

Domingos M. do Rosário
Egídio Guambe
Ericino de Salema
(Orgs.)

DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA EM MOÇAMBIQUE

Autores:
Adriano Nuvunga
Alcinda Honwana
Alex Vines
André Thomashausen
Delma Comissário
Dércio Tsandzana
Domingos do Rosário
Eduardo Nguenha
Eduardo J. Siteo
Egídio Guambe
Ernesto Nhanale
José Jaime Macuane
Joseph Hanlon
Paulo Comoane
Sélcia Lumbela
Severino Nguenha
Teodato Hunguana



www.eisa.org

DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA EM MOÇAMBIQUE



DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA EM MOÇAMBIQUE

TÍTULO:

DEMOCRACIA MULTIPARTIDÁRIA EM MOÇAMBIQUE

PROPRIEDADE:

EISA

ORGANIZADORES:

Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ericino de Salema

CAPA:

As fotografias integradas no conceito da capa deste livro são de autoria desconhecida

CONCEPÇÃO GRÁFICA E PAGINAÇÃO:

EISA

DESIGN GRÁFICO:

Chahide Filipe

NÚMERO DE REGISTO:

10330/RLNICC

ISBN: 978-989-33-1074-8

IMPRESSÃO:

Minerva Print

1ª Edição

Outubro, 2020

EDIÇÃO: EISA

COMISSÃO EDITORIAL E CIENTÍFICA:

Ericino de Salema, Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe, José Jaime Macuane, Eduardo Siteo

REVISORES:

Fátima Mendonça e Francisco Vicente

©Todos os direitos reservados de acordo com a legislação em vigor

Autores

ADRIANO NUVUNGA

Director do Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD). É também presidente do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), professor de Ciência Política e Governança, no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane, e ex-Director Executivo do Centro de Integridade Pública (CIP). Prof. Adriano Nuvunga é membro da INCLUDE - uma Plataforma de Conhecimento sobre Políticas de Desenvolvimento Inclusivo e do Conselho do Centro Africano de Política Energética (ACEP). Possui várias publicações sobre Moçambique, das quais destacam-se: “Mozambique’s 2014 Elections: A Repeat of Misconduct, Political Tension and Frelimo Dominance” (2017); “From Former Liberation Movement to Four Decades in Government” (2017); “The Secret loans affair and the political corruption in Mozambique” (2019).

ALCINDA HONWANA

Centennial Professor e Directora Estratégica do Firoz Lalji Centre for Africa na London School of Economics and Political Science (LSE), no Reino Unido. Formada em antropologia, Honwana leccionou na New School of Social Research em Nova Iorque e na Universidade do Cabo na África do Sul. Foi Professora Visitante na Universidade de Columbia em Nova Iorque e no Instituto de Estudos Sociais em Haia na Holanda, onde lhe foi atribuída a Cátedra Prince Claus para Desenvolvimento e Equidade em 2007-2008. A sua pesquisa estende-se sobre políticas sociais, conflitos armados; juventude e transformações sociais em África. Nas Nações Unidas exerceu a função de Conselheira Inter-Regional para políticas de desenvolvimento social. Possui várias publicações, das quais destacam-se: “Espíritos Vivos, Tradições Modernas: Possessão de Espíritos e Reintegração Pós-guerra no Sul de Moçambique” (2000); “The time of youth: work, social change, and politics in Africa” (2012); “Youth and Revolution in Tunisia” (2013).

ALEX VINES

Director do programa de Africa da Chatham House, onde dirige também a secção de Risco, Ética e Resiliência. Anteriormente trabalhou para a Human Rights Watch como investigador sénior na área de negócios e direitos humanos e trabalhou como oficial eleitoral da ONUMOZ em 1994 em Moçambique. Vines é também Professor Adjunto na Universidade de Coventry (Reino Unido). Possui várias publicações sobre Moçambique, das quais destacam-se: “Renamo: from terrorism to democracy in Mozambique”(1996); “Afonso Dhlakama and RENAMO’s return to armed conflict since 2013: the politics of reintegration in Mozambique” (2017); “As perspectivas de um acordo sustentável entre as Elites em Moçambique. A Terceira é de vez?” (2019).

ANDRÉ THOMASHAUSEN

Advogado, académico sénior e membro da Academia Europeia de Ciências-Europeias. Como especialista em matérias sobre Moçambique, Prof. Thomashausen é o principal autor do Acordo Geral de Paz de 1992. Foi conselheiro especial do chefe da missão da ONU em Moçambique, a UNOMOZ. Prof. Thomashausen é também tradutor ajuramentado para tribunais. Possui várias publicações sobre Moçambique, das quais destacam-se: “The National Resistance of Mozambique” (1983); “Constitutional Power and Legitimacy in the Political Evolution of Southern Africa” (2010); “The Concept and Implementation of ‘Gradual Decentralisation’ in Mozambique” (2019).

DELMA COMISSÁRIO

Gestora Sénior de Programas, tem estado envolvida em vários fóruns e plataformas sobre questões relacionadas com Boa Governação, Engajamento Cívico, Direitos Humanos, Eleições e Participação Política de Mulheres e Jovens a nível nacional e internacional. Delma é Consultora na área de desenvolvimento, tendo participado em pesquisas e estudos sobre Governação, Direitos Humanos, Género, bem como Avaliações de Programas orientados para actores da sociedade civil e instituições governamentais. Delma é Mestre em Gestão Estratégica pela Escola Superior de Altos Estudos e Negócios.

DÉRCIO TSANDZANA

Mestre e candidato a doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos (Sciences Po Bordeaux – França). É membro da ‘Aliança para a Internet Acessível’ da World Wide Web Foundation e articulista ocasional em organizações que promovem a participação cívica dos cidadãos por intermédio das tecnologias de informação e comunicação. Possui larga experiência em gestão de social media em organizações juvenis e grupos cívicos em Moçambique, tais como “Olho do Cidadão”, Txeka, Parlamento Juvenil de Moçambique e Ntatenda. Sua pesquisa centra-se sobre estudos juvenis, participação política e redes sociais da Internet em África, com particular interesse para Moçambique.

DOMINGOS M. DO ROSÁRIO

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos - Universidade de Bordéus. É professor titular do Departamento de Ciências Políticas e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais - Universidade Eduardo Mondlane, e Oficial de Programa Sénior no Instituto Eleitoral para Democracia Sustentável e África (EISA). Escreve sobre descentralização, políticas públicas em Moçambique, eleições e órgãos de gestão eleitoral. Está actualmente a pesquisar sobre as novas perspectivas da guerra civil em Moçambique das quais resultou em coordenação com Eric Morier Genoud e Michel Cahen na publicação do livro: *The War Within. New Perspective on the civil war in Mozambique: 1976- 1992* (2018).

EDUARDO NGUENHA

Economista, Mestre em Administração Pública com especialização em Descentralização Fiscal. É assistente universitário no Departamento de Ciência Política e Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. Nguenha acumula vinte anos de experiência de trabalho no processo de desenvolvimento municipal. Dentre as diferentes funções que desempenhou destaca-se: Secretário-geral da Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (2015-2019); Assessor de Finanças Públicas do Programa de Desenvolvimento do Município de Maputo. Possui várias publicações sobre descentralização fiscal em Moçambique, das quais destacam-se: (i) “Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo” (2009); “Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos” (2012); “Grão - a - Grão, Enche a Galinha o Papo? Evidencias sobre o Imposto Pessoal Autárquico em 13 Cidades Moçambicanas” (2019).

EDUARDO J. SÍTOE

Professor Associado e Chefe do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da UEM. Mestre e Doutor em Ciência Política e Governança pela Universidade de Essex do Reino Unido. Foi Director do Centro de Análise de Políticas (CAP) da UEM (2008-2009) e Presidente do Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) (2009-2014). Entre as suas publicações, destacam-se: *Parties and Political Development in Mozambique* (2005); *Descentralización y construcción de una paz sostenible en Mozambique: recomponer las piezas de nuevo* (2006); “Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the Processes of Democratisation Taking Place from 1984 to 1994” (2011).

EGÍDIO GUAMBE

Professor de Administração Pública e Ciência Política na Universidade Eduardo Mondlane, há uma década, onde coordena os cursos de mestrado em Ciência Política e Administração Pública. É actualmente Oficial de Programas Sénior no Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África (EISA). Suas áreas de pesquisa incluem descentralização, reformas da administração e construção de Estado, partidos políticos e processos eleitorais. Suas últimas publicações incluem: “Renegociar a Centralidade do Estado em Moçambique (2019); “L’enseignement supérieur au regard du marché du travail au Mozambique (2020). É Doutor em Ciência Política pela Universidade de Bordéus.

ERNESTO NHANALE

Doutor em Media, Comunicação e Cultura pela Universidade Autónoma de Barcelona (2017); mestrado em Estudos dos Media e Jornalismo pela Universidade Nova de Lisboa (2010) e licenciado em Jornalismo pela Universidade Eduardo Mondlane (2008). Ernesto Nhanale tem diversas publicações e comunicações sobre o contexto das liberdades de imprensa, o sistema dos media e a cobertura de processos eleitorais em Moçambique. Para além das suas funções académicas, Ernesto Nhanale apoia o desenvolvimento do sector da comunicação e dos media em Moçambique, tendo colaborado com diversas instituições. Desde 2016 é Director Executivo do MISA-Moçambique.

JOSÉ JAIME MACUANE

Cientista Político e Professor Associado do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane. Suas áreas de pesquisa são: democratização, instituições, economia política do desenvolvimento e reforma do Estado. Suas últimas publicações incluem: “Power, conflict and natural resources: The Mozambican crisis revisited” (2018); “Elections as vehicles for change? Explaining different outcomes of democratic performance and government alternation in Africa” (2019) e “The politics of domestic gas: “The Sasol natural gas deals in Mozambique”. *The Extractive Industries and Society*” (2020).

JOSEPH HANLON

Membro do conselho universitário para as áreas de “Desenvolvimento Internacional” na London School of Economics (LSE), e de “Política e Prática de Desenvolvimento”, na Open University no Reino Unido. Dr. Hanlon escreve sobre Moçambique desde 1978. Dentre as obras mais importantes do autor, destacam-se: *Mozambique the Revolution under fire* (1984); *Mozambique who calls the shots?* (1991); *Paz sem benefício: como o FMI bloqueia a reconstrução de Moçambique* (1997); “Há mais bicicletas, mas há desenvolvimento?” (2008); “Galinhas e cerveja: Uma receita para Moçambique” (2014). Hanlon é desde 1992 editor do “Boletim do Processo Político em Moçambique” e escreveu sobre todas as eleições multipartidárias do país.

PAULO COMOANE

Doutor em Direito, docente e investigador no centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. É também Juiz Conselheiro no Tribunal Administrativo de Moçambique e da União Africana.

SÉLCIA LUMBELA

Mestre (MSc) em Gestão do Desenvolvimento (2016) pela Open University, Reino Unido. Possui um Diploma de Pós-Graduação em Administração Pública (2015) pela Universidade da África do Sul (UNISA). Sélcia Lumbela é docente no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane desde 2007 e colaboradora da Oxfam onde coordena o subprograma Acesso à Informação e Engajamento do Cidadão (AICE), que é uma das componentes do Programa “Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável” (AGIR), financiado pela Embaixada da Suécia. Entre 2006 e 2012 trabalhou como Consultora da empresa de consultoria e auditoria KPMG na área de Governação.

SEVERINO NGUENHA

Doutor em filosofia pela Universidade Gregoriana de Roma (1990), Director da Escola doutoral de Filosofia da Universidade Pedagógica, e Reitor da Universidade Técnica de Moçambique. Professor Severino tem várias publicações importantes, de entre as quais se destacam obras sobre política em Moçambique: “Intercultura, alternativa à Governação Biopolítica” (2011); “A Terceira Questão: que leitura se pode fazer das recentes eleições presidenciais e legislativas?” (2015); e “Os Tempos da Filosofia: filosofia e democracia moçambicana” (2016).

TEODATO MONDIM DA SILVA HUNGUANA

É licenciado em Direito, membro da Frelimo, antigo combatente e membro do Comité Central até ao XI Congresso. Hunguana foi desmobilizado das FPLM em 1975 e nomeado Director Nacional de Justiça no Trabalho, no Ministério do Trabalho. De 1978 a 1983 e de 1986 a 1991 foi, respectivamente, Ministro da Justiça e 2º Vice-Ministro do Interior. Teodato Hunguana foi também membro da Delegação do Governo nas conversações de Roma conducentes ao AGP. Entre 1977 e 2003, foi deputado da Assembleia da República e, entre 2003 e 2009, Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional.

ÍNDICE

Prefácio	13
Agradecimentos	15
Introdução	17

PARTE I: DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES

Democracia Disjuntiva

Severino Ngoenha.....	29
<i>Lições da Experiência Moçambicana de Democratização</i>	
Eduardo J. Siteo.....	41
<i>Estrutura e agência das Instituições de Soberania e democratização em Moçambique, 1990-2020</i>	
José Jaime Macuane	55
<i>Uma Retrospectiva dos 25 Anos da Democracia Moçambicana</i>	
Alex Vines	81
<i>Constitucionalismo, Eleições e Cidadania: Uma Leitura Possível</i>	
Teodato Hunguana	105

PARTE II: ELEIÇÕES, INTEGRIDADE E JUSTIÇA ELEITORAL

Órgãos de Administração eleitoral em Moçambique: entre a (im)parcialidade, (in)dependência e a procura de transparência nas eleições “competitivas” em tempos de regimes híbridos: 1994-2019

Domingos M. Rosário	131
<i>Integridade eleitoral em Moçambique: Uma perspectiva política e histórica</i>	
Joseph Hanlon.....	151
<i>Justiça Eleitoral em Moçambique: Solução ou Problema?</i>	
Paulo Comoane	171

PARTE III: DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Burocratizando ou partidariizando a descentralização? Por uma perspectiva de reconciliação pós-conflitos em Moçambique

Egídio Guambe195

Democracia Moçambicana antes e depois de Afonso Dhlakama

André Thomashausen211

Compreendendo a Descentralização Fiscal Moçambicana a Partir das Doze Regras de Roy Bahl

Eduardo Nguenha231

PARTE IV: SOCIEDADE CIVIL, MEDIA, RELAÇÕES DE GÉNERO E JUVENTUDE NAS ELEIÇÕES

Que Política e Política para Quem? Juventude e Engajamento Político em Moçambique

Alcinda Honwana255

Contribuição das organizações da sociedade civil na integridade e transparência do processo eleitoral – Uma análise a partir das eleições de 2019 em Moçambique

Adriano Nuvunga273

A problemática da parcialidade na cobertura dos media nos processos eleitorais em Moçambique

Ernesto Nhanale285

Jovens, redes sociais da Internet e radicalização em Moçambique: itinerários e ambiguidades

Dércio Tsandzana299

Democracia, Relações de Género e Eleições em Moçambique

Sélcia Lumbela & Delma Comissário315

CONCLUSÃO GERAL

Democracia Moçambicana. Que perspectivas?.....329

Referências Bibliográficas333

PREFÁCIO

O CAMINHO AINDA É LONGO!

Quatro anos depois da aprovação da sua primeira Constituição multipartidária, a de 1990, ainda que em contexto monopartidário, através da qual se introduziu formalmente o Estado de Direito Democrático, Moçambique realizou, nos dias 27, 28 e 29 de Outubro de 1994 as suas primeiras eleições multipartidárias, através das quais foram criadas e estabelecidas as primeiras instituições democráticas, nomeadamente o Presidente da República e a Assembleia da República.

Este livro se objectiva a propor uma reflexão multidisciplinar sobre os 25 anos da democracia multipartidária em Moçambique, contados a partir das eleições fundadoras, as de 1994, até às últimas eleições, realizadas em 2019, mas, naturalmente, sem olvidar o necessário olhar preferencialmente desapassionado ao futuro. A ideia deste livro surge, na verdade, como alternativa a uma conferência internacional sobre a temática que ela aborda, que tinha sido prevista para os dias 30 e 31 de Março de 2020, mas que teve que ser adiada por força da pandemia da COVID-19. Trata-se, há que sublinhar, de uma alternativa de ouro, e que é, em bom rigor, um desafio à nossa tradição oral.

Esperamos que as reflexões que integram este livro sirvam para aprofundar e consolidar a democracia multipartidária em Moçambique, que, como tem estado a ser constatado por várias missões de observação eleitoral independente, bem assim pelos relatórios do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), ainda se não acha num patamar que seria o desejável, até porque, amiúde, as eleições moçambicanas têm servido de fonte de conflitos armados.

O caminho ainda é, pois, longo, mas as moçambicanas e os moçambicanos saberão encontrar os melhores caminhos para uma democracia sustentável, em ambiente de paz e respeito pelos direitos humanos. É o que se viu quando foi aprovada a Constituição de 2004, a primeira em contexto multipartidário e por consenso por parte de todas as forças políticas então representadas no Parlamento, e que veio consolidar os princípios e valores introduzidos pela Constituição de 1990.

Termino agradecendo o inestimável contributo de todos os autores dos artigos que corporizam este livro, bem assim aos integrantes da Comissão Científica, além dos colegas do EISA que cuidaram da organização desta empreitada, nomeadamente Ericino de Salema, Domingos do Rosário e Egídio Guambe. É igualmente de louvar o contributo dos demais colegas do nosso escritório em Moçambique: Anissa Izidine, Francisco Langa, Ana Sénia Sambo, Chahide Filipe e José Cossa.

Um agradecimento muito especial aos nossos parceiros financeiros em Moçambique, designadamente, o Alto Comissariado Britânico, Embaixada da Suécia e Embaixada da Noruega, sem os quais a produção deste livro não teria passado de um sonho.

Joanesburgo, Outubro de 2020.

Denis Kadima

(Director Executivo do EISA)

AGRADECIMENTOS

O EISA agradece o apoio de:

Alto Comissariado Britânico

Embaixada da Suécia

Embaixada da Noruega

INTRODUÇÃO

Da vaga de transições de regimes autoritários para regimes democráticos que atingiram muitos dos países africanos, desde os anos 1980, Moçambique materializou, pela primeira vez, a sua adesão ao multipartidarismo com a realização das eleições (Presidenciais e Legislativas) fundadoras em 1994. Depois da abertura económica, cujo marco foi a introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE), em 1987, e da promulgação da nova Constituição da República, em 1990, que redefiniu a abertura política, o país conheceu um conjunto de transformações nos seus modos de governação e nas formas de institucionalização do poder. Partindo desse pressuposto de transição para o regime democrático, este livro não se circunscreve ao estudo da democratização em si, mas vai além disso, designadamente com o estudo dos efeitos e significados políticos dos novos modos de governação e legitimação do poder político em tempos de democracia. Trata-se não só de esboçar uma problemática a partir das acções que a democracia desencadeia, mas também de compreender como a mesma se enraíza no quotidiano e no espaço político e social moçambicano. Assim, este livro interessa-se em apreender o que participa na transformação da forma de governar/*governance* e nas modalidades de regulação, num contexto de presumível vigência do regime democrático.

A partir desta perspectiva e contrariamente à narrativa de que Moçambique celebra 30 de democracia, este livro considera que se trata de 25 anos de democracia multipartidária, querendo isto dizer que passam, desde a realização das primeiras eleições multipartidárias em finais de 1994 e instalação das primeiras instituições democráticas em princípios de 1995, precisamente 25 anos que os primeiros sinais de uma democracia no concreto começaram a brotar. O ponto de partida da narrativa que considera os 30 anos de democracia multipartidária é a vigência da Constituição aprovada em 1990. Se é verdade que esta Constituição serviu como um instrumento para o país sair da crise político-militar que opunha o Estado moçambicano e a guerrilha da Renamo, ela foi aprovada durante o regime de partido único, com objectivo principal de esvaziar a principal reivindicação da Resistência Nacional de Moçambique (Renamo), de estar a lutar pela democracia e contra um regime de partido único. Era preciso criar condições jurídicas (constitucionais e legais) para acomodar um agrupamento que começava a estruturar uma visão (ou no mínimo um ideal) política. O país vivia o auge de um dos conflitos armados mais sangrentos em África¹, que só terminaria com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), a 4 de Outubro de 1992, em Roma. Aliás, uma grande parte dos compromissos assumidos nas conversações de Roma entre a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Renamo foram transformadas em Lei, de tal forma que houve uma necessidade de se proceder à revisão da Constituição de 1990 para acomodar tais princípios.

1 E. Morier-Genoud, M. Cahen & D. M. Rosário, *The War Within. New Perspectives on the civil war in Mozambique, 1976-1992*. Woodbridge, Suffolk (GB); Rochester, NY (US): Boydell & Brewer, 2018.

Apesar da aprovação da Lei dos Partidos Políticos, em Janeiro de 1991, a abertura do espaço político aconteceu, de facto, quando foi registado oficialmente o primeiro partido político (1992) e outros², incluindo a Renamo, a partir de 1993. Ademais, alguma legislação basilar sobre a abertura do espaço político, nomeadamente a Lei de Imprensa, Lei das Associações e outras leis foram apenas aprovadas em 1991. Toda esta legislação foi produzida ainda num contexto monopartidário, o que explica, provavelmente, as crises profundas de que enferma a democracia multipartidária em muitos dos seus indicadores. A legislação sobre a descentralização, por exemplo, conheceu um recuo considerável depois de anos de funcionamento dos órgãos de soberania no contexto multipartidário. Em rigor conceptual, a transição para um regime democrático combina as primeiras tentativas de abertura do regime autoritário, que compreende a preparação de um quadro normativo e a realização das eleições fundadoras³.

Na literatura sobre a democratização, a transição para o regime democrático é considerada terminada após a realização das primeiras eleições livres e com a instauração de um governo democrático⁴; portanto, instituído através da participação da população e eleições competitivas. Nestes termos, é razoável considerar que em Moçambique o ensaio para a transição começa em 1983 durante a realização do IV Congresso da Frelimo. Nesta reunião, a Frelimo manifestou uma certa abertura para adesão às políticas de liberalização, materialmente implementadas já nos finais dos 1980⁵. A Constituição de 1990 foi, *de per se*, um dos dispositivos de manifestação da abertura do regime autoritário e, finalmente, a realização das primeiras eleições gerais (legislativas e presidenciais), em 1994, encerra toda uma fase de preparação da transição para a democratização.

É com base nestas variáveis que o livro argumenta que foi a partir de 1994 que se criaram as condições necessárias para a existência de instituições independentes, nomeadamente um Poder Legislativo e um Executivo (responsável máximo, entenda-se) resultado da escolha popular em eleições competitivas, portanto, instituições matrizes de uma democracia. De facto, o conceito de democracia, como veremos, faz-se através das instituições⁶. Considera-se aqui democracia multipartidária o período que começa com a realização das eleições multipartidárias e o funcionamento das instituições democráticas já com os representantes eleitos.

2 “Mozambique’s unarmed opposition”. In *Mozambique Peace process Bulletin - Special supplement*, October 1993.

3 M. Bratton & N. V. de Walle, *Democratic experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; P. C. Schmitter & T. L. Karl, “The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?,” *Slavic Review*, 53 (1) 1994, pp. 173-185.

4 M. Gazibo, *Introduction à la politique africaine*. Montréal: PU Montréal, 2010.

5 M. A. Pitcher, *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

6 A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Este “corte” deixa de fora o período anterior às eleições de 1994, em que, apesar de já existir um visível processo de liberalização, que teve como marco a Constituição de 1990 e a aprovação de legislação que consagra certas liberdades civis e políticas, como as Leis da Imprensa, das Associações e dos Partidos Políticos, porque tais decisões foram tomadas no contexto monopartidário, não podendo ser entendidas como parte do que consideramos período de democracia multipartidária. Com esta definição, pretende-se estabelecer uma demarcação do discurso oficial monopartidário.

Aliás, tem sido recorrente, por parte de figuras políticas envolvidas no processo de democratização, a referência ao facto de a democratização ter sido iniciada por iniciativa da liderança do Presidente Joaquim Chissano, uma vez que nas consultas feitas à população, tal se opôs ao multipartidarismo, alegando que havia riscos de divisão. Esse é um registo histórico que, sendo factual, não é objecto de muita contestação. No entanto, sob o ponto de vista analítico, a existência de condições para uma expressão genuína de um sentimento popular contrário ao multipartidarismo, tendo em conta as condições em que a consulta foi feita – de cidadãos que viviam num histórico de referências apenas de um partido e também a natureza do próprio contexto, de um regime político pouco aberto à dissensão. Seria, portanto, naïve e, manifestamente, um alinhamento com o então discurso oficial monopartidário considerar que a aprovação da Constituição da República, em 1990, tenha factualmente inaugurado o novo regime, tanto mais que o país continuava em contexto de guerra, e com o futuro segundo maior partido ainda ilegal. A Constituição de 1990 representa aquilo que certa literatura considera de “Constituições de saída de crise”⁷.

Os textos que compõem o livro tratam de forma diferenciada a terminologia da democratização entre um processo formal, que se consubstancia na promulgação da Constituição de 1990, e um processo material, que é inaugurado com a realização das eleições de 1994 e a constituição das instituições verdadeiramente democráticas. De resto, em Moçambique a transição do regime autoritário para o regime democrático funda-se numa dupla referência: de negociação de uma paz duradoura e de estabilização económica, feita a partir da negociação entre as elites, nomeadamente do Governo da Frelimo e as lideranças da Renamo, com forte intermediação da comunidade internacional. No entanto, tanto a instauração da paz quanto a estabilidade económica continuam os principais desafios do país. Depois das eleições de 1994, realizaram-se, de forma cíclica, mesmo em períodos de grave crise económica, mais seis Eleições Presidenciais e Legislativas; três Eleições das Assembleias Provinciais; e cinco Eleições Municipais.

A partir de 1998, em resultado das reformas de descentralização, realizam-se no país as primeiras eleições autárquicas (para a eleição dos presidentes dos Conselhos Municipais e dos membros das Assembleias Municipais). A partir de 2009 - tendo como

7 J. B. de Gaudusson, “Les tabous du constitutionnalisme en Afrique.” *Afrique contemporaine*, n.º 242, 2012, pp. 53-58.

referência a Constituição de 2004, até aqui a única aprovada em regime multipartidário e por consenso – abriu-se um ciclo de governação intermédia, com a eleição, pela primeira vez, dos membros das Assembleias Provinciais. Esse ciclo conheceu o seu ‘ponto de chegada’ em 2019, em consequência de um arranjo constitucional para acomodar a discussão sobre a paz, na eleição do Governador de Província⁸. Apesar de todas as eleições terem sido contestadas pela oposição, por alegada fraude, a sua realização cíclica levou alguns sectores da opinião pública a considerar a experiência de transição moçambicana como um caso de sucesso⁹. Será que a realização regular das eleições pode ser considerada como o substituto perfeito de uma verdadeira democracia? A nossa resposta é certamente que não!

Os textos que compõem o livro tentam discutir os grandes elementos do processo de democratização e avaliá-los em termos de produção de significado político da adopção do novo regime na governação e no quotidiano do cidadão ordinário. Todos eles se enquadram numa problemática central que cruza uma agenda de construção do Estado, de uma paz sustentável e de estabilidade macroeconómica. A democracia é aqui tratada como um mecanismo ou arte de gestão e de participação, uma postura de procura incessante de qualidade de governação de todos e para todos. Toda a filosofia por detrás de um processo político não é senão um processo que deve desembocar no bem-estar colectivo, uma procura concertada de construir liberdade e felicidade dos moçambicanos. Esta discussão é apresentada no livro a partir das diferentes abordagens e focos, que, contudo, podem ser agrupados de acordo com as principais problemáticas para estudar o processo de democratização em Moçambique, detalhadas a seguir.

INSTITUCIONALIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA

A literatura que estuda o processo de democratização de Moçambique considera que a transição do regime de partido único para o multipartidário teve como fundamento principal a necessidade de instauração e consolidação de paz¹⁰. Depois da guerra, esperava-se que a assinatura do AGP representaria o início de um compromisso mais duradouro entre a Frelimo e a Renamo para a conservação da paz. Em 1994, foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias, que culminaram com a vitória da

8 O conteúdo desse ‘arranjo institucional’ acha-se consignado na Constituição da República em vigor (a aprovada em 2004), como fruto da revisão constitucional de Junho de 2018, depois que o Parlamento chancelou um acordo político entre o Presidente da República (PR), Filipe Nyusi, e o finado líder da Renamo, Afonso Dhlakama, tornado público a 9 de Fevereiro daquele ano, através de uma comunicação que o PR fez à nação.

9 C. Alden, *Mozambique and the construction of the new African state: from negotiations to nation building*. New York: Palgrave, 2001; A. Brooks, “Was Africa rising? Narratives of development success and failure among the Mozambican middle class.” *Territory, Politics, Governance*, 6 (4)2018, pp. 447-467.

10 B. Mazula, *Moçambique: eleições democracia e desenvolvimento*, Maputo: Inter-Africa Group, 1995; J. Cabrita, *Moçambique: the tortuous road to democracy*. New York: Palgrave, 2002.

Frelimo e do seu candidato, Joaquim Chissano. A percentagem de votos conquistados pela Renamo e seu candidato, Afonso Dhlakama, naquelas e nas eleições subsequentes (1999) eram encorajadores quanto a uma possível alternância do poder ao nível central; aliás, semelhante àquela que se verificou durante as segundas eleições municipais de 2003, em que a Renamo conseguiu, pela primeira vez, conquistar alguns municípios nas regiões centro e norte de Moçambique¹¹.

Neste aspecto, o texto de Severino Nguenha, num estilo filosófico, faz um recuo e analisa os fundamentos da democracia como um modo de governação que se preocupa pelo bem-estar de todos. Sublinha, no entanto, que apesar de um certo triunfalismo nos princípios democráticos, as bases desta democracia são fortemente frágeis. A fragilidade destas instituições é sublinhada no texto de José Jaime Macuane, que na sua abordagem mostra com preocupação não só a captura das instituições de soberania pelos partidos políticos, mas como o triunfalismo do início do processo de democratização se vê completamente apagado por agendas clientelistas dos partidos, que incluem o retorno à guerra como método de negociação. Na verdade, o declínio eleitoral da Renamo em 2009 é acompanhado pelo reinício dos confrontos armados¹². Pura coincidência ou não, foi também a partir desta data que se registou o retorno dos conflitos políticos e militares, sobretudo na região centro de Moçambique.

A esmagadora vitória da Frelimo nas eleições de 2009 parece ter contribuído para uma certa recomposição autoritária e marginalização dos partidos da oposição. O retorno aos conflitos militares e ao autoritarismo é um forte indicador da dificuldade de afirmação da democracia. A revisão do processo de democratização feita por Eduardo Siteo não deixa espaço para dúvidas de que, apesar de um reconhecido processo de transição, a democracia moçambicana ainda não se consolidou. Ela mistura princípios democráticos e práticas autoritárias. Já Teodato Hunguana argumenta que o processo de democratização moçambicano continua na mesma crise em que se encontrava antes da adopção da democracia.

É esta crise que, segundo Alex Vines, justifica a intensificação do conflito em 2012/2013, mormente com o início daquilo que alguma literatura apelidou de segunda guerra civil¹³, que coloca em questão a restauração da paz, um dos grandes objetivos do processo de democratização de Moçambique. Ademais, um novo conflito armado, movido pelos “insurgentes”¹⁴, eclodiu no extremo norte do país (província

11 D.M. Rosário, “Municípios dos outros. Alternância do poder local em Moçambique?” *Cadernos de Estudos Africanos* 30, 2015, pp. 135-165.

12 E.Braathen & B.Jørgensen, “Democracy Without People? Local Government Reform and 1998 Municipal Elections in Mozambique.” *Lusotopie*, 1998, pp. 31-38. M.Cahen, “Resistência Nacional Moçambicana”, de la victoire à la dérouté, *Resistência Nacional Moçambicana : from the victory to the crushing defeat?* *Politique africaine*, 2010, pp.23-43.

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

14 S. Habibe, S. Forquilha & J. Pereira, “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocímboa da Praia;”, *Caderno do IESE* 17, Maputo: IESE, 2019

de Cabo Delgado). Os fundamentos da democratização parecem não corresponder aos discursos de instauração da paz, num quadro em que a realização cíclica de eleições não está a corresponder necessariamente a esse desiderato.

APRENDIZAGENS, MODELOS DE GESTÃO E JUSTIÇA ELEITORAL

Desde 1994, Moçambique já realizou pelo menos 11 eleições (Presidenciais, Legislativas, Provinciais e Municipais). Nestas eleições, diferentes tipos e modelos de Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE) foram testados no sentido de criar maior transparência e dar mais credibilidade e integridade às eleições¹⁵. A experiência de gestão destas eleições pode informar muito sobre a aprendizagem do processo de democratização. Muito do que tem sido escrito sobre a democratização tem focado pouco a variável de administração das eleições como um dos factores fundamentais para a explicação do sucesso ou insucesso nas transições¹⁶. O texto de Domingos do Rosário descreve, com exaustão, quanto o processo de gestão das eleições inviabiliza todo um protocolo de democratização. Os OGE, fortemente partidarizados, não conseguem emancipar-se das amarras do regime autoritário e reforçam os métodos pouco transparentes. É mesmo por isso que Joseph Hanlon afirma categoricamente que a dificuldade de gestão dos próprios OGE é responsável pela fraude eleitoral. Tanto Rosário quanto Hanlon são unânimes em considerar que a cara das dificuldades de legitimação dos resultados eleitorais e dos conflitos pós-eleitorais são os próprios OGE. Analisando os efeitos da justiça eleitoral na credibilidade das eleições, Paulo Comoane mostra que as mutações sofridas ao longo do tempo (enquadramento legal, competências atribuídas, composição, modelo e tipo de gestão, mandato) são responsáveis pelos vícios eleitorais, o que contribui para a contestação de resultados e eclosão de conflitos eleitorais¹⁷.

PARTIDOS POLÍTICOS E APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Depois da aprovação da Constituição da República de 1990 assistiu-se à emergência e proliferação de diversas formações políticas. O grande destaque foi, sobretudo, a transformação da Renamo de um movimento de guerrilha em partido político. À excepção deste último, que é produto de um conflito armado, os restantes partidos

15 T. James, A. G. Holly, L. Leobar, "Electoral management and the organizational determinants of electoral integrity." *International Political Science Review*, 40 (3), 2019, pp. 295-312.

16 J. Toby, *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rulers of the Game*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2012.

17 S. Bowler, T. Brunell, D. Gronke, "Election Administration and Perceptions of Fair Elections." *Electoral Studies* 38, 2015: 1-9.

emergentes resultaram não só da reemergência de alguns partidos políticos nascidos na época da revolução (1974), entretanto banidos com a opção pelo monopartidarismo¹⁸, mas também da união de grupos de pessoas interessadas no processo político moçambicano. Estes partidos exprimem a heterogeneidade étnica e social da população moçambicana¹⁹, sem, contudo, possuir uma base social. De 1994 até os dias de hoje, nota-se um crescimento exponencial do número de partidos políticos no país.

De 18 formações partidárias que se apresentaram nas eleições legislativas de 1994²⁰, até 2010 existiam 61 partidos políticos oficialmente registrados²¹. Apesar da inflação de partidos políticos, a cena política moçambicana continua ainda a ser dominada pela Frelimo e pela Renamo, antigos beligerantes armados. Para além da União Democrática (UD) que fez parte da primeira Assembleia da República Democrática, a partir de 2009 um outro partido, o MDM, ganharia expressão considerável. Um caso exemplar é apresentado por Egídio Guambe, que explora as reformas de descentralização e ilustra como se manifesta o monopólio do espaço político pelos partidos, nomeadamente a Frelimo e Renamo. Apesar de o MDM ter sua origem no contexto da descentralização, a política de descentralização representa uma forte tentativa de arranjos clientelistas para redistribuição dos bens do Estado ao nível local, entre a Frelimo e a Renamo²². O texto de André Thomashausen é seminal para entender como o partido Renamo, por exemplo, investiu grandemente para que a descentralização se tornasse a oportunidade de participar na governação e beneficiar dos bens do Estado. Contudo, este esforço esfumou-se com a morte de Afonso Dhlakama (2018). Para Thomashausen, com o desaparecimento físico de Dhlakama a Renamo perdeu capacidade de negociar o clientelismo para a sua cúpula e reforçou o domínio da Frelimo na governação local.

Porém, o dia-a-dia dos órgãos descentralizados é caracterizado pela penúria²³. Estes não têm nem competência de gestão de grande parte dos serviços, nem capacidade financeira para suportarem, de forma autónoma, as suas despesas. O texto de Eduardo Nguenha ilustra bem como as finanças locais são problemáticas e, na base das explicações, levanta hipóteses relativas à concepção do processo de descentralização, assim como de implementação em termos programáticos dos órgãos descentraliza-

18 I. Lundin, “Partidos políticos: a leitura da vertente étnico-regional no processo democrático.” In B. Mazula (Org.), *Moçambique: eleições, democracia e desenvolvimento*, Maputo: Embaixada do Reino dos Países Baixos, 1995, pp. 423-472.

19 L. de Brito et al, *An assessment of the potential for conflict*, Maputo: UEM-CEP, 2000.

20 B. Mazula, *op. cit.*

21 VOA, “Em Moçambique, existem 61 partidos políticos.” In <https://www.voportugues.com/a/article-05-11-10-moz-opposition-93442964/1258321.html>.

22 E. Guambe, *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*, Coimbra: AFRAMO, 2019.

23 D. M. Rosário, “Empresários de “penúria.” A problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na prestação de serviços públicos: o caso do distrito de Nacala. In *a Diversificação e articulação da base produtiva e comercial em Moçambique*, IESE. Maputo, 2014.

dos. Para todos efeitos, restam muitos desafios e reservas sobre a possibilidade de a descentralização vir a ser verdadeiramente um espaço de aprofundamento da democracia e melhoria dos serviços públicos.

SOCIEDADE CIVIL, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DIREITOS HUMANOS EM DEMOCRACIA

A abertura formal do espaço público, com a entrada em vigor da Constituição da República de 1990, criou condições legais para o surgimento de diversas organizações da sociedade civil (OSC), bem como para a multiplicação de órgãos de comunicação social, sobretudo os independentes do poder político instituído. No concernente aos órgãos de comunicação social, o texto de Ernesto Nhanale mostra que estes são recorrentemente intimidados ou ainda instrumentalizados, para além de censurados no exercício de suas actividades, o que faz com que não sejam efectivamente relevantes no aprofundamento da democracia. Aliás, os media públicos participam no reforço do regime autoritário. Quanto à participação da sociedade civil, Adriano Nuvunga mostra que, nos processos eleitorais, aquela tem sido crucial, através da observação da votação, incluindo a contagem paralela de resultados com base em editais oficiais (desde 2003), de modo a prestar a sua contribuição para a transparência, integridade e credibilidade das eleições²⁴. No entanto, ao mesmo tempo que é notória a relevância da sociedade civil no processo de democratização, ainda persistem muitos desafios. Não são poucas as vezes em que as intimidações e outras formas de pressão são referidas contra as actividades das OSC.

O reconhecimento oficial das actividades das OSC tem-se caracterizado por uma tensão e baixos níveis de colaboração com as instituições públicas. Alcinda Honwana mostra, por exemplo, que o espaço de participação política dos jovens continua limitado, e a juventude se sente cada vez mais marginalizada dos principais processos políticos. Com efeito, os jovens moçambicanos buscam novas formas de engajamento social e político no âmbito da sua luta pela sobrevivência socioeconómica. É mesmo nesta perspectiva que Dércio Tsanzana explora a internet como instrumento de engajamento dos jovens e a possibilidade de estes alinharem com agendas da insurgência militar que se expande no extremo norte de Moçambique. Por fim, Sécia Lumbela e Delma Comissário oferecem uma leitura interessante sobre dinâmicas de inclusão, em particular na perspectiva de género, e mostram como apesar dos números encorajadores de mulheres nos cargos electivos e de liderança, Moçambique ainda não conseguiu conceber uma política com sensibilidade em matéria de género.

Porque a tarefa de estudar os 25 anos de democracia moçambicana é complexa, todos os textos que compõem este livro não se apresentam como acabados, mas

24 S. Chichava e E. Chaimite “Sociedade Civil nas eleições de 2014- Oportunidade de afirmação perdida?”. In L. de Brito et al. (org) *Desafios para Moçambique 2014*, Maputo: EISA, 2015: pp. 59-81.

como pontos de partida para aprofundamento do debate. Aliás, na base das reflexões encontramos uma inquietação que se confunde, às vezes, com a vontade de engajamento por um “Moçambique melhor”, tanto mais que grande parte dos autores são moçambicanos e residentes em Moçambique. Não há nada melhor que “pensar por dentro” sobre inquietações que se vivem no dia-a-dia, uma introspecção e uma reflexão verdadeiramente vernacular, naquela perspectiva de Bronislaw Malinowski²⁵, mas que nem por isso dispensa o rigor metodológico que caracteriza a reflexão científica. Os textos elaboram, quase todos eles, a visão de uma “sociologia do possível”²⁶, ou seja, um ideal de uma democracia que sirva como base para a sustentabilidade de Moçambique, tanto política quanto económica.

Ericino de Salema, Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe, José Jaime Macuane, Eduardo Siteo

25 B. Malinowski, *Les Argonautes du Pacifique occidental*. Paris: Gallimard, 1989.

26 A. Mbembe, *Sortir de la grande nuit: essai sur l'Afrique décolonisée*. Paris: Découverte, 2010.

PARTE I:
DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES

DEMOCRACIA DISJUNTIVA

Severino Ngoenha

“A democracia é uma planta sensível, cujo cultivo necessita de muito cuidado, e cada geração deve preocupar-se com as condições adequadas para manter a planta viva.”¹

INTRODUÇÃO

Os Ateliers filosóficos (espaço de encontro e de debate de ideias sobre Moçambique), para os encontros de 2020, brutalmente interrompidos pela Covid-19, tinham decidido discutir, de maneira *ex-professo*, o estágio da nossa democracia, vinte cinco anos depois da sua emergência. Concebeu-se, até pelo título, “Democracia moçambicana, o que temos e o que nos falta”, fazer uma destrição entre os aspectos positivos da nossa evolução democrática e o longo percurso que fica ainda por realizar.

Conceber assim o percurso democrático moçambicano significa, em primeiro lugar, reconhecer a existência de uma dimensão democrática implantada no país. Em termos comparativos, existe, inequivocamente, mais espírito democrático e instituições que corroboram esse sistema na 2ª República do que na 1ª. Em segundo lugar, significa reconhecer que esse espírito e essas instituições, de há 25 anos a esta parte, se têm, de veras, implantado na consciência existencial dos cidadãos. Os elementos mais evidentes são, sem dúvida nenhuma, os recorrentes processos eleitorais, a existência de partidos políticos, de meios de comunicação independentes, de instituições tendencialmente independentes, mas, sobretudo, a emergência e o crescimento de uma sociedade civil que representa a consciência do direito de participação cívica na vida política e social do país, que não se resume às eleições e pleitos eleitorais, mas se mostra também na participação do debate de ideias e dos principais problemas do país: dívidas ocultas, transparência política, monitoria do orçamento, conflitos políticos e militares, etc.

Existe, porém, um paradoxo na nossa democracia. Trata-se, de um lado, de uma democracia que triunfa, aparentemente, nos seus princípios: com uma consciência sempre maior dos cidadãos e no incremento das instituições, mas frágil do ponto de vista das suas bases. Uma democracia *Ready Made* na sua constituição, na “separação”

1 T. Kesselring, prefácio ao livro de S. E. Ngoenha: *Terceira Questão. Que leitura se pode fazer das recentes Eleições Presidenciais e Legislativas?* Maputo: Editora UTM [Universidade Técnica de Moçambique], 2015, pp. 13-22.

de poderes, na estrutura dos partidos, resultante não de uma evolução política – ou metamorfose – dos seus principais protagonistas e dos cidadãos, mas de uma imposição histórica, ou seja, o desfecho do conflito ideológico entre os dois blocos que se afrontaram na segunda metade do século vinte: capitalismo e socialismo.

Este *Ready Made* prolonga-se também na sociedade civil, enquanto componente teórica das democracias liberais², mas também nos seus mecanismos de actuação.

Por outro lado, a emergência da democracia é concomitante – e prisioneira – à invasão do individualismo, o que tem como efeito, destabilizar um certo número de condições, *ad mínima*, do funcionamento político da nossa sociedade. Neste sentido, por detrás das aparências, dissimula-se um mal profundo, que toca, para além do funcionamento do nosso regime no sentido estreito, a nossa concepção de democracia.

A exaltação unilateral e tendenciosa das liberdades individuais não só esvazia o sentido da ideia de uma comunidade de decisão, como hipoteca a legitimidade do governo e impede a representação de um destino colectivo e de um poder exercido em comum. Para além da protecção – legítima e necessária – dos direitos individuais, a democracia deveria incluir o direito de participação na vida política, como também na nossa auto-governança como um corpo político constituído; na prática, na nossa governança como nação. Isto supõe a subordinação de direitos individuais a um propósito comum, a um projecto comum, à vida em comum. Reduzir a democracia à protecção única dos direitos individuais redimensiona a legitimidade da nossa comunidade política. Daqui deriva a questão quanto à capacidade representativa do nosso governo e, ainda mais, sobre a consciência de si dos cidadãos. Com efeito, o mais angustiante não é sermos mal representados, apesar de ser um problema grave, mas a incerteza sobre o que nos constitui como povo, um povo do qual se pergunta se vale ainda a pena ser preservado e continuado.

Neste sentido, a nossa democracia, em parte resultado de uma crise – a guerra de dezasseis anos – constitui ela própria uma crise política, uma crise que envolve o nome e a nossa concepção de democracia. Para além disso, a nossa democracia é habitada por uma outra dificuldade, inerente aliás a todos os sistemas representativos, o risco de ser uma democracia sem povo (*demos*) e, por isso mesmo, de só ser marginalmente democrática. Toda a democracia (mais ainda a democracia representativa) vive numa tensão permanente entre a democracia como “forma de governabilidade” e um modo de fazer o político, isto é, uma prática que procura “restabelecer a possibilidade de uma colectividade reformular a estrutura social em que se encontra”. Dito de outra maneira, toda a democracia vive uma tensão entre a forma de governo democrática e a colectividade que compreende, e vive sob esse governo democrático. O que se descreve aqui é uma divisão entre, de um lado, a democracia como forma de governo, ou “governabilidade identificada com um status de hegemonia e, do outro,

2 S. E. Ngoenha, *Lomuku*. Maputo: Publifix, 2019.

a soberania, a autodeterminação dos governados, a colectividade ‘popular’³.

Esta confusão não é particular a Moçambique, mas atinge até países com democracias consolidadas. Giorgio Agamben⁴, defende que “há um mal entendido cada vez que se emprega a palavra democracia, porque se entende por ela duas coisas distintas: uma forma de governo e uma soberania, uma constituição e uma técnica de governar, uma racionalidade político-jurídica e uma racionalidade económica-governamental”. Essa confusão precisa ser deslindada para que se comece a poder formular com mais rigor o problema da democracia. Ela explicaria a subalternização do demos, do povo – suposta no termo democracia - a favor da arte de governar, fazendo com que cada vez mais ela seja pensada única e exclusivamente como governabilidade, ou seja, como gestão, e se esvazie a democracia de qualquer sentido genuinamente soberano do termo. Esta confusão leva à constatação de que a colectividade governada pela democracia não formula nem reformula a própria estrutura social, isto é, não governa.

A nossa democracia é o exemplo típico e eloquente de uma democracia que vive sem o povo, que não precisa do povo. Usa o povo para se legitimar, como arte de governar, mas não precisa dele. Neste sentido, é uma democracia governada e não governante. É um sistema governado por uma oligarquia que vive sem o povo. Se toda e qualquer democracia representativa é só marginalmente democrática, como nos referimos acima, a nossa se apresenta como uma democracia que faz a economia do povo, onde os poderes se auto representam e não representam a colectividade da qual supostamente seriam representantes; onde os oligarcas se interessam pelo destino de seus representados unicamente na medida em que estes legitimam o exercício do seu poder representativo e, por isso mesmo, se interessam apenas marginalmente pela realidade existencial daqueles que representam.

No fundo, a nossa democracia ressent-se daquilo a que Norberto Bobbio chamou de “promessas de democracia não cumpridas”⁵, fundamentalmente a dois níveis: num nível filosófico e no outro da criação e funcionamento das instituições. No nível filosófico, para que haja democracia, é necessário que os seus principais protagonistas - representantes e representados - estejam convencidos do bem fundado em tal sistema, que todos sejam honestos e que acreditem na honestidade de outros, mesmo daqueles que não pensam como eles - é o que nos tratados famosos de Voltaire e Locke se chamou princípio de tolerância - ; que eles pautem mais pelo consenso que por imposições unilaterais: não pode existir democracia sem democratas.

No segundo nível, a democracia exige instituições que, no jargão da modernidade, se apresentam como a separação e autonomização dos poderes para que, através de

3 J. C. Penna et al., “Democracia da vida comum.” In M. Siscar & M. Natali (Org.) *Margens da democracia*. São Paulo: Editora Unicamp, 2016, pp.13-46.

4 G. Agamben “O que é o contemporâneo? e outros ensaios”. Tradução de Vinicius Nicastro Honesco. Chapecó-SC: Argos, 2009.

5 N. Bobbio, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

uma limitação e vigilância recíprocas, se possa garantir a transparência do sistema e a autonomia dos cidadãos.

A democracia compreende, historicamente, dois processos: a criação de ideais filosóficos da participação igual de todos nos processos de deliberação e de tomada de decisões, dimensão filosófica que herdamos do pensamento político grego. Entretanto, se os próprios gregos não conseguiram implementar a democracia é que lhes faltaram instituições que garantissem que tal governação comum fosse possível. “(...) O que eles nos legaram, ou o que nós devemos aos gregos, não é um exemplo de vida democrática, mas um ideal social: uma concepção teórica, uma filosofia, até podemos mesmo dizer, uma utopia”⁶. Por isso, do ponto de vista prático ou político, a democracia (ideal filosófico grego) é um processo que ganha corpo com a modernidade, quando instituições separadas, autónomas e independentes foram criadas como garante da transparência, do equilíbrio e da justiça. Neste sentido, interrogar o nosso “já e ainda não” (o que temos e o que ainda nos falta) deveria significar inquirir a progressão da nossa crença, de um lado, na democracia, e do outro, no fortalecimento das nossas instituições e da sua progressiva autonomização.

Refazendo o percurso da nossa democracia a partir da sua génese, somos obrigados a reconhecer que ela não resulta de uma evolução política interna ou de uma escolha autónoma do país e dos seus cidadãos, mas de uma situação que nos foi imposta pela história da Economia-Mundo (guerra político-ideológica dos blocos, fracasso do nosso modelo anterior, crise económica e social, interferências dos sistemas racistas da Rodésia e da África do Sul conjugadas de maneiras alternadas e diferenciadas) e da dita guerra civil. A Frelimo e a Renamo, por razões diferentes, não eram defensores acérrimos da democracia multipartidária. A Frelimo acedeu a ela por clara imposição e a Renamo por uma espécie de oportunismo político. Volvidos vinte e cinco anos, a nossa democracia ressent-se, ainda, de um défice de democratas, quer como pessoas convencidas no bem fundado no sistema, quer como forma de organização de forças e partidos políticos e até mesmo da presença, e da intervenção, de cidadãos responsáveis, conscientes dos seus direitos e deveres. A postura das nossas lideranças é de autocratas e senhores feudais, diante dos quais os súbditos – e não cidadãos - têm que se ajoelhar; são exemplos eloquentes disso, os famosos três minutos de Guebuza para membros seniores do seu partido num congresso; ou Dlhakama, que mete pessoas desconhecidas na lista para o parlamento sem discussão prévia no interior do seu partido; tal como Simango, que, como Nyusi, corta todo e qualquer capim alto do seu partido.

Quando se olha para a maneira como os partidos se organizam e funcionam no seu próprio interior, o que se constata é a ausência de todo e qualquer funcionamento

6 S. E. Ngoenha, *A Terceira Questão: que leitura se pode fazer das recentes eleições presidenciais e legislativas?* Maputo: Publiflix, 2015, p. 29.

democrático. O chefe, independentemente do que diz e faz, é mais sagrado que os credos do antigo e novo testamento juntos. Na Renamo de Dlhakama foram expulsos os membros que ousaram pensar com a própria cabeça e ter ideias próprias, o que aliás está na origem do MDM. Mas também este partido, filho da falta de debate democrático na Renamo, parece avesso ao debate de ideias e continua as mesmas fobias de intolerância e antidemocráticas para com os seus membros, muitos dos quais dispostos a dedicar a sua energia e intelectualidade à causa. No caso da Frelimo, vive-se um processo de involução. Durante o período do partido único, houve mais dialéctica política do que hoje, em que reina o princípio “L’État (parti) c’est moi”, dos novos Luíses (em referência a um absolutismo severo *à la* Francesa, de Luís XIV).

Posturas autocráticas repercutem-se nas organizações da sociedade civil, que não aplicam nas próprias organizações a transparência, a democracia interna e alternância que exigem dos partidos políticos. E enfim, o que é ainda mais grave, as pessoas não se comportam como cidadãos, instituídos de direitos e deveres, mas consideram os seus representantes, não como servidores (de *ministerium*, serviço), mas *Hossis*, novos Gungunhanas a quem se deve absolutamente obedecer, mesmo se fazem grandes falcatruas ou promovem guerras. Esta tara de chefismo se repercute na função pública, nas universidades e até nas igrejas. O défice de democracia atinge, assim, o conjunto da nossa sociedade. O diagnóstico do percurso da democracia moçambicana demonstra que, depois de um início promissor, o processo democrático parece estar a trilhar numa fase de involução, essencialmente, porque os seus protagonistas – partidos políticos, governantes, sociedade civil, cidadãos - não acreditam de facto (ou não conseguem assumir, por falta de vontade ou de cultura de tolerância) na democracia e, por isso, aderem muito pouco aos seus ideais filosóficos.

Por fim, a conjugação entre a pós-política da 2ª República moçambicana – onde a política se faz sem ideias nem ideais - e a elevação do dinheiro a estatuto de totem (razão e valor único da adesão à política) provocam uma situação explosiva. Assiste-se à substituição da democracia pela dólar-cracia, onde os partidos são grandes empreendimentos e provedores de oportunidades económicas. Assim, a adesão a partidos políticos, ou à política activa, simplesmente não se faz por ideais, por um espírito de serviço à causa da maioria, mas pelo único valor pecuniocrático. Isto falsifica a política porque os seus protagonistas entram a fazer política não porque têm algum interesse pela coisa pública, mas pelos privilégios que a pertença à vida pública lhes confere. Pior, a política, nesse sentido, tende a atrair os piores caracteres, aqueles para quem os fins justificam os meios.

No capítulo III da “Política” (*politeia*), Aristóteles⁷ descreve diferentes regimes de soberania (Kyrión) com base em critérios quantitativos: o governo de um, de poucos, ou de muitos na sua forma recta-monarquia, aristocracia ou regime constitucional;

7 Aristóteles, *Política*. Trad. António Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998, p. 289.

ou, em sua forma desviante, pervertida: tirania, oligarquia, democracia. A democracia aparece como o regime desviante da soberania de muitos. O que é relevante aqui para o meu propósito é a distinção que Aristóteles faz entre regimes rectos e regimes desviantes. Nos regimes rectos, o único, os poucos ou os muitos governa(m) em vista do interesse comum, ao passo que, nos regimes desviantes, o único, os poucos ou os muitos governa(m) com vista a eles próprios.

Os nossos governos decepcionam porque os membros estão mais preocupados com as suas pequenas pessoas e famílias, com as pequenas elites, mais do que em governar efectivamente. A política, de uma maneira geral, tornou-se o meio através do qual se acede à economia. Governar, ter acesso a posições de poder, traduz-se em privilégios, em mordomias. A luta é aceder ao poder como trampolim para as benesses materiais. Esta maneira de fazer política traz conflitos sociais, pois, esquecido, o povo, “(...) exacerba-se, de um lado, a luta pelo poder e, de outro, as discrepâncias e mesmo conflitos entre o Estado e a Nação”⁸. Esta descrença e desprezo pelos princípios filosóficos leva à fragilização do segundo elemento, que na modernidade contribui e reforça o sistema democrático, as instituições, marcadas - no nosso caso - por uma grande promiscuidade e sempre maior controlo do parlamento e do judiciário por parte do executivo que, por sua vez, é controlado pela Frelimo ou, pior, por algumas gangues no seu interior.

Na história da 2ª República não há lembrança de um parlamento tão monolítico como o actual, fruto de uma vontade suspeita e antidemocrática do candidato da Frelimo: ganhar tudo, com maioria esmagadora, usando, maquiavelicamente, todos os meios, lícitos e ilícitos, para atingir esse fim. Por outro lado, também nunca se assistiu a tamanho enfeudamento do parlamento à vontade do Executivo e do partido. Isso resulta na fragilização do parlamento, a nossa *Ágora*, onde se ouve uma só voz - com maioria esmagadora - e não se admite opinião contrária. Se fizermos jus ao velho Maquiavel, para quem uma nação só é governável com instituições fortes e leis justas, o nosso parlamento é a demonstração do exacto contrário: uma instituição frágil, promíscua e a mercê de interesses de grupos pecuniocráticos. A consequência disso é um parlamento incapaz de fazer leis justas orientadas ao interesse de todos, tolerante e que ausculta as diferentes sensibilidades nacionais representadas; incapaz, enfim, de fiscalizar o Estado. Isto revelou-se na homologação das dívidas ocultas, contraídas à revelia e a favor de alguns cleptopolíticos. E o que dizer das mordomias de reintegração dos actuais e ex-deputados e governantes, em simultâneo com a negação de aumento salarial para os demais cidadãos, até para aqueles com salário mínimo?

Os nossos parlamentares representam pouco ou quase nada dos seus eleitores e respectivos interesses: eles não têm, in primis, necessidade de estar em conformidade com os interesses do povo, mas precisam é de estar em monocórdia com a vontade

8 S. E. Ngoenha, *Intercultura, alternativa à Governação Biopolítica*. Maputo: Publifix, 2011, p. 47.

e interesses daqueles que garantem a sua presença no parlamento, não o povo, mas o(s) partido(s). Por isso, mais do que representantes do povo, são representantes dos interesses do(s) partido(s) ou de uma parte dele(s). Estamos claramente diante de um sistema partitocrático e talvez mafioso e de gangs. A marginalização e subalternização do parlamento não é de hoje. Ela dominou os últimos tempos da governação Guebuza, quando as longas e inúteis conversações entre a Frelimo e a Renamo no Centro de Conferências Joaquim Chissano eram feitas entre indivíduos sem legitimidade democrática e constitucional, estribados apenas no poderio militar; foi um diálogo fora e em detrimento do Parlamento, a quem coube o papel, absurdo em democracia, de assistir. Foi como se a nossa democracia e as suas instituições se subordinassem a uma instância não democrática, encarregue de garantir a democracia⁹. Esta promiscuidade com o executivo-partido é ainda mais manifesta no poder judicial. A contratação pela procuradoria de advogados pagos com o erário público para defender os que burlaram o Estado, a impunidade de corruptos e burladores do Estado, a lentidão do sistema, que se acelera rapidamente só quando estão em causa interesses dos oligarcas. Isso demonstra a inexistência de um sistema judiciário, de facto, separado e independente do executivo, mas enfeudado em práticas opacas e cúmplice das mesmas.

A 2ª República, nascida no consenso a favor da democracia, apesar das suas proclamações, não tem demonstrado vontade e interesse de criar uma sociedade dialógica e reconciliada, nem de actualizar as potencialidades do consenso democrático de Roma. Pelo contrário, através de um complexo multiforme de acções maquiavélicas, artimanhas, medidas dilatórias, enganos, co-optações, brutalidade, têm, na prática, reafirmado a sua determinação em continuar a ser uma democracia aparente, com diferentes partidos mas governado sempre pelo mesmo e, ainda por cima, com prepotência e de uma maneira promíscua. A crítica de Marx ao que chama “o falso consenso imposto pela ideologia das classes dominantes”, aplica-se, ad litteram, à oligarquia dominante hoje. Com a diferença de o fundo ideológico não ser uma virtuosa luta de classes, mas uma maliciosa poderocracia, o poder a todo custo, um poder finalizado a ele mesmo, que não tem em conta os imponderáveis e as vicissitudes históricas actuais (pós-marxismo, pós-ideologia, pós-política, pós-história), o que provocou e continua a provocar um grande dissenso e ameaça pôr em causa a paz e a unidade nacionais.

A ideologia, de ‘poder a todo o custo’, sucumbe e é permeável a todos aqueles que podem assegurar, potenciar, aumentar, consolidar o poder, independentemente das intenções, meios ou acções. Mutatis mutandis, o poder protege e cega permissivamente a todos os seus afiliados na poderocracia. Isto é um campo aberto a abusos – do poder, das promiscuidades, das anarquias, da corrupção e das injustiças. É nesta

9 S. E. Ngoenha, *A Terceira Questão: que leitura se pode fazer das recentes eleições presidenciais e legislativas?*, Maputo: Publiflix, 2015.

determinação fóbica, do poder a todo o custo, que tem que se ver a acção periclitante do judiciário - quer seja cooptado, aliciado ou ameaçado - sempre menos ao serviço da justiça, com dois pesos e duas medidas e a balança inclinada sempre para o mesmo lado. Contra o espírito da democracia, moderna, que foi libertar os indivíduos das religiões, das etnias, dos poderes absolutos, para que, assim libertos, pudessem governar juntos (Alain Renault), o que faz a nossa segunda República é aprisionar os indivíduos com aliciamentos, mordomias, ameaças, coaptações e impedi-los assim de pensar e agir em consciência. Em suma, de serem sujeitos autónomos, o que é indispensável para a democracia.

A outra face deste embroglio é que a filiação (pertença) “autoriza” apropriar-se, indevidamente, dos bens, dos espaços, das oportunidades, dos direitos e até das vidas dos outros, sobretudo dos não afiliados, do capim raso-terra e sem protecção de ninguém, a maioria dos moçambicanos. A filiação autoriza fazer alianças com grupos estrangeiros – malaios em Cabo Delgado, chineses em toda a parte, sul africanos nas zonas turísticas, portugueses nos bancos – que, escudados na “autorização”, se sentem licenciados para violentar o capim raso-terra. A filiação (pertença) - e o pagamento de quotas - “autoriza(m) a arrombar cofres, seguros, bancos, empresas; a subtraírem (gamarem) do que era comum e público e a deslocarem milhões de pobres e desprotegidos. A filiação autoriza a venda de espaços, e com isso hipotecar a vida das pessoas, a contração de dívidas e o seu pagamento por todos e, sobretudo, pelos não afiliados.

Se hoje a justiça está hipotecada e em descrédito, não é, *in primis*, o judiciário que está em descrédito, apesar dos seus pecados. O que está em descrédito é o sistema no qual a justiça está inserida e assenta. O descrédito não está na pessoa do Juiz ou no Direito, mas na promiscuidade do sistema, que não deixa livre o Judiciário exercer, de uma maneira autónoma e responsável, as prerrogativas que deveriam ser suas, e com isso se torna impotente o trabalho da justiça formal. É na promiscuidade que reside o monstro que nos leva hoje a um sentimento comum de injustiça. É a promiscuidade que viola as regras do estado de direito, que falsifica as regras do viver em comum e violenta o consenso democrático. É a promiscuidade que faz perigar um futuro consensual, e desse modo, ameaça gravemente a paz. A metanoia necessária é uma adesão voluntária, consciente e concordada (consenso) à democracia nos seus princípios filosóficos e no estabelecimento das suas instituições. Um acordo necessário sobre os valores do nosso viver em comum, e sobre as instituições que têm que reger a nossa vida colectiva. É aqui que se situa o antídoto ao consenso em volta da injustiça. Face a estas constatações, a conclusão nos dois níveis evocados é que as premissas e as promessas que o processo democrático moçambicano revelou depois dos Acordos de Paz parecem estar em franco decréscimo.

O único espaço de participação, aparente, deixado ao demos, seriam os pleitos eleitorais. Porém, as próprias eleições, nascidas no fim da guerra de dezasseis anos, como

símbolo da participação do povo, vivem, intercalam e perdem sob o espectro da violência, como o único meio para dirimir o contencioso eleitoral entre partidos beligerantes. Os contenciosos eleitorais vão desde cenas de violência verbal e física, pancadaria (entre os apoiantes nos períodos eleitorais) até à contestação dos resultados devido a suspeitas de enchimento de urnas, abertura tardia das mesas de voto nos círculos supostamente de influência da oposição, actuação parcial e conivente da Polícia da República a favor do partido no poder, abuso dos bens do Estado a favor da Frelimo, inacção do STAE, da CNE e do Tribunal Constitucional perante denúncias dos partidos da oposição e organizações da sociedade civil.

Jacques Rancière, no “Desentendimento”, defende que a política não é um estado de coisas, uma forma de governo, mas uma coisa rara. Ela ocorre quando há um dano, um litígio; há política cada vez que se questiona a contagem das partes, a justiça. Para ele, chamamos geralmente política ao conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das colectividades, a organização dos poderes, a distribuição dos lugares e das funções e os sistemas de legitimação dessa distribuição. As operações que compreendem a política são a agregação, o consentimento, a organização, a distribuição, a legitimação. A isto, que normalmente chamamos política, Rancière propõe dar o nome, emprestado de uma elaboração de Michel Foucault, *polícia*. Os estudos de Foucault, a que Rancière se refere, inserem-se no corpo de uma série de estudos sobre a biopolítica e o biopoder, como gestão estatal do vivo e da vida. Nos estudos sobre a governabilidade, sobre o surgimento de uma técnica ou arte de governar nos séculos XVII e XVIII, Foucault explica que, por ‘polícia’ entendia-se tudo o que diz respeito ao homem e à sua felicidade; ao que regulamenta a sociedade e as relações sociais. Visto nesta óptica, a polícia ocupa-se de objectos tradicionais, como a religião, a saúde, o comércio, as fábricas, os operários, os pobres, a ordem pública, o teatro, a literatura, os espectáculos, mas do ponto de vista da vida; da qualidade moral da vida, da preservação da vida, das comodidades e dos prazeres da vida. A racionalização do Estado coincide com o estabelecimento das mais terríveis violências, sob a égide dessa técnica de governo e do governo da vida. Governar a vida não exclui matá-la.

Esta perspectiva fornece elementos para pensarmos o diagnóstico da violência que tem caracterizado o nosso sistema democrático. É da ordem da polícia, e não do político, a gestão das partes heterogéneas dos diversos grupos que compõem o governo, as oposições, as elites, os professores, os meios de comunicação. Outra forma de fazer a avaliação de “o que temos e o que nos falta” está na esfera da imposição da política-mundo. Se, como dissemos acima, a nossa adesão à democracia liberal¹⁰ resultou de razões mais exógenas – o colapso da URSS com o respectivo modelo económico de planificação central e, oportunisticamente, da expansão imperialista do

¹⁰ Há filósofos e estudiosos que consideram a democracia liberal superada, juntamente com a sua antítese democracia republicana. Ao invés, falam de democracia deliberativa.

modelo das instituições do Bretton Woods – o mesmo se pode também dizer quando se trata de avaliar o percurso do nosso democratismo.

Para além da fragilidade das nossas instituições, da promiscuidade dos nossos governantes, do cepticismo de todos quanto aos fundamentos filosóficos da democracia, existem também factores de ingerência e cumplicidade político-económicas por parte de poderes financeiros inscritos na óptica do neoliberalismo, com os seus imperativos de acumulação para poucos (cooptados) em detrimento do maior número. Na esteira de Norberto Bobbio¹¹, é necessário diferenciar o liberalismo político (sincronizado com a democracia) do liberalismo económico, que pretende subalternizar a democracia (escolhas, participação) à economia e, hoje, às finanças, mesmo que seja em detrimento dos direitos fundamentais das pessoas.

O nosso sistema guarda do nome ‘democracia’ apenas uma memória etimológica. Trata-se de um sistema de governo sem povo, em que um pequeno número de dirigentes, integrantes de uma oligarquia de facto, representa os interesses do partido ou de grupos no seu interior e, no qual uma patética classe política desempenha um papel de, no máximo, coadjuvante. Tudo o que dissemos até aqui resulta em recuo da nossa democracia quanto aos direitos políticos, económicos e sociais. Mas aqui reside também o desafio com que está confrontada a democracia moçambicana: a tolerância no seu sentido mais profundamente filosófico (como defendia Voltaire, “eu não estou de acordo contigo mas vou lutar para que tenhas o direito à tua opinião”) deve habitar todos os membros na nossa polis ou *civis moçambicanorum* (desde os governantes e demais políticos até aos cidadãos mais comuns, passando pelas diversas associações da sociedade civil e os intelectuais) para se garantir o fortalecimento e a independência das nossas instituições.

A democracia nasceu na Grécia, mas esta teve sempre relações conflituosas com ela. A verdadeira história da democracia é um processo contínuo e incansável de esforço de correcção dos seus defeitos, para melhorá-la continuamente e adaptá-la às vicissitudes dos tempos e lugares. Se a democracia, enquanto ideal, nunca é plenamente realizável, nem por isso devemos descurar de a aprimorar como prática. Ela é um desafio paciente e incessante de aproximação, mas também de vigilância permanente contra os seus “inimigos”, sempre à espreita de todas as maneiras. Como ideal, ela vem conhecendo, desde o último quinto do século XX, uma revitalização teórica interessante. Se Bobbio acredita e luta pela sua compatibilização com o liberalismo, outros, principalmente o velho Habermas, propõem uma genealogia que parte da democracia liberal, passando pela democracia republicana, ambas contrapostas, até sua à conciliação na democracia deliberativa¹². Apesar de não gozar de óptima saúde entre nós, como aliás também noutras partes do mundo, a democracia não está à

11 N. Bobbio, *Democracia e Liberalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

12 J. Habermas, *Direito e Justiça: entre a Facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

beira do túmulo. Por isso, mais do que de crise, devemos falar da necessidade da sua contínua “transformação” e adaptação às vicissitudes do tempo e dos lugares¹³ o que, no nosso caso, implica a sua moambicanizao filosófica e institucional.

No âmbito da filosofia, a democracia é pensada como um horizonte reformista e, algumas vezes, como uma meta nunca atingível; também como um ideal, como sublinha Derrida, em uma entrevista de 1980, intitulada *Política e Amizade*, tese que depois será elaborada em outros textos célebres. A democracia aparece aqui como uma democracia por vir, e convive com a acusação de comportar ou admitir a desigualdade social extrema. A democracia poderia ser pensada como uma espécie de utopia, regra ou horizonte da política. Nesta perspectiva, ela estaria próxima a uma hipótese messiânica da política. Do lado empírico, a democracia não descreve o regime de todos. Há os que vivem sob a democracia (muito poucos em Moçambique) e aqueles que vivem sob uma outra lei (dos partidos, das mordomias, das percentagens), governados por um outro governo (interesses mafiosos), que é o duplo Unheimlich do governo efectivo e oficial. Sob esse outro governo, a colectividade insólita, estranha ou inquietante (diferentes traduções do alemão de Freud) de governados não vive num estado democrático.

James Holston chamaria de democracia disjuntiva¹⁴, o que aponta para uma fissura interna na democracia (consequência dos que vivem à margem dela). Como entender essas margens, pontos de vista internos e externos da democracia, povoados por colectividades marginais ou disjuntivas, que dividem o todo democrático, antonimicamente, em zonas morfollogicamente contrapostas, não subsumíveis  regra da governabilidade? São essas colectividades marginais (assistidas) que são geridas em políticas institucionais e de caridade. Com base nesta síndrome, podemos apontar quatro problemas fundamentais em volta da nossa concepção e dos nossos imperativos democráticos: uma confusão entre soberania e governo; um deficitário sistema de representação; a democracia como essencialmente marginal e como gestão selectiva das suas partes; a democracia como utopia ou modelo para se colocar questões  política. O aprimoramento da praxis democrática não se resume simplesmente a reformas institucionais, mas exige uma mudança de cultura numa dupla dimensão: a moral (da nossa vida política) e uma refundação (em profundidade) das nossas instituições democráticas (cf. *A Terceira Questão*).

“A nossa democracia necessita de refundar-se, e são será possível, com leis justas e instituições fortes.”

13 N. Bobbio, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 11-12.

14 J. Holston, *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA MOÇAMBICANA DE DEMOCRATIZAÇÃO

Eduardo J. Sítoc

INTRODUÇÃO

OS CONTORNOS DA “TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA”¹ NO CONTEXTO DE MOÇAMBIQUE

Vários estudiosos que deixaram registos notáveis acerca do processo moçambicano de “democratização”² denotam consenso na identificação dos momentos-ingredientes que caracterizam este processo, designadamente: (a) a adopção de uma constituição político-pluralista, em Novembro de 1990, que assinala a transição formal do mono para o multipartidarismo e a substituição da lógica da economia estatal-centralizada pela economia de mercado; (b) a efectivação das negociações de paz que culminam com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), a 4 de Outubro de 1992, na cidade italiana de Roma, entre o Governo da Frelimo e a Renamo, que estabelece o fim da violência armada e a passagem irreversível à opção por uma solução política da questão do poder; e (c) a implementação do AGP, que se consolida com a realização das primeiras eleições multipartidárias, em Outubro de 1994³. Sobre este momento da história do país, José Macuane refere que “O processo moçambicano de democratização tem a particularidade de ter sido profundamente influenciado pela transição de um sistema monopartidário para o multipartidarismo num contexto de

1 Este texto assume que existe uma diferença importante nos termos “democratização” e “transição democrática”, embora o último constitua, na literatura da *transitologia*, a primeira fase da democratização, ou seja, o processo da democratização íntegra, numa primeira fase, a transição democrática e, posterior mas não necessariamente, a consolidação democrática. Justamente, esta primeira secção trata da experiência moçambicana de transição democrática.

2 Democratização – no sentido de consolidação da democracia – engloba o que Luís de Brito coloca nos termos seguintes: “...movimento tendente à implantação de um sistema de democracia liberal, ou seja, um sistema de organização política do Estado fundado no pluripartidarismo, na realização de eleições livres periódicas e na separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário” L. de Brito, “Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique”. In L. Brito e B. Weimer (eds.) *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*. Maputo: UEM/Fundação Friedrich Ebert, 1993, p. 24.

3 B. Mazula, “As Eleições Moçambicanas: Uma Trajectória da Paz e da Democracia”. In B. Mazula (ed.) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Elo Gráfico, 1995; J. L. Cabaço, “A longa estrada da democracia moçambicana”. In B. Mazula (eds.) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Elo Gráfico, 1995; B. Weimer, “Moçambique: Dez Anos de Paz – Democracia, Governação e Reforma”. In B. Mazula (coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária, 2002; M. de Tollenaere, “Democracia e Eleições em Moçambique: Teoria e Prática”. In B. Mazula (coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*, Maputo: Imprensa Universitária, 2002.

pacificação, que implicava a integração dos antigos beligerantes no jogo democrático”⁴. Igualmente, como aponta Luís de Brito, “Moçambique é um dos casos em que a transição política se faz num contexto de crise económica e social extrema”⁵.

A transição democrática, em Moçambique, inscreveu-se no quadro das democracias da terceira vaga, que, segundo Samuel Huntington, ocorre sobretudo no espaço entre 1974 e 1990, tendo começado por Portugal e Espanha e se estendido, posteriormente, para a América Latina, mais tarde, para o espaço da Europa do Leste e, só no fecho dos anos 1990, é que os ventos da mudança atingiram a região da África ao Sul do Sahara⁶. No caso dos países da Europa do Leste, e mesmo nos países africanos, esta transição inscreve-se, igualmente, no quadro de uma nova ordem política internacional sequente ao desmoronamento do antigo bloco socialista do Leste Europeu. Contudo, no caso moçambicano – como anotado acima –, a busca de uma solução política da questão do poder que fosse capaz de acabar com a guerra e assegurar a paz numa lógica político-democrática foi a força motriz deste processo, daí que, sobre o assunto, o autor deste texto tenha anotado, em 2011, que: “Moçambique exemplifica uma instância em que o pacto democrático funciona como solução de uma persistente confrontação política e militar e, também, como passo inaugural de uma ordem política democrática, embora frágil”⁷.

Como anota Marc de Tollenaere, Moçambique operou com relativo sucesso nas duas primeiras fases do paradigma da democratização⁸ – neste texto, tomadas como constituintes da fase de “transição democrática” –, nomeadamente a abertura e a catalização, tendo-se colocado como preocupação, desde o início, a questão da consolidação: “Como Moçambique tinha sido até então um exemplo de transição democrática, nos

4 J. J. Macuane, “Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique”. *Revista Científica Inter-Universitária Economia, Política e Desenvolvimento*, 1 (3), 2010, pp. 113-131.

5 L. Brito, “Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique”. In Brito, L., e B. Weimer (eds.), *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*. Maputo: UEM/Fundação Friedrich Ebert, 1993.

6 S. P. Huntington, “Democracy’s Third Wave”. In L. Diamond & M.F. Plattner (eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996.

7 E. J. Siteo, *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994*. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2011.

8 Uma voz que simboliza o entusiasmo nacional com o sucesso da transição democrática no país é de Iraê Baptista Lundin. Com efeito, depois de exaltar a liberalização económica, operada pela via do PRE, em 1987, a consagração do pluralismo político, na Constituição de 1990, a superação da guerra e garantia da pacificação do país, assegurada pela assinatura do Acordo Geral de Paz, em 1992, seguida das primeiras eleições multipartidárias em 1994, alude ao pacote autárquico em 1997 e respectiva realização das primeiras eleições autárquicas de 1998 e, chegada aqui, ela anota: “Como consequência da abertura política e económica no país, o discurso político mudou. A governação política passou a adoptar palavras e atitudes de reconciliação e de aceitação “do outro”, aceitando na vida do país indivíduos e grupos sociais que defendiam ideias diferentes das que até então haviam sido parte de um bloco político monolítico”. I. B. Lundin, “Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafio das abstenções nas eleições de 2008 e de 2009 em Moçambique”. In Observatório Eleitoral, *Moçambique Democrático: Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais e Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009*. Maputo: CIEDIMA, 2012, pp. 13-70.

princípios de 1995, a comunidade internacional, que desempenhou um papel fundamental para a conclusão próspera das primeiras duas fases, fez, em colaboração com o governo, uma avaliação de áreas de prioridade para a consolidação da democracia”⁹. Nunca houve, todavia, certeza sobre a possibilidade/viabilidade da consolidação do processo da democratização do país. Já em 1995, Brazão Mazula – ao esboçar as perspectivas do futuro imediato em cenários e desafios, vislumbrava cinco possibilidades: (1) anarquia e ingovernabilidade; (2) cooptação política; (3) real convivência democrática; (4) um cenário misto, constituído, essencialmente, de uma combinação da praxis de cooptação política e procura de convivência social, especialmente com o objectivo de contenção dos conflitos ainda pendentes; e (5) instabilidade político-militar¹⁰. Por ocasião da celebração dos 10 anos do processo de paz – e sete anos após a enunciação dos cenários de Mazula –, Bernhard Weimer não teve dúvidas quanto ao estado da nação nessa altura: “...corroborou-se o cenário da cooptação, caracterizado pela centralização e concentração do poder, ao custo do cenário da real convivência democrática e cultura democrática, com ênfase nos distritos e comunidades, ou seja, ao custo da administração territorial e governação local”¹¹.

Apesar do facto de a transição democrática no país ter sido celebrada com bastante entusiasmo, tanto internamente como pela comunidade internacional, como refere De Tollenaere, o facto é que ela encerrava, em si, desde o início, o drama que levaria à sua incompletude: a forte desconfiança entre os antigos beligerantes e principais actores políticos nacionais da era democrática. Numa leitura histórica, incisiva, José Luís Cabaço fornece elementos socio-antropológicos e político-ideológicos que ajudam a perceber esta situação. Cabaço alude à clivagem que se estabelece no contexto da luta de libertação nacional opondo os “velhos tradicionalistas” e os “jovens guerrilheiros politizados” – estes últimos radicais pela idade e radicalizados pela guerra, arautos da “Revolução” (e da “Revelação”), intransigentes de autoconfiança e de certezas –, que viam qualquer um que se opusesse aos seus ideais e desígnios como “potencial inimigo da independência”¹². Cabaço acrescenta que, uma vez conquistada a independência nacional, esta linha de jovens triunfantes estabelece um poder que “... se bem que portador de uma natureza popular, teorizou o autoritarismo de Estado e a repressão de interesses e ideologias divergentes ou dissidentes assim como das suas formas de expressão social”¹³. Mazula, a partir do seu paradigma filosófico sobre a Trajectória Antropológica da Paz e da Democracia, “atenua” esta leitura assinalando que o percurso que medeia entre as conversações de Roma (1990/92) e a realização das primeiras eleições significou a superação da desconfiança radical pela confiança

9 M. de Tollenaere “Democracia e Eleições em...*op.cit.* p.229.

10 Mazula, “As Eleições Moçambicanas*op. cit.*...”, pp. 65-9.

11 Weimer, B., “Moçambique: Dez Anos de Paz*op. cit.*”, p. 77.

12 Cabaço, “A longa estrada da democracia.....*op. cit.*”, p. 82.

13 *Ibid.*, p. 84.

básica e, desta, para a inauguração de um período de construção de um consenso comunicativo. Nesse sentido, Mazula anota que “...a confiança aparece como superação de preconceitos, estereótipos e desconfianças, sem contudo eliminá-la por completo, pois atinge a concertação de interesses, vendo o outro como obstáculo”¹⁴.

TENTATIVA DE AVERIGUAÇÃO DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS E IDEOLÓGICOS DA CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DA CLASSE POLÍTICA DO PAÍS

Como refere José Luís Cabaço, os “jovens guerrilheiros politizados” que lideraram a luta de libertação nacional até ao derrube da ordem colonial e proclamação da independência nacional, nos seus ideais e desígnios, “...buscavam instaurar formas de organização política e social baseadas numa ampla participação popular e seguindo exemplos colhidos da experiência política ou estatal das forças progressistas que apoiavam a luta pela independência”¹⁵. Por forma a indagar os fundamentos desta postura política e sua relação com os pressupostos da democracia liberal, faz-se, a seguir, uma abordagem das fontes da teoria da democracia desenvolvidas por Robert A. Dahl¹⁶. O autor descreve, com minúcia, os quatro pilares sobre os quais assenta a teoria da democracia: (a) a experiência clássica de democracia da Grécia antiga; (b) a tradição republicana, romana e das cidades-estado italianas da idade média e do Renascimento; (c) a ideia das instituições de governo representativo; e (d) a lógica da “igualdade política”. Dahl afirma, essencialmente, que a concepção contemporânea que se tem de democracia refere-se a diferentes contributos derivados destes pilares, ainda que estes não sejam, necessariamente, coincidentes e nem mesmo coerentes entre si¹⁷.

A democracia clássica da Grécia antiga assenta, segundo Dahl, na ideia de que a pólis – o governo e o Estado – não é uma entidade externa ou distinta do homem: o homem é um animal político e social e, por isso, a vida política é apenas uma extensão da vida do cidadão, em perfeita harmonia com esta. Aqui, a garantia do interesse geral resulta da ideia de que os interesses dos cidadãos são harmónicos, entre si, e não são distintos, nem contraditórios, com os interesses e objectivos da pólis. Assim, na democracia clássica da Grécia antiga, os cidadãos são politicamente iguais, colectivamente soberanos e possuem, todos, as capacidades, recursos e as instituições de que precisam para se auto-governarem¹⁸. Esta concepção, para servir de sustentáculo a um governo funcional, argumenta Dahl, só pode ocorrer em circunstâncias muito específicas, como seja de uma sociedade que partilhe a cultura, história, língua, va-

14 Mazula, *op. cit.*, p. 26.

15 Cabaço, *op. cit.*, p. 82.

16 R. Dahl, *Democracy and its Critics*. Yale: Yale University Press, 1989.

17 *Idem*, p. 13

18 *Ibid.*...p. 1

lores e todas as demais facetas que possam ser geradoras de interesses e objectivos convergentes entre os indivíduos. Algo, portanto, mais provável de ocorrer no espaço duma cidade-estado.

A tradição republicana¹⁹, diz Dahl, concorda com uma ideia-chave da democracia clássica da Grécia antiga: nenhum Sistema Político pode ser legítimo, desejável ou bom, se excluir o povo de participar no governo. Mas discorda absolutamente da ideia de harmonia de interesses entre os membros da sociedade. As sociedades contêm em si variados grupos com interesses diferentes e até divergentes, representando configurações específicas de elementos aristocráticos, oligárquicos, monárquicos e até mesmo democráticos e demais. Torna-se essencial, portanto, a adopção de uma Constituição que sirva de ponto de equilíbrio entre os vários interesses em jogo, assegurando, desse jeito, a convivência harmoniosa entre os grupos.

A tradição republicana tem, contudo, de acordo com Dahl, duas tendências opostas que vale a pena anotar: a tendência de pendor aristocrático e a de pendor democrático. O republicanismo de pendor democrático defende a ideia de que, no desenho da Constituição, deve assegurar-se que o Sistema de Governo que dela resulte seja capaz de prevenir a tendência, inevitável, para a preponderância de poucos – ou mesmo de algum déspota – no Poder. Deste modo, pensam os republicanos democratas, a Constituição deve estabelecer peremptoriamente a separação de poderes como forma de prevenir o Reino da Tirania. Por seu turno, os republicanos, de feição aristocrática, veem perigo nas vicissitudes demagógicas do “demos” e, por isso, defendem que o papel legítimo do povo não é governar, mas sim escolher líderes qualificados que possam governar no interesse do povo. E, aqui, considerando já que este “povo” não é uma entidade una, mas sim uma amálgama de grupos distintos, como dito acima.

Estes grupos são a favor de um Sistema de Governo em que os líderes são obrigados a governar no interesse da comunidade como um todo, num contexto de equilíbrio entre os interesses dos diferentes grupos que compõem essa comunidade. Esta concepção corporiza-se, por exemplo, na lógica do Parlamento Britânico, com a sua câmara alta, representando os interesses da coroa Britânica e dos Lordes e, a câmara baixa, dos Comuns, que representa os interesses “populares”. Conforme acrescenta Dahl, na ausência desta tradição monárquica e da aristocracia hereditária, os EUA adoptaram uma Constituição baseada nos pesos e contra-pesos (*checks and balances*) entre as três principais arenas de governo: legislativo, executivo e judiciário, em subs-

19 O *Dicionário das Ciências Humanas*, sob organização de Jean-François Dortier, indica que “República, na sua acepção muito geral, refere-se a um regime em que o poder político é regido pela lei; mas seu sentido evoluiu da antiguidade aos nossos dias, incorporando, principalmente, a concepção da República de Cícero – entendida como combinando o melhor da monarquia, aristocracia e democracia - passando pela República dos “Federalistas americanos”, em especial James Madison, que a concebe como um sistema “onde o povo governa através de representantes e agentes”; até à República dos revolucionários franceses, que é equacionada com a democracia representativa combinada com os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade. (2006, p. 612).

tuição da lógica de Governo Misto e no intuito de prevenir a concentração dessas funções governativas numa mesma mão, o que, na sua visão, constitui a verdadeira essência da Tirania. Aqui, portanto, o republicanismo – nas suas diferentes tendências – acaba desaguando na mesma concepção acerca da Constituição necessária de um bom governo, um governo legítimo.

Mas a tradição republicana, no entender de Dahl – com suas nuances contraditórias –, não resolveu nem o problema da diversidade e conflitualidade de interesses na sociedade, nem mesmo a situação mais bicuda de um Sistema de Governo feito para depender da virtude dos seus cidadãos, virtude assumida aqui como a ideia de dedicação à *res publica* ou bem comum ou, ainda, interesse geral, no contexto de sociedades enormes e heterogêneas. Coube à ideia das instituições de Governo Representativo a possibilidade, real, de permitir que Sistemas de Governo democráticos – assentes nelas – pudessem transcender o limitado marco das democracias clássicas e, aqui, em espaços nacionais e multi-nacionais, os direitos políticos e civis, a liberdade individual e a autonomia dos indivíduos pudessem florescer. Ou seja, até ao século XVII da nossa era, tanto a partir da concepção da democracia clássica da Grécia antiga, como da tradição republicana clássica, a ideia de que os cidadãos fossem substituídos da função governativa por representantes eleitos não fazia parte da teorização democrática. Por outras palavras, a teoria da democracia, contemporânea, junta a visão clássica “democrática” de governo do povo - pelo povo, para o povo – com a prática não democrática, com origens monárquicas e aristocráticas, da “instituição” de representação ou governo representativo. Todavia, as novas instituições políticas da “democracia representativa” afastaram, em grande medida, o governo da intervenção privilegiada do “*demos*”; porém, aqui não só os cidadãos não precisam de perseguir o interesse geral, como também existem associações autónomas de cidadãos justamente desenhadas para a prossecução de interesses próprios dos seus membros. O conflito e o facciosismo, muito temido pelos republicanos antigos, aqui é não só aceite como legítimo, mas, sobretudo, concebido como normal, inevitável e até desejável para a saúde da ordem democrática.

Claramente, e como argumenta ainda Dahl, embora estes constituam os pilares básicos da concepção da democracia contemporânea, a distância entre eles é tal que, por si, não podem oferecer uma ideia coerente que sirva de suporte da teoria da democracia que é hoje defendida por tantas pessoas em diversos quadrantes do mundo. Por isso, papel de relevo aqui é reservado à crença na “igualdade política” entre as pessoas. A lógica da “igualdade política” entre as pessoas não é uma declaração empírica da competência das pessoas para o auto-governo: o essencial é que os membros de uma comunidade política acreditem que, dentre eles não há ninguém ou algum grupo de pessoas que está definitivamente melhor equipado para governar de forma que apenas esse indivíduo ou grupo de indivíduos tenham a prerrogativa de governar sobre os demais membros da colectividade. Basta que os membros da sociedade acreditem que todos eles, sem excepção, estão devidamente qualificados para parti-

cipar, em igualdade de condições, no processo de governo da sua comunidade para que o governo democrático tenha lugar.

Qual seria o conteúdo da competência das pessoas para o governo da pólis e que implicações tem isso na praxis da democracia contemporânea? Dahl entende “competência política” nos seguintes moldes: dum lado, a “competência moral”, que significa, em conjunto, o conhecimento do que é melhor para as pessoas e daquilo que o governo deve fazer para proteger tais interesses e objectivos, mais a firme determinação de agir no sentido de concretizar o bem comum; e, doutro lado, a “competência técnica ou instrumental”, que implica o conhecimento dos melhores meios, mais apropriados e eficientes, para a consumação dos fins perseguidos pela colectividade. Segundo Dahl, a possibilidade, na teoria e na prática, de as pessoas acreditarem na lógica da “igualdade política”, no sentido retromencionado, e, ao mesmo tempo, não julgar que todas as pessoas possuem suficiente “competência política”²⁰ para o auto-governo está na base do conflito, nas práticas democráticas contemporâneas, da adopção de Sistemas Políticos formalmente democráticos, mas, substantivamente, assentes no privilégio da hierarquia e nas vicissitudes do “instituto de tutela” ou guardianship, na sua acepção inglesa.

Uma constatação pertinente que se pode fazer acerca da concepção de democracia da classe política do país, e que, em grande medida, informa o processo de “democratização” em Moçambique, é que, no país, prevalece a concepção de democracia que se funda na tradição republicana de pendor aristocrático, que, como ficou dito acima, sustenta-se no perigo das vicissitudes demagógicas do “*demos*” e defende, por isso, que o papel legítimo do povo não é de governar, mas sim de escolher líderes qualificados que possam governar no interesse do povo. Esta ideia, na praxis política moçambicana, anda associada à aceitação da imperatividade e funcionalidade das instituições de governo representativo, que, como ficou igualmente dito, não têm origens democráticas, mas sim aristocráticas e monárquicas. No seu conjunto, estas ideias defendem que o Sistema Político, para ser legítimo, não deve excluir o povo de participar no governo, embora não se trate de participação no sentido de democracia directa.

Isto é, os nossos “jovens guerrilheiros politizados” – na expressão de José Luís Cabaço – interiorizaram, profundamente, o Marxismo-Leninismo e o Confucionismo. O

20 Luís de Brito comenta acerca deste assunto no livro pioneiro dedicado à análise das eleições em Moçambique, em 1995, nos seguintes termos: “A questão da competência política coloca-se hoje com uma acuidade particular em Moçambique. A importação de um modelo de democracia que nunca teve tradição no país faz com que mesmo uma parte da elite política em vias de constituição – e não só os cidadãos comuns, como é o caso nos países de democracias mais antigas – se apresente praticamente de cultura política adaptada às novas regras do jogo. Encontram-se nesta situação muitos dos quadros dos pequenos partidos que surgiram depois de 1990. Por seu lado, a Renamo, que foi durante longos anos um movimento essencialmente militar, também não escapa a esse problema” L. de Brito, “O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique”. In B. Mazula (ed.) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Elo Gráfico, 1995.

Marxismo-Leninismo reserva um papel importante à classe trabalhadora na transição do capitalismo para uma sociedade sem classes, mas questiona a sua “competência”, tanto em termos de definição dos seus reais interesses e potencialidades, quanto em termos do desenho de estratégias adequadas para o triunfo da Revolução. O que se requer, então, como argumenta Lenin, na célebre obra *What is to be done?*, é um grupo organizado de revolucionários dedicados e incorruptíveis: o partido de vanguarda! O confucionismo é outra doutrina que assenta no princípio da hierarquia e que exalta a humildade e obediência dos súbditos em relação aos governantes, estabelecendo um paralelismo entre as relações de pais e filhos na família e a hierarquia entre os governantes e governados: demandando um respeito inequívoco à autoridade política, vista aqui como detendo o “mandato do céu”²¹! Com este substrato filosófico e ideológico, não é difícil perceber a inclinação da classe dirigente por uma concepção de democracia informada pelo republicanismo de pendor aristocrático: a ideia prevalente é de que a função do povo não é a de governar, mas sim a de escolher líderes com “competência” para governarem na prossecução do interesse do povo²².

Pode-se, a título ilustrativo, anotar que as Constituições aprovadas em Moçambique desde 1975 têm feito constar no capítulo dos princípios fundamentais a ideia de que “a soberania reside no povo”, reservando, contudo, à Frelimo, a direcção do Estado e da Sociedade, aludindo ao “instituto de tutela”, ainda que esse aspecto esteja especificamente vincado na Constituição de 1975²³. Com efeito, esta Constituição estabelece, no n.º 1 dos Princípios Gerais, que “A República Popular de Moçambique, fruto da resistência secular e da luta heróica e vitoriosa do Povo moçambicano, sob a direcção da Frelimo, contra a dominação colonial portuguesa e o imperialismo, é um Estado soberano, independente e democrático”. Todavia, a Constituição de 1990²⁴, no n.º 1 do artigo 7, bem como a Constituição de 2004²⁵, no artigo 14, sobre “Resistência Secular”, recuperam o essencial deste postulado, nos seguintes moldes: “a República de Moçambique valoriza a luta heróica e a resistência secular do povo moçambicano

21 Pode argumentar-se que a cultura política aqui descrita não diz respeito à classe dirigente – que é o foco deste texto – mas atravessa a largura de toda a sociedade Moçambicana. Robert Mattes e Carlos Shenga aprofundam esta questão no seu texto “Uncritical Citizenship” in *a Low-information Society: Mozambique in Comparative Perspective. Afrobarometer Working paper*, 91, Dezembro de 2007.

22 No seu inventário de inimigos/críticos da democracia, Robert Dahl refere-se a Platão, ao Marxismo-Leninismo e ao Confucionismo na categoria daqueles que acreditam que ainda que a democracia fosse possível, ela é inerentemente indesejável, diferentemente de Robert Michels – e outros elitistas – que, contrariamente aos primeiros, acreditam que, embora a democracia fosse desejável, caso fosse possível, na prática, é inerentemente impossível. Dahl, *op. cit.*, p. 2.

23 Constituição da República Popular de Moçambique aprovada em 20 de Junho de 1975, na Sessão do Comité Central da FRELIMO, realizada na praia do Tofo, na província de Inhambane.

24 Constituição da República de Moçambique aprovada a 2 de Novembro de 1990, pela Assembleia Popular – monopartidária – de Moçambique.

25 Constituição da República de Moçambique aprovada em 16 de Novembro de 2004 pela Assembleia da República – multipartidária – de Moçambique. Esta Constituição incorpora um artigo específico sobre “Estado de Direito Democrático”, com a seguinte formulação: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

contra a dominação estrangeira”. A Constituição de 1990 reitera, no nº 2 do artigo 7, o que já vinha consagrado na Constituição de 1975, por outras palavras: “Na edificação da nação moçambicana, no reforço da unidade nacional e na promoção da participação democrática dos cidadãos, o Estado assume como património nacional, o papel decisivo desempenhado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) na vitória sobre o colonialismo e na conquista da independência nacional”. A Constituição de 2004, sob forma diferente ou dissimulada, volta ao mesmo postulado através do artigo 15, nos primeiros dois pontos, designadamente: “A República de Moçambique reconhece e valoriza os sacrifícios daqueles que consagraram as suas vidas à luta de libertação, à defesa da soberania e da democracia” (nº 1 do artigo 15, sobre “Libertação Nacional, Defesa da Soberania e da Democracia”) e “O Estado assegura protecção especial aos que ficaram deficientes na luta de libertação nacional, assim como aos órfãos e outros dependentes daqueles que morreram nesta causa” (nº 2 do mesmo artigo, ainda sobre “Libertação Nacional, Defesa da Soberania e da Democracia”).

Brazão Mazula entende esta postura política, que é reiterada em todas as constituições do país, como uma expressão do “complexo de propriedade da historicidade por parte da Frelimo, porque libertou o país do colonialismo português”²⁶. Este “complexo” junta-se à preferência pelo presidencialismo absoluto para atingir o mesmo desiderato, tal como aponta o constitucionalista Teodato Hunguana: “O que ocorreu, no nosso caso em Moçambique, foi que o Partido-Estado, o partido único, adoptou uma nova Constituição tal como a Frelimo fez em 1975. Depois, ao abrigo dessa nova Constituição, o partido sai vencedor das primeiras eleições multipartidárias, assim como das ulteriores, e continua no poder. O reforço do presidencialismo na constituição de 1990 tinha como objectivo a manutenção do poder. Então, “para mim, não existe uma linha de demarcação suficientemente clara que legitime a qualificação de segunda República”²⁷. Mazula elabora ainda mais sobre esta postura política nos moldes seguintes: “Os modelos políticos e económicos de organização da sociedade e de governação (adoptados em Moçambique desde a independência, foram impostos autoritariamente à sociedade, prescindindo da cultura e da participação dos cidadãos. E quando pareceram auscultar as populações, cedo se descobre que aquela aproximação é meramente estratégica e não comunicativa (...). A aproximação meramente estratégica fica na auscultação das preocupações do outro, na identificação das fraquezas e dos erros desse “outro” visto como inimigo, no refinamento das formas de como tirar partido desses erros e, na melhor das intenções, na busca da conversão do outro”²⁸.

26 B. Mazula, *A Construção da democracia em África: o caso moçambicano*, Maputo: Ndjira, 2000.

27 T. Hunguana, em entrevista inserida no Semanário SAVANA, 10/7/2020, “Tema da Semana”.

28 B. Mazula, *A Construção da ...*, *op. cit.*, p. 44.

IMPLICAÇÕES DA CULTURA POLÍTICA DOMINANTE PARA O CURSO DA “DEMOCRATIZAÇÃO” EM CURSO NO PAÍS

Relacionar as possibilidades de sucesso do curso da democratização *vis-à-vis* a cultura política dominante na sociedade e, sobretudo, na classe governante não é trivial. Claude Ake²⁹, chama atenção para a necessidade de distinção entre princípios da democracia, dum lado, e suas configurações institucionais, doutro. Assim, se é verdade que os princípios constitutivos do ideal democrático incorporam a participação política generalizada, o consentimento dos governados e a prestação de contas dos governantes, o certo é que estes podem aparecer sob diversas manifestações institucionais, que variam de acordo com circunstâncias históricas específicas. Ake argumenta, a seguir, que os sistemas políticos tradicionais africanos assentavam sobre valores democráticos, embora tivessem lógica patrimonial e assentassem numa consciência de base comunitária. Havia ainda prestação de contas dos Chefes à comunidade sobre pandemias, desastres, fome, etc., e estes poderiam ser exilados ou requeridos à auto-imolação, caso a comunidade assim o julgasse. Nestes termos, conclui Claude Ake, a prestação de contas das Chefaturas tradicionais nos sistemas políticos africanos era muito mais estrita e severa do que nas sociedades ocidentais³⁰. É evidente que esta concepção de democracia não implica, necessariamente, que o povo governe, o essencial é que o povo não seja excluído do processo de governação e que, sobretudo, os governantes governem no interesse do povo.

Ora, a “democratização” – no sentido do aprofundamento da democracia liberal – implica o concurso das três dimensões das normas centrais da democracia, i.e., liberdade, igualdade e controlo, ou seja, a limitação do poder político³¹. E, portanto, quando a presença destas normas centrais num dado sistema político é questionável, então há razões para se indagar acerca do percurso político que a sociedade está a tomar, adverso ao caminho da consolidação democrática. E, assim, a questão-chave é: se a consolidação democrática não apresenta evidências empíricas razoáveis em Moçambique, então, qual é o rumo político que o País tem vindo a tomar nos últimos 25 anos? Para responder a esta pergunta, podemos recorrer à discussão, na literatura, acerca dos percalços no curso da democratização das democracias da terceira vaga. Com efeito, para Philippe C. Schmitter³², não há escolha simples entre o regresso ao autoritarismo e o progresso para a democracia (consolidada, pois – pelo menos – duas outras alternativas são possíveis: (1) a possibilidade de um regime híbrido,

29 C. Ake, “Rethinking African Democracy”. In Larry Diamond and Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 63-75.

30 *Idem*, p.65.

31 M. Bogaards, “How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism”. *Democratization* (16) 2,1996, pp: 399-423.

32 Ph. C. Schmitter, “Dangers and Dilemmas of Democracy”. In L. Diamond & M. F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, pp. 76-93.

que combina elementos autocráticos e democráticos; e (2) perpétua democratização³³, sem consolidação. Esta situação, de acordo com o autor, é mais frequente nas circunstâncias em que a abertura – da transição democrática – foi imposta de cima, onde, habitualmente, os antigos governantes procuram proteger os seus interesses consolidando práticas autoritárias dentro do novo regime. Schmitter avança duas possibilidades de regimes híbridos: (1a) dictablanda, nas circunstâncias em que a classe política dirigente liberaliza, mas não democratiza, i.e., direitos e liberdades individuais são concedidos, mas os governantes não prestam contas aos governados pela sua acção; e (1b) democradura, nos casos em que a classe política democratiza, mas não liberaliza, i.e., eleições regulares são realizadas, mas onde se assegura que o partido governante sempre ganha eleições, há exclusão de diferentes grupos socio-políticos da participação política e onde alguns eleitos são efectivamente bloqueados do exercício de prerrogativas de governarem. Destas variantes, as dictablandas, dado o leque relativo de liberdades individuais concedido aos cidadãos, capaz de reforçar a sociedade civil, tendem a ter vida curta, enquanto as democraduras têm maior resiliência, pelas vantagens que a ocupação reiterada da sede do poder lhes faculta. E, no seu conjunto, estas formas híbridas são, na sua essência, espelhos de uma lógica autoritária profunda do Sistema político. Schmitter não tem dúvidas de que estas sejam as formas dominantes dos sistemas políticos da América Central e África ao Sul do Sahara.

Mais de uma dúzia e meia de anos depois do texto de Philippe Schmitter, Matthijs Bogaards³⁴ revisita esta zona cinzenta entre regimes democráticos e autocráticos e sugere uma categorização mais elaborada: dum lado, “democracias imperfeitas” e, doutro, “regimes eleitorais autoritários”. Ou seja, Bogaards sugere que não se trata de perpétua democratização, mas sim de ruptura com o curso da democratização, o que, conseqüentemente, leva a dois caminhos diferentes: ao estabelecimento de algum tipo de regime de defective democracies e/ou authoritarian electoral regimes, colocados os termos na sua aceção inglesa. Chega-se, sobretudo, a estes tipos de regimes dependendo do ponto de partida analítico, se do conceito de regimes de democracia liberal ou do de regimes autocráticos e/ou totalitários. As variáveis que o autor anota, que consubstanciam as “imperfeições/deficiências” das democracias analisadas, dizem respeito às questões de legitimidade vertical aferidas pela via dos direitos políticos, de responsabilidade política horizontal e prevalência do estado de direito, julgadas pelas liberdades e direitos civis e, finalmente, pela eficácia governativa. É evidente que, nesta categorização, incluem-se as democraduras e as dictablandas, teorizadas por Philippe Schmitter. Deste modo, os “regimes eleitorais autoritários”

33 A expressão “perpétua democratização” resulta da minha livre tradução da anotação de Philippe Schmitter, em inglês, “persistent but unconsolidated democracy”: no fundo, Schmitter está a dizer que se trata de uma situação em que a ruptura e retorno ao autoritarismo não aconteceu ainda, mas não há avanços tangíveis na implantação de uma democracia liberal em todas as suas dimensões.

34 M. Bogaards, “How to Classify, ...*op.cit.*”

– no seu conjunto e a despeito das suas diversas especificidades – não são mais do que formas de autoritarismo sob uma fachada eleitoral. Todavia, este autor admite a possibilidade de prevalência de regimes híbridos no sentido de puro hibridismo – distintos de “democracias imperfeitas” ou “regimes eleitorais autoritários” – com características democráticas e autocráticas. E, nesta perspectiva, retoma a teorização de Schmitter, fornece para o caso de Moçambique, uma visão analítica mais robusta.

Mainwaring e Bizarro³⁵ analisam quatro possibilidades depois do início da transição democrática, i.e., ruptura e retorno ao autoritarismo, erosão, estagnação e avanços do processo democrático, que, efectivamente, corresponderia à “consolidação democrática”. Concluem que grande parte das democracias da terceira vaga localizam-se na ruptura e retorno ao autoritarismo e na estagnação. Analisando a descrição que os autores fazem destas possibilidades – e na senda da teorização de Bogaards (2009) –, seria legítimo inferir que as categorias de “estagnação” e “erosão” é que têm equivalentes nas noções de “democracias imperfeitas” e “regimes eleitorais autoritários”, com a “estagnação” integrada nas “democracias imperfeitas” e a “erosão” sendo caminho para o estabelecimento de “regimes eleitorais autoritários”. Nesta base, e sem, necessariamente, esgotar as possibilidades de categorização dos desvios do caminho da “democratização” que a literatura especializada oferece, podemos resumir o essencial como o abandono do caminho da consolidação democrática e o estabelecimento de formas próprias de regimes políticos que se situam numa zona cinzenta entre a democracia e o autoritarismo.

Marc de Tollenaere, elaborando acerca da experiência da “democratização” em Moçambique, socorre-se de Thomas Carothers³⁶ para dizer que o caso moçambicano enquadra-se no conjunto de países que, ao invés de progredirem da transição democrática para a consolidação³⁷, tomaram outro rumo, nomeadamente a adopção de “uma condição política nova que contém os elementos mais superficiais de democracia, mas muito pouco da sua substância”³⁸. Continuando, De Tollenaere refere que esta nova condição política – longe do caminho para a consolidação democrática – exprime-se em dois tipos de regimes: (1) pluralismo débil, i.e., onde a alternância do poder, sem distúrbios, é possível, mas a elite política está completamente desligada

35 S. Mainwaring, & F. Bizarro, “The Fate of Third-World Democracies”. *Journal of Democracy*, (30) 1, 2019, pp. 99-113.

36 Th. Carothers, «The End of the Transition Paradigm». *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, pp. 5-21.

37 As “arenas da consolidação da democracia” – que é o mesmo que referir as características de uma democratização bem sucedida – requerem uma condição prévia, a existência de um Estado efectivo e funcional, e cinco outros factores, interconectados e que se reforçam mutuamente: (1) uma sociedade civil vibrante; (2) uma sociedade política relativamente autónoma e suficientemente valorizada, ancorada em processos eleitorais válidos; (3) a vigência do Estado de direito assente no primado da Constituição; (4) uma burocracia estatal sólida e subordinada aos governos eleitos, legitimamente; e (5) uma sociedade económica funcional caracterizada pela actuação institucionalizada do mercado. Ver J. J. Linz & A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996.

38 M. De Tollenaere, “Democracia e Eleições em Moçambique: Teoria e Prática”. In B. Mazula (coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*. Maputo: Imprensa Universitária, 2002.

do cidadão; e (2) regime de poder dominante, i.e., onde um partido político consegue ficar no poder mesmo depois da introdução de eleições multipartidárias e a linha de separação entre Estado e Partido é difusa. Não parece haver dúvidas de que o regime político teorizado como democradura, por Philippe Schmitter, e o regime de poder dominante, teorizado por Thomas Carothers – e aqui trazido por Marc de Tollenaere – referem-se a uma mesma entidade política: eleições regulares são realizadas, mas o mesmo partido político ganha todas as eleições desde a introdução do multipartidarismo, reportam-se fenómenos de exclusão e intolerância política e, sobretudo, a linha de separação entre o Estado e o partido governamental é ténue e difusa³⁹.

O essencial aqui é que estes regimes não são exemplos de estágio precário da consolidação da democracia, são formas alternativas de regimes políticos não democráticos. De Tollenaere, seguindo Carothers, elenca três categorias de razões que levam a esta situação: (a) as condições de desenvolvimento socioeconómico – profusamente argumentados pela teoria da modernização – não estão presentes nestes países⁴⁰; (b) a precariedade das fundações do próprio edifício do Estado – a condição prévia no modelo dinâmico, ou “teoria genética⁴¹” – tanto em termos do hardware de construção de instituições, como em termos do software da cultura política dos detentores do poder; e (c) a ausência de experiência democrática prévia nestas sociedades⁴². Na

39 De facto, no “índice de democracia” publicado pelo The Economist Intelligence Unit (EIU), Moçambique foi considerado um regime híbrido, a partir de 2007 – altura em que figurava no lugar 96, de um total de 167 países inclusos no índice. A partir do índice de 2019 (publicado a 20 de Janeiro de 2020), Moçambique desceu para o lugar 120, de 176 países, e passou a ser considerado como um *regime autoritária*. Dos cinco indicadores avaliados no “índice de democracia” da EIU, Moçambique tem os piores resultados, especialmente, em dois, i.e., o funcionamento do governo e o processo eleitoral e pluralismo. No índice da Freedom House de 2020 (publicado em Março de 2020), contudo, Moçambique é considerado como “parcialmente livre”, apesar de ter tido uma descida considerável, da posição 124, em 2019, para 131, em 2020, de um conjunto de 209 países. Aqui, os indicadores que penalizam Moçambique são eleições imperfeitas e repressão estatal contra vozes dissonantes.

40 Esta situação foi colocada ainda em 1993, por Luís de Brito, onde discorre sobre as razões de uma possível “interrupção súbita” do processo de democratização nos países africanos, e em Moçambique em particular. De Brito referiu-se, nessa altura, ao “efeito contraditório dos processos de democratização”, integrando, por um lado, condições favoráveis para a transição democrática à escala global, mas, por outro, adversas “implicações sociais resultantes da crescente marginalização dos países africanos na economia internacional e do peso da dívida externa”. Para De Brito, seria difícil “conciliar o objectivo da democratização da sociedade com a aplicação de programas económicos que agravam ainda mais as condições de vida já muito precárias da grande maioria da população”.

41 Dankwart Rustow expõe o conteúdo do “modelo dinâmico de transições democráticas” em dois textos publicados em 1968, “Modernization and Comparative Politics: Prospects in Research and Theory”. *Comparative Politics*, 1 (1), 1968, pp. 37-51 e, em “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. *Comparative Politics*, 2 (3), 1970, pp.337-63. Nestes textos, Rustow desenvolve uma crítica robusta à teoria da modernização – e sua insistência nas precondições socio-económicas para a democratização –, opondo a isso o que ele designa de “teoria genética”, que incorpora, primeiro, a condição prévia que é a existência de uma efectiva comunidade política, ou Estado –, às vezes tratada como “unidade nacional”; seguida da “fase preparatória”, onde as elites políticas rivais disputam o controlo do poder; seguida, depois, da “fase de deliberação e compromisso”, onde as elites políticas rivais acordam numa fórmula de acomodação política para superar as suas divergências instituindo aspectos-chave dos procedimentos da democracia; e, finalmente a “fase de habituação”, que corresponde à segunda fase da democratização – usualmente tratada como “consolidação da democracia”. E. J. Siteo, *Post-Colonial Political Transformations... op. cit.*, pp. 41-45

42 M. Tollenaere, “Democracia e Eleições...*op.cit.* 233.

leitura de De Tollenaere, já em 2002, Moçambique exibia sinais de prevalência de um regime de poder dominante – ou democradura, na acepção de Phillippe Schmitter –, que poderia conduzir não para a consolidação da democracia, mas sim para três possibilidades alternativas: (1) democratização incremental – similar à perpétua democratização, teorizada por Phillippe Schmitter; (2) regime autocrático – possível no caso do colapso da oposição política e esboroamento da inclinação democrática da classe política; e (3) estagnação ou fortalecimento do regime de poder dominante – combinação de uma oposição política frágil com processos eleitorais aceitáveis, mas não transparentes⁴³. Tudo indica que a evolução do processo político do país, nos últimos 25 anos, está preso nesta encruzilhada.

CONCLUSÃO

O que a experiência Moçambicana de democratização nos ensina – tal como argumentado neste texto – é que depois de uma transição democrática bem sucedida e celebrada com júbilo, dentro e fora das fronteiras nacionais, aconteceu um desvio no rumo da consolidação democrática, tendo, nesse processo, a democratização sido substituída por uma nova condição política. Trata-se de uma ordem política híbrida, que combina elementos democráticos e autocráticos. Em grande medida, a dinâmica política hodierna no país valida o cenário misto idealizado por Brazão Mazula em 1995, aquele que, em substância, combina a praxis de cooptação política e a busca – sempre que conveniente, necessário ou imprescindível - da convivência política e social, especialmente com o objectivo de evitar a escalada dos múltiplos conflitos que se erguem no horizonte do país. Tudo indica que o substrato filosófico e ideológico predominante no seio das “forças progressistas que apoiaram a luta pela independência” deitou raízes profundas na cultura política da classe dirigente do nosso país. A Renamo – e os vários partidos pequenos que povoam o espaço político nacional – não escapa a esta postura política, embora, ostensivamente, declare ter lutado contra os “comunistas” da Frelimo.

43 *Idem*, p. 243.

ESTRUTURA E AGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA E DEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 1990-2020

José Jaime Macuane

INTRODUÇÃO

O objectivo deste capítulo é analisar o papel das instituições de soberania na democracia e democratização em Moçambique, tendo como referência o sistema político iniciado com a aprovação da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990, que introduz formalmente o multipartidarismo, até a presente data. As instituições de soberania, conforme definidas na CRM fazem parte dos três poderes – executivo, legislativo e judiciário – e a sua constituição, composição e funcionamento, no contexto do Estado de direito democrático, fundamentam-se no poder emanado do povo. Porém, esta é uma definição normativa que nem sempre é materializada na realidade, até porque a ideia de povo, como veremos adiante, é já por si ambígua.

O argumento central apresentado neste capítulo é de que a dinâmica e as relações entre as instituições de soberania são fortemente influenciadas pelos partidos políticos, que estão mais interessados em reforçar o seu controlo dentro das instituições, em detrimento do desempenho destas e do aprofundamento da democracia no geral. Isso tem implicações no desempenho das instituições democráticas e do próprio processo de democratização. O projecto da democracia moçambicana, que no princípio mostrou alguns sinais de vigor – caracterizados pela alta participação eleitoral e representatividade parlamentar, foi perdendo força ao longo do tempo, com destaque para os últimos quinze anos. Logo após o início de funcionamento das instituições representativas multipartidárias, após as eleições fundadoras de 1994, a descentralização emergiu como uma promessa de aprofundamento da democratização, com exemplos de alternância e maior influência dos eleitores sobre os seus representantes, ao nível local, do que em relação aos dos órgãos de representação, a nível central. No entanto, este potencial democrático e democratizante, existente a nível local e com implicações para a democratização em geral, foi mitigado pelos partidos políticos, recorrendo às instituições de soberania, na última revisão constitucional de 2018, fruto do pacto entre os dois principais partidos (Frelimo e Renamo). As instituições de soberania, a par do papel positivo que desempenharam para a democratização, em certas circunstâncias, sob influência dos partidos, funcionaram também como elementos que contribuíram para a erosão democrática no país. Deste modo, as instituições de soberania desempenharam funções contraditórias no processo de demo-

cratização, com a sua acção, tanto contribuindo para o aprofundamento da democracia, como para o seu retrocesso. Contudo, mais do que procurar a razão desta função contraditória apenas nas próprias instituições e eventualmente no partido no poder, como tem sido hábito no debate sobre o processo de democratização em Moçambique, é importante ampliar o leque para o sistema partidário, desta forma abarcando também os partidos da oposição.

Este argumento não é completamente novo, tendo em conta as discussões na esfera pública sobre a partidarização do Estado e a influência dos interesses partidários no processo decisório, com destaque para o partido Frelimo, que historicamente criou o Estado moçambicano e até aqui venceu todas as eleições gerais realizadas no país. Outra vertente deste debate tem sido as referências ao excessivo poder do presidente que, com os seus poderes imperiais, tem influenciado a dinâmica institucional solapando os outros poderes. Esta análise reconhece a pertinência dos argumentos acima apresentados, mas vai para além dos mesmos e apresenta como explicação para a dinâmica das relações entre os poderes no geral e particularmente as instituições de soberania, o papel dos partidos políticos relevantes e não apenas do partido no poder. Em outras palavras, o poder partidário é o elemento central que explica o padrão de proeminência do Executivo sobre os outros poderes, assim como a operacionalização da ideia de soberania como elemento importante da democracia no quadro institucional moçambicano, com implicações na democracia e na democratização.

Metodologicamente, o estudo é baseado na revisão bibliográfica de dados secundários extraídos da análise documental e nos dados primários do Afrobarometer, mais precisamente as rondas 2 a 7, realizadas em 2002, 2005, 2008, 2012, 2015 e 2018¹. O Afrobarometer é uma instituição de pesquisa sobre a opinião e atitudes dos cidadãos em relação à democracia e assuntos políticos, sociais e económicos realizados regularmente em vários países africanos, incluindo Moçambique. As pesquisas do Afrobarometer são baseadas em inquéritos feitos a uma amostra probabilística dos cidadãos residentes em território nacional, de mais de 18 anos, com equilíbrio de género. A amostra é representativa à escala nacional, com margem de erro de +/- 2 a 3% e um grau de confiança de 95%. De forma complementar, também se vai usar os Indicadores Mundiais de Governança ou World Governance Indicators (WGI). Este último instrumento apresenta indicadores compostos de desempenho da governação de 215 países e territórios, com base em mais de 30 tipos de fontes, incluindo o Afrobaro-

1 Os dados usados decorrem das duas bases de dados disponíveis no site da Afrobarometer das rondas 2 (de 2002 e 3 (2005). Vide também Afrobarometer. *Summary of Results: Round 4 Afrobarometer Survey in Mozambique*, Afrobarometer, Compiled by Carlos Shenga and Amílcar Pereira, 2009. Afrobarometer. *5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro, 2012: Sumário de Resultados para Moçambique*. Compilado pelo CPGD, 2012; Afrobarometer. *Summary of Results Afrobarometer Round 6: Survey in Mozambique*, 2015. Compilado por Ipsos Mozambique, 2015; Afrobarometer. *Afrobarómetro Round 7: Resumo dos Resultados de Moçambique*, 2018. Compilado por Afrosondagem/IPSOS Moçambique, 2018.

meter, e cobre o período de 1996 a 2019². Outros dados usados no estudo decorrem da experiência de mais de 20 anos do autor como pesquisador da área de democratização e instituições políticas, em geral em África, e em Moçambique em particular.

O trabalho é organizado da seguinte maneira: a primeira secção apresenta as instituições de soberania do sistema político moçambicano e suas implicações na democracia, conforme definido nas constituições de 1990 e 2004, que serão doravante denominadas de CRM 1990 e CRM 2004. A segunda secção discute os elementos teóricos sobre as instituições de soberania e a democracia e democratização, como parte do enquadramento teórico do capítulo. A terceira secção apresenta a dinâmica institucional e política das instituições retro-mencionadas, no contexto do processo de democratização moçambicano nos últimos 25 anos. A quarta secção apresenta o desempenho das instituições de soberania e da democracia em Moçambique, tendo como base as pesquisas do Afrobarometer e o WGI, acima indicados, seguindo-se uma breve conclusão que encerra o capítulo.

SOBERANIA, INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA, DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Soberania e democracia têm uma relação estreita, mas não necessariamente linear. Tanto a soberania como a democracia têm vários e complexos elementos que tornam a sua definição desafiadora.

Das diferentes dimensões de definição de soberania se podem destacar duas, que têm como referência as arenas onde aquela se manifesta: (i) como capacidade dos Estados ou entidades políticas se imporem dentro das suas fronteiras e de criarem os seus próprios sistemas políticos e estruturas (dimensão interna); e (ii) como a de serem os únicas entidades políticas reconhecidos no sistema internacional na relação com outros entes de igual status, incluindo o respeito das suas fronteiras territoriais (dimensão externa)³. As visões clássicas da soberania estão ligadas à ideia da sua indivisibilidade, mas que, com a globalização e aumento da importância dos actores não estatais e transnacionais na arena internacional, a reivindicação do monopólio do Estado como ente principal nas relações internacionais, é constantemente desafiada. No entanto, se o Estado for incapaz de assegurar o seu poder dentro das suas fronteiras, ou se estiver sujeito a ameaças externas que colocam em causa a garantia da existência do governo democrático, dificilmente haverá democracia⁴. A existência

2 Para mais detalhes do índice vide <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>.

3 O. Tansey, "Does democracy need sovereignty?" *Review of International Studies*. 37 (4), 2010, pp. 1515–1536. 10.1017/s0260210510001087.

4 L. Whitehead, "State Sovereignty and Democracy: an awkward coupling". In Peter Burnell & Richard Youngs. *New Challenges to Democratization*. London and New York: Routledge, 2010, pp. 23–41.

da soberania é independente do regime político; isto é, os Estados podem ser tanto autoritários como democráticos e assim mesmo gozarem de soberania plena⁵. A democracia pode também florescer em contextos de soberania problemática, como, por exemplo, em países como Taiwan, cujo Estado não tem pleno reconhecimento internacional, ou na Somalilândia, território da antiga Somália cuja autoproclamada soberania não é reconhecida internacionalmente e que, apesar das suas falhas, tem um sistema político com instituições e processos democráticos que funcionam regularmente⁶.

A definição mais largamente conhecida de democracia, atribuída a Abraham Lincoln, é de que é “o governo do povo para o povo”⁷. No entanto, definir o que é povo não é tarefa fácil ou livre de valorações. Por esta razão, Sartori argumenta que a definição da democracia de Lincoln como o Governo do povo só pode ser entendida e ter valor democrático devido às credenciais democráticas do seu autor e não sobrevive sem este e fora do contexto onde foi definida⁸. Uma das razões para a subjectividade desta definição é a forma como a palavra povo tem sido usada ao longo da história⁹. Segundo Bobbio, “povo” é um conceito ambíguo, porque existe como uma metáfora de um todo distinto dos indivíduos, e também enganoso, porque ao longo da história – dos tempos antigos aos modernos governos populares – sempre se falou de povo, mesmo quando os direitos políticos apenas pertenciam a uma minoria¹⁰. Essa ambiguidade também se deve ao facto de a democracia ser uma mistura de um ideal e de uma realidade concreta em constante construção, constituindo-se em um projecto inacabado, daí a fluidez dos conceitos que a constituem¹¹.

No contexto do Estado moderno, a democracia manifesta-se pela via das instituições que buscam materializar a ideia “do governo do povo pelo povo”, um empreendimento nem sempre fácil. Uma contribuição importante neste sentido é a teoria da separação dos poderes, iniciada por Montesquieu, como elemento importante para a construção do Estado de direito democrático¹². Nesta perspectiva, Albuquerque¹³ argumenta que leituras contemporâneas sobre Montesquieu (como a de Louis Althusser) sugerem que o fundamento da separação de poderes como condição para o Estado de direito não está na existência dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – independentes e com poderes equivalentes/iguais entre si, a chamada

5 Tansey, “Does democracy...” *op. cit.*

6 Tansey, “Does democracy...” *op. cit.*

7 A. Lijphart. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

8 G. Sartori. *A Teoria da Democracia Revisitada*, 1. São Paulo: Editora Ática, 1994.

9 G. Sartori, *A Teoria...*, *op. cit.*

10 N. Bobbio. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Editora Campus, 2000.

11 G. Sartori, *A Teoria...*, *op. cit.*

12 J. A. G. Albuquerque. “Montesquieu: sociedade e poder”. In F. Weffort (org.) *Clássicos da Política*, volume 1. São Paulo: Ática, 1991, pp. 111-120.

13 *Idem*.

equipotência, mas sim na existência de diferentes bases sociais de controlo de cada um dos poderes. Isto é, a força política da instituição responsável por controlar e moderar a outra, deve ser buscada numa base social diferente da base da instituição visada. Deste modo, argumenta Albuquerque, a separação dos poderes é um problema político de correlação de forças, que a partir do funcionamento das instituições permite que o poder das forças sociais contrarie e modere o poder das demais forças existentes. A teoria dos poderes, nesta perspectiva, está em linha com as teorias democráticas que destacam a necessidade da existência de arranjos institucionais que impedem que alguma força política possa a priori se sobrepor às demais¹⁴. Na formulação original do pensamento de Montesquieu, a classe nobre, de um lado, e a classe popular (o povo, que naquele tempo [século XVIII] era a burguesia) de outro, devem ter poderes independentes e que se possam contrapor¹⁵.

As dificuldades da concretização da democracia como “governo do povo” também estiveram presentes no processo de democratização da chamada terceira onda de democratização, que ocorreu no mundo a partir dos anos 1970 e ganhou força após o fim da guerra fria¹⁶. A terceira onda muitas vezes levou à queda ou transformação de regimes autoritários que se denominavam de base popular, pretensos “governos do povo para o povo”. No entanto, apesar da expansão do projecto democratizante à escala mundial, favorecido pelo processo de globalização, no presente século a terceira onda perdeu força e muitos países que iniciaram a transição democrática estagnaram ou mesmo experimentaram a reversão democrática, o retorno aos governos autoritários¹⁷. No caso da África, depois de uma grande euforia e, principalmente, apesar da realização regular de eleições, muitos desses processos de transição falharam, ou simplesmente se tornaram reflexos pálidos dos seus projectos democráticos, dando lugar aos chamados regimes híbridos (que misturam aspectos autoritários e democráticos), ou mesmo a formas de autoritarismo eleitoral¹⁸, em alguns casos com restrições ou mesmo abrogação do direito de voto¹⁹. Mesmo em casos em que ocorreu alternância de poder, ou seja, houve a substituição das elites no poder do regime autoritário, isso não implicou necessariamente o sucesso da democratização, sugerindo que mesmo a ascensão ao poder de partidos da oposição, supostamente mais interessados na

14 Albuquerque. “Montesquieu...”, *op. cit.*, p. 120.

15 *Ibid.*

16 S. P. Huntington. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

17 S. Mainwaring & F. Bizzarro. “O que aconteceu com as democracias da terceira onda?” *Journal of Democracy em Português*, 8 (1) 2019, 2019, pp. 1-25.

18 R. Bogaards. “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism”. *Democratization*, 16 (2), 2009, pp. 399-423.

19 Vide W. Adebawo & E. Obadare, “The abrogation of the electorate: an emergent African phenomenon”. *Democratization*, 18(2), 2011, pp. 311-335; G. Lynch, G. & G. Crawford, G. “Democratization in Africa 1990-2010: an assessment. *Democratization*, 18 (2), 2011, pp. 275 -310.

democratização, nem sempre é um factor positivo para esta²⁰. Finalmente, um fenómeno que cresce em África, principalmente nos sistemas políticos com presidentes fortes, é a síndrome do terceiro mandato, em que os incumbentes buscam prolongar a sua permanência no poder através da introdução de emendas constitucionais que revogam os limites dos mandatos²¹. O recurso às instituições democráticas vigentes para a reversão da própria democracia é um fenómeno recorrente nos últimos anos em várias partes do mundo, constituindo-se assim numa das formas “como as democracias morrem”²².

Em muitos países africanos, com a excepção do Executivo, as outras instituições de soberania – o Legislativo e o Judiciário – são fracas, ou com raros casos de tentativas de se firmar como actores relevantes no processo decisório. Uma das explicações para a fraqueza do legislativo é a dependência dos parlamentares em relação ao Presidente e às suas lideranças partidárias, que comandam e dominam a intermediação da relação entre os representantes e os eleitores, importante para a reeleição, inclusive a partir de redes clientelísticas e de patronagem²³. Os poucos casos, em que os legislativos conseguem ser fortes, devem-se à independência dos membros do Parlamento em relação às suas lideranças, a partir do desenvolvimento de uma relação clientelística mais próxima, com as suas bases, sem que isso resulte necessariamente num governo mais representativo e mais responsável²⁴. No caso do judiciário, testemunha-se em África uma maior visibilidade deste poder, como manifestação da importância cada vez mais crescente do constitucionalismo no continente²⁵.

Neste contexto, a acção dos tribunais tem sido importante na resolução das disputas e tratamento dos ilícitos eleitorais – contribuindo desta forma para a legitimidade e estabilidade da competição eleitoral – assim como na limitação das pretensões do poder executivo, de extravasar as suas competências, e mesmo nas intenções dos políticos de prolongarem indevidamente a sua permanência no poder²⁶. A literatura comparada sobre a força do poder judicial sugere que esta resulta da combinação

20 E. R. Sanches & J. J. Macuane. “Elections as Vehicles for Change? Explaining different outcomes of democratic performance and government alternation in Africa.” *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], n° 38, 2019, pp. 15-40.

21 D. Tull & C. Simons. “The institutionalisation of power revisited: Presidential term limits in Africa”. *Africa Spectrum*, 52 (2), 2017, pp. 79-102.

22 S. Levitsky & D. Ziblatt. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

23 M. Collord. “The Legislature: Institutional Strengthening in Dominant-Party States”. In N. Cheeseman. *Institutions and Democracy in Africa: How the rules of the game shape political developments*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018, pp. 281-303.

24 *Idem*.

25 P. Von Doepp. “The Judiciary: Courts, Judges and the Rule of Law.” In N. Cheeseman. *Institutions and Democracy in Africa: How the rules of the game shape political developments*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018, pp. 304-326.

26 *Idem*.

de dois factores: estrutura e agência²⁷. A “estrutura” refere-se à forma como as instituições estão organizadas, incluindo a sua composição em termos de número e formas de indicação dos seus membros, e o contexto onde funcionam. A “agência” refere-se à acção dos actores que operam dentro destas instituições, por exemplo, o activismo dos juizes e as pressões de outros actores, como políticos e sociedade civil, que influenciam o seu desempenho. Portanto, aspectos como o poder de nomeação para órgãos específicos do judiciário, como os tribunais supremos e as instituições de justiça que dirimem questões relacionadas com o funcionamento do sistema democrático (como as eleições), assim como a acção dos juizes na busca da afirmação da sua independência, são factores que contribuem para a força das instituições deste poder e, em tese, também de outros.

A discussão sobre as instituições que favorecem a democratização é uma área profícua da ciência política, cujo debate é muito vasto e fora do escopo deste trabalho e, por isso, não será aqui apresentado. O que é importante reter é que as relações entre as instituições de soberania, como estão definidas formalmente, nas constituições e instrumentos legais – como sistemas políticos – e as relações entre os actores políticos que operam dentro delas, são factores importantes para o desempenho do sistema político em geral e do processo de democratização em particular. Portanto, aspectos de estrutura e agência serão o foco da análise. Também a forma como a democracia se coloca enquanto uma forma de governo popular é fundamental para esta reflexão. Neste ponto cabe uma ressalva importante, decorrente do debate aqui apresentado: sempre que houver referência o povo como entidade com legitimidade para governar numa democracia, fora das referências nos textos normativos, a expressão será colocada entre aspas (“”), reiterando a sua ambiguidade.

SOBERANIA E INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA NO CONTEXTO DE DEMOCRATIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE, 1990-2020

O funcionamento, o desempenho e os resultados das instituições de soberania foram fortemente condicionados pelos elementos estruturais – a organização e o contexto onde operam, e de agência – a acção dos actores que operam nestas instituições e/ou que se relacionam com elas. Esta secção vai abordar estes dois elementos, começando pela organização e o contexto, seguindo-se a forma como a estrutura e a agência interagem na influência sobre o desempenho, relações e resultados das instituições de soberania, em termos de realização da soberania do “povo” e da efectivação do papel dos diferentes órgãos.

27 *Idem.*

ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA NO CONTEXTO DA DEMOCRATIZAÇÃO

As CRM de 1990 e 2004 definem Moçambique como um estado democrático e soberano, em que a soberania reside no povo. A soberania popular materializa-se a partir do sufrágio universal para a escolha dos representantes, das instituições representativas e da participação popular na política nacional. São consideradas como instituições de soberania, a Assembleia da República (o poder legislativo), o Presidente da República (PR) e o Governo ou Conselho de Ministros (ambos como poder Executivo), os tribunais e o Conselho Constitucional (como parte do poder judiciário). Portanto, a CRM corporiza os elementos do constitucionalismo moderno, como a separação e interdependência dos poderes e a ideia de representação política dos cidadãos através da escolha dos representantes pelo sufrágio universal, como elementos do Estado de direito democrático e de realização da soberania popular.

O sistema de governo existente em Moçambique é semi-presidencialista com forte pendor presidencial, com um presidente que é chefe de Estado e de Governo e que determina a dinâmica do sistema político, com um Gabinete (o Conselho de Ministros) sujeito à dissolução em caso de rejeição do seu Programa pelo Legislativo, pela segunda vez, no início do mandato²⁸. A AR tem as funções típicas de um legislativo no sistema democrático, que são as de representar os cidadãos, legislar e fiscalizar a actividade do Executivo. A CRM 2004 (artigo 223) prevê a existência de três tipos de tribunais: o Tribunal Supremo (instância superior dos tribunais judiciais), o Tribunal Administrativo (que é a instância superior), e os tribunais judiciais. Prevê-se ainda a existência de tribunais de trabalho, administrativos, aduaneiros, fiscais, marítimos, arbitrais e comunitários. O Conselho Constitucional (CC) não é formalmente um Tribunal, mas exercer funções jurisdicionais típicas de um instituição judicial, dentre as quais a função de revisão judicial, ou seja, de analisar a constitucionalidade e legalidade dos actos dos outros órgãos, e também de âmbito jurídico-político, como de validação das candidaturas a Presidente da República e dos resultados das eleições gerais, provinciais e autárquicas. Além das funções normais de aplicação das leis, os tribunais judiciais também intervêm nos processos eleitorais em primeira instância, a nível dos distritos, nos casos dos contenciosos e ilícitos eleitorais e são parte fundamental no processo de validação das eleições pelo CC. O Tribunal Administrativo (TA), que é a instância superior dos tribunais administrativos, aduaneiros e fiscais, além da função jurisdicional administrativa, exerce a de controlo externo sobre as finanças públicas e actos da administração pública. Portanto, tem também um papel fiscalizador e faz parte das instituições de prestação de contas e responsabilização do sistema político moçambicano.

28 J. J. Macuane. “Semi-presidencialismo...”, *op. cit.*

A selecção e constituição das instituições de soberania segue, formalmente, os princípios da democracia representativa e da separação dos poderes, com o PR e os deputados da AR eleitos por voto directo, sendo os tribunais e principalmente os juízes considerados independentes e inamovíveis. No entanto, a nomeação dos titulares e membros de instituições hierarquicamente superiores do judiciário, como o CC, o TA e o Tribunal Supremo, é feita, de forma combinada, pelos pares das diferentes magistraturas, pelo PR e pela AR. Os juízes profissionais dos tribunais são nomeados pelos órgãos de disciplina e gestão do sector, os Conselhos Superiores das Magistraturas, que serão abordados adiante.

As instituições de soberania do sistema político moçambicano foram fortemente influenciadas pelas particularidades do processo de democratização no país, que combinou a necessidade de pacificação para pôr cobro à guerra civil que assolou o país, protagonizada pela Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) e o Governo do partido da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)²⁹. Este conflito, formalmente encerrado com o Acordo Geral de Paz de 1992, reemergiu em 2013 e constituiu-se no principal mote para as negociações de mudanças institucionais entre o Governo e a Renamo, como contrapartida para o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos guerrilheiros desta força político-militar, que incluíram uma revisão constitucional em 2018, que introduz um novo modelo de descentralização, com implicações significativas na democracia. Esta combinação afectou a estrutura e agência do processo de democratização, mais concretamente os arranjos institucionais e a acção e comportamento dos actores políticos relevantes, com efeitos no desempenho institucional e também no processo democrático, como um todo.

Um dos elementos importantes desses arranjos, decorrentes dos factores do processo de democratização acima indicados, é a ‘formalização’ da partidarização das instituições, que se caracteriza pela prerrogativa de os partidos, com representação parlamentar, indicarem membros para algumas estruturas do Estado, incluindo das instituições de soberania. Neste âmbito, parte dos membros do CC e das estruturas de disciplina e fiscalização dos tribunais, como o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ) e o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (CSMJA), são indicados pelas bancadas parlamentares. Estas entidades, por sua vez, são responsáveis pela indicação de parte dos juízes conselheiros do CC, do Tribunal Supremo (entidade mais alta dos tribunais judiciais), do Tribunal Administrativo e dos tribunais judiciais. A isto acrescem os amplos poderes de nomeação do PR, que historicamente tem sido um líder partidário assim como o histórico de monopartidarismo, que permitiu ao partido no poder, a Frelimo, deixar as suas marcas e controlar o Estado, o qual não foi significativamente revertido com a democratização.

29 J. J. Macuane. “Semi-presidencialismo em Moçambique 1986-2008”. In O. Amorim Neto & M. Costa Lobo (Eds.) *Semi-presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: ICS, pp. 171-199.

Portanto, como produto das peculiaridades do seu processo de democratização, o sistema político moçambicano combina os elementos do Estado de direito democrático, com a ideia de soberania popular e sistema representativo, definida formalmente na constituição. Este sistema tem forte domínio do PR, como instituição e como líder partidário, o que é favorecido pelo modelo partidarizado dos arranjos institucionais, solução escolhida num contexto de democratização combinado com pacificação. Contudo, a dinâmica de relação entre os principais partidos, contribui para subverter a funcionalidade destes arranjos institucionais na democratização do sistema político, afectando o funcionamento das instituições e abalando os seus fundamentos, em termos de realização de um governo do “povo”. Estes pontos serão desenvolvidos a seguir, a partir da análise das relações do principal eixo do sistema, o PR e o executivo, nas suas relações com os outros órgãos de soberania, e os efeitos na capacidade do “povo” democraticamente exercer o poder.

ESTRUTURA E AGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA E RESULTADOS

No sistema político moçambicano o poder Executivo domina claramente, especialmente o PR, tanto em termos formais como políticos.

Em termos formais o Presidente é detentor de vários poderes, entre poderes legislativos e executivos. No campo legislativo o PR pode iniciar legislação e solicitar a sua apreciação celerem à AR, a partir do procedimento legislativo simplificado; emitir decretos presidenciais que criam e extinguem estruturas do Governo como os ministérios e secretarias de Estado, nomear e demitir o Primeiro-Ministro, os ministros, vice ministros e secretários de Estado. O PR tem entre os seus poderes executivos o de nomear (sem poder de demitir) os titulares dos órgãos do judiciário, nomeadamente os Presidentes e Vice-Presidentes do Tribunal Supremo, o Presidente do TA e o Presidente do Conselho Constitucional. Estes poderes amplos conferem ao PR uma forte influência sobre o processo decisório. A isto acresce o facto de nas suas relações com o Legislativo não prestar directamente contas a este órgão, responsabilidade que cabe ao Governo, coordenado pelo Primeiro-Ministro. Ao presidente cabe apenas a obrigação de prestar anualmente o Informe sobre o Estado Geral da Nação, que não é sujeito a questionamento por parte do Parlamento, aliviando-o assim do escrutínio directo pelas suas acções. Portanto, com a excepção dos períodos eleitorais em que o presidente se submete à avaliação popular, em grande parte do tempo não se submete a qualquer outro órgão para prestação directa de contas, fazendo-o apenas como chefe do Governo e de forma indirecta, através dos seus ministros e do Primeiro-Ministro.

Politicamente a proeminência do PR é reforçada pelo facto de historicamente, tanto no período monopartidário como no contexto do multipartidarismo, até o presente momento ter sido, ao mesmo tempo, o presidente do partido maioritário, a Frelimo.

A sobreposição das competências formais, como PR e informais, enquanto líder político do partido maioritário, permite ao poder presidencial espalhar-se para além da esfera do Executivo, alcançando as arenas do legislativo e do judiciário. As consequências que daí advêm é de que os pesos e contrapesos inerentes à separação formal de poderes do sistema político moçambicano não se efectivam na prática. Isto pode ser visualizado a partir da análise da relação do Executivo com cada um dos poderes.

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Nas suas relações com o Legislativo, o Executivo, liderado pelo PR tem sido o principal proponente de legislação. A AR, historicamente um poder frágil no processo decisório, conheceu algum crescimento em termos de contraposição ao poder executivo na primeira legislatura multipartidária (1995-1999)³⁰. Dentre os sinais de crescimento está o aumento da iniciativa legislativa da AR, comparativamente com o período monopartidário e mesmo com a primeira legislatura do período multipartidário. A AR também tem experimentado um processo de institucionalização, com a consolidação das suas estruturas internas, procedimentos assim como recursos humanos e financeiros. Este processo de fortalecimento interno também se deve ao recrutamento crescente de pessoas com capital político, experiência legislativa para posições de liderança, enquanto os partidos mantêm as suas estruturas de controlo sobre os respectivos parlamentares³¹.

A existência dessas figuras com maior capital e autonomia política favoreceu, o estabelecimento de alianças estratégicas que contribuíram para colmatar as falhas de capacidade existentes no legislativo e permitiu a este órgão executar algumas das suas funções, mesmo num contexto de recursos limitados. Exemplos destas experiências são as da aliança da Comissão do Plano e de Orçamento (CPO) com o Centro de Integridade Pública (CPI) no rastreamento da despesa pública, o qual incluiu trabalho de campo conjunto de pessoal desta organização e parlamentares, o que permitiu a estes últimos realizarem também o seu trabalho de fiscalização. Este trabalho com a CPO estendeu-se por três lideranças da comissão, de Virgínia Videira (2000-2009), Eneas Comiche (2010-2019) e Esperança Bías (2019), todas elas figuras seniores dentro do partido Frelimo, o que lhes conferiu a necessária latitude para trabalhar com a sociedade civil. A CPO também tem usado os pareceres sobre o Orçamento do Estado do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), que é produzido todos os anos, no seu exercício de análise e fiscalização orçamental. Outro exemplo foi o tra-

30 J. J. Macuane. *Instituições e Democratização no Contexto Africano: multipartidarismo em organização legislativa em Moçambique (1994-1999)*. Tese de Doutoramento. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

31 C. Shenga. *The Mozambique Legislature in Comparative Perspective: Legislative Development, Performance and Legitimacy*. Thesis Presented for the Degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Studies, University of Cape Town, November 2014.

balho que o CIP realizou na legislatura de 2009 a 2014 com a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (a Primeira Comissão) – liderada por outra figura sénior, o docente universitário e antigo Presidente da Assembleia Municipal da Cidade de Maputo, Teodoro Waty – na área da indústria extractiva. Este trabalho incluiu actividades de formação para os parlamentares se ambientarem com o sector, o que foi importante na aprovação da nova lei de minas (Lei nº 20/2014, de 18 de Agosto) e do petróleo (Lei nº 21/2014, de 18 de Agosto). Esta parceria foi importante para o legislativo aprovar uma proposta, que se contrapunha à do Executivo, muito influenciada pelos interesses das multinacionais, incluindo a criação de uma entidade fiscalizadora da área dos recursos naturais – a Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE), criada através da lei de minas e que integra, além dos membros do Parlamento e do executivo, também membros da sociedade civil.

Um dos problemas dessas iniciativas isoladas é a sua sustentabilidade e eficácia. Por exemplo, as parcerias com a sociedade civil só reforçam a AR momentaneamente, a não ser que esta se fortaleça de forma sustentável para exercer as suas funções, algo que tem sido tentado há anos sem sucesso. No caso das decisões que desafiam o Executivo, como o da criação da AAIE, este tem adiado simplesmente a sua instalação, que deveria ter sido realizada em 2015, enquanto se envolve na criação e fortalecimento de estruturas do sector de recursos naturais, que exercem as funções que deverão passar para este órgão. Deste modo, na ausência de mecanismos que tornem essas decisões vinculativas, o efeito transformacional das iniciativas que subvertem o domínio do Executivo, sob o ponto de vista de prestação de contas e da expansão da democracia, é limitado.

RELAÇÃO COM OS TRIBUNAIS

O primeiro Relatório sobre Moçambique do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP)³² e os seus relatórios de progresso apontam para a existência de mecanismos informais, políticos e partidários, de interferência no sistema judicial, incluindo por parte dos membros do Executivo, com claras intenções de influenciar as decisões dos Tribunais a seu favor. A nomeação dos juízes também foi apontada como sendo influenciada por critérios políticos que reduzem a sua independência. Essas interferências são feitas também de forma indirecta, a partir das restrições orçamentais a que o judicial está sujeito, desta forma limitando o seu poder de acção. No entanto, há tendências mais recentes de tentativas de reversão dessas práticas, incluindo um maior respeito por parte do PR, nas suas nomeações de juízes para postos e cargos, pelo parecer e decisão dos órgãos de fiscalização e disciplina, os Conselhos Supe-

32 Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP). *República de Moçambique: Relatório de Revisão do País*. Midrand: Secretariado do MARP, 2010.

riores das Magistraturas. Outro desenvolvimento tem sido o surgimento, dentro do sistema de justiça, de jovens juízes com uma postura mais profissional e activista no sentido de garantir maior dignidade e independência do sistema judicial³³. A criação de associações profissionais, como a dos juízes, tem sido também uma forma de fortalecer o judicial, a partir da promoção de maior profissionalismo. O mesmo se aplica à Magistratura do Ministério Público, os procuradores, que embora não façam parte dos órgãos de soberania stricto sensu, são parte do judiciário de forma mais ampla.

Casos de maior isenção do judiciário também são encontrados em situações que envolvem a garantia dos direitos e de liberdades de expressão e de imprensa e a segurança do Estado. Essas áreas têm ultimamente emergido como críticas, devido à insurgência islâmica de Cabo Delgado iniciada em 2017 e mesmo à deterioração geral dos direitos políticos e civis que se verifica no país nos últimos anos. Por exemplo, os tribunais absolveram acusados de envolvimento na insurgência armada, por falta de provas, apesar da pressão do Governo para a sua condenação. Estes resultados decorrem da busca de afirmação da independência por parte dos actores dentro do poder judicial e também do crescente activismo e apoio da sociedade civil. Por exemplo, o Instituto para a Comunicação Social na África Austral, o MISA-Moçambique, tem providenciado assistência jurídica a profissionais e empresas de comunicação social envolvidos em processos no Tribunal, além da advocacia mesmo junto ao sector da justiça. Também existem exemplos de independência e busca de interpretação doutrinária das liberdades de expressão por parte dos tribunais, promovida por juízes. Um exemplo disso é a absolvição em primeira instância das acusações de calúnia e difamação, movidas pelo antigo Presidente Armando Guebuza, ao académico Carlos Nuno-Castel-Branco e ao Jornalista Fernando Banze em 2015. A sentença do Tribunal inclui uma fundamentação doutrinária sobre liberdade de expressão e de imprensa, mostrando a preocupação deste órgão com as liberdades democráticas.

Nos últimos 15 anos, também se destaca o crescimento do TA na sua função fiscalizadora das contas públicas e da Administração Pública, cuja acção tem exercido maior pressão para a prestação de contas e responsabilização do Executivo. No seu exercício de análise e julgamento das contas públicas, o TA tem produzido o Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado, que tem sido a base para a aprovação anual das contas públicas pelo Parlamento. Portanto, este é um exemplo de uma positiva interdependência entre instituições de soberania.

O problema da eficácia das tentativas de mitigar o domínio do Executivo também se coloca no caso do judiciário. Por exemplo, grande parte das recomendações de seguimento decorrentes da fiscalização do Executivo que o TA faz, algumas delas incluindo responsabilidade criminal, não têm sido cumpridas.

33 Mecanismo Africano de Revisão de Pares. *Segundo Relatório de Avaliação de Moçambique*. Midrand, Secretariado Continental, 2019.

RELAÇÃO COM O CONSELHO CONSTITUCIONAL

O CC é órgão de jurisdição constitucional criado na CRM de 1990 e que se manteve na CRM de 2004, cujas competências incluem a verificação e declaração da inconstitucionalidade, verificação da ilegalidade dos actos dos órgãos do Estado, dirimir conflitos entre os órgãos de soberania e, no campo eleitoral, verificação do cumprimento dos requisitos para candidato de Presidente da República e a declaração da validade das eleições.

O CC é constituído por sete juízes conselheiros, eleitos por um mandato de 5 anos, sendo que um, nomeado pelo PR, é o Presidente do CC, cinco são indicados de acordo com a representação proporcional da AR, um pelo Conselho Superior de Magistratura Judicial. O CC tornou-se operacional com a aprovação da sua lei orgânica em 2003 (a Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro). Até esta data as suas funções de verificação da constitucionalidade e validação das eleições foram sendo exercidas pelo Tribunal Supremo.

Na configuração de 1990, as entidades que podiam recorrer ao Conselho Constitucional eram: a Assembleia da República (até um grupo de 1/3 dos deputados), o Presidente da República, o Primeiro-Ministro. Na CRM de 2004 às entidades acima indicadas acrescentou-se um terço dos deputados, o Provedor de Justiça e dois mil cidadãos. A possibilidade de os cidadãos poderem recorrer ao CC foi um avanço importante na democratização das instituições.

No seu primeiro mandato (2004-2008), o CC foi constituído por figuras seniores e com forte capital político, tendo sido presidido por um jurista, académico e antigo ministro, Rui Baltazar, e contava dentre os seus conselheiros com proeminentes juristas, entre os quais Teodato Hunguana, um dos poucos juristas negros moçambicanos formados no período colonial e antigo ministro, Manuel Franque (um dos poucos juristas da Renamo) e Lúcia Ribeiro, actual Presidente do CC. Nos seus primeiros anos, baseado no considerável capital político das figuras que o compunham, o CC adoptou uma postura pedagógica e considerada isenta nos seus acórdãos, o que definiu um padrão que é uma referência na forma como este órgão é visto, tendo-lhe granjeado também um considerável prestígio junto da sociedade e no sistema político. Nas pesquisas de opinião do Afrobarometer de 2008 e 2012, 51 e 60%, respectivamente, dos cidadãos inquiridos afirmavam confiar no CC³⁴. Um dos produtos desta fase foram os alertas às lacunas e dispersão da legislação eleitoral, assim como o seu fraco conhecimento por parte dos partidos, que resultava nas dificuldades no seu uso e a sistemática reprovação dos recursos remetidos ao órgão pelos actores políticos participantes nas eleições. Decorrente dessas constatações, uma das recomendações feitas pelo CC sobre a legislação eleitoral foi a da sua integração num único instrumento

34 Afrobarometer. "Summary of Results: Round 4...", *op. cit.*; Afrobarometer. "5ª Ronda do Inquérito...", *op. cit.*

para acabar com a sua dispersão e facilitar o seu uso pelos intervenientes nos processos eleitorais. Este ponto faz parte da agenda de reformas na legislação eleitoral, promovido principalmente pela sociedade civil, mas também com considerável apoio por parte dos partidos políticos e de deputados da Assembleia da República.

O tom didáctico e prescritivo acabou sendo a tónica distintiva do funcionamento deste órgão nos acórdãos sobre os processos eleitorais, constituindo-se, na terminologia do proeminente constitucionalista franco-moçambicano, Giles Cistac, numa espécie de “Manual de Procedimentos” para acção de alguns intervenientes no processo eleitoral³⁵. Ademais, fruto da sua acção, o CC consolidou-se cada vez mais como órgão de análise e fiscalização da constitucionalidade do poder Executivo, com solicitações cada vez crescentes dos deputados da AR, em especial os da oposição, para análise preventiva e sucessiva de constitucionalidade, que às vezes resulta mesmo na revogação de alguns instrumentos principalmente os aprovados pelo PR e pelo Governo³⁶.

Contudo, após o seu início auspicioso, começaram a revelar-se algumas fraquezas do CC como um contrapeso ao Executivo, principalmente em questões que colocam em causa o poder estabelecido, como as eleições e também nas suas relações com outros poderes.

Relativamente às eleições, o CC tem enfrentado cada vez mais críticas por parte da sociedade civil e dos partidos políticos pela forma como tem exercido as suas funções de última instância de recurso dos contenciosos eleitorais e de entidade responsável pela validação das eleições. Uma crítica recorrente é a abordagem processualista do CC, que mesmo na posse de evidências de irregularidades e ilícitos eleitorais acaba não as levando em conta devido a questões processuais, como a falta de uma acção prévia dos reclamantes, tanto nas Mesas de Assembleias de Voto e/ou nos tribunais distritais de primeira instância, conforme a natureza da questão em causa. A actuação do CC em questões eleitorais, considerando principalmente que as eleições gerais têm sido ganhas pelo mesmo partido, acabam sendo interpretadas como resultantes da influência do PR, daí decorrendo a existência de pressões na sociedade para a eliminação da nomeação presidencial do Presidente do CC. No entanto, não se tem registo de um projecto de revisão constitucional submetido nesse sentido, nem do activismo dos partidos da oposição, que são os imediatamente mais prejudicados nas eleições, para submissão de uma proposta e mobilização de uma coligação com vista à mudança deste status quo.

O caso das dívidas ocultas é um exemplo claro de como a dinâmica das relações do

35 G. Cistac. “Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique.” *Seminário Internacional sobre Processos Eleitorais no Continente Africano*. Maputo, 2012. In <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Cistac-Gilles-Evolucao-da-Jurisprudencia-do-Conselho-Constitucional-no-Contexto-da-Gestao-dos-Processos-Eleitorais-em-Mocambique.pdf>.

36 Vide Conselho Constitucional. “Separação dos Poderes e Independência do Conselho Constitucional”, Sem data. https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MOZ_Conseho_Constitucional_por.pdf.

Executivo com as outras instituições de soberania subverte os pesos e contrapesos e de como tentativas de reagir a essa lógica esbarram com a inoperância das instituições. As dívidas ocultas foram empréstimos contraídos pelo Governo entre 2013 e 2014 fora dos limites das garantias orçamentais e sem autorização do Parlamento, para financiar três empresas ligadas ao sector de segurança do Estado – EMATUM, PROINDICUS e MAM. Depois de descoberta das dívidas em 2016 e de confirmada a sua ilegalidade, com contornos criminais, o governo empreendeu um processo da sua “legalização”, que incluiu a sua incorporação, a posteriori, na Conta Geral do Estado de 2015. Este processo foi aprovado pela AR apenas com apoio da bancada da Frelimo, debaixo de fortes críticas da sociedade civil e dos partidos da oposição, incluindo as bancadas parlamentares da Renamo e do MDM, que exigiam a responsabilização dos envolvidos.

Duas lideranças políticas e partidárias do país dos últimos 15 anos estão directamente envolvidas no caso: o ex-Presidente da República e da Frelimo Armando Guebuza e o actual Presidente da República e da Frelimo Filipe Nyusi, que eram PR e Ministro de Defesa, respectivamente, quando as dívidas foram contraídas. Como reacção à letargia das instituições na responsabilização dos implicados no caso, a sociedade civil, liderada pelo FMO, recolheu o número de assinaturas de cidadãos exigido por lei e submeteu processos de pedido de declaração de inconstitucionalidade das Garantias Soberanas ilegais e das dívidas contraídas, tendo primeiro submetido o pedido referente à EMATUM em 2017 e posteriormente o das outras duas empresas em, 2019. O CC decidiu favoravelmente em relação ao pedido de anulação da Garantia Soberana e da dívida da EMATUM em Junho de 2019 e das empresas MAM e PROINDICUS, em Maio de 2020. No entanto, mais de um ano após a primeira decisão, o Governo não só não cumpriu com as medidas do CC, como continuou com o processo de negociação com os credores da dívida, visando a sua reestruturação e pagamento³⁷. É de referir que as decisões do CC são de cumprimento obrigatório e o seu incumprimento é crime. A falta de acção neste sentido é sinal da incapacidade de garantir a eficácia da lei, que tanto pode decorrer da vontade política como da falta de poder das instituições do Estado para o efeito.

Em suma, o executivo embarcou num processo de legalização da violação das normas e o Parlamento que, em condições normais, deveria responsabilizá-lo, a partir da sua maioria parlamentar, decidiu legitimar essa transgressão. Mais ainda, tomada a decisão do CC contrária ao Governo, este continuou no seu curso normal de acção, e nenhuma instituição demonstra poder e vontade suficientes para o responsabilizar, apesar da existência de base legal para o efeito. Isto mostra o nível de influência dos

37 Fórum de Monitoria do Orçamento. *Posicionamento Público: FMO saúda, com reservas, o Acórdão 7/CC/2020, de 8 de Maio, do Conselho Constitucional, que anula as dívidas ilegais e as respectivas garantias das empresas ProIndicus e MAM, 2020.* <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/FMO-Nota-de-Posicionamento-Publico-Divididas-da-MAM-e-da-PROINDICUS-1.pdf>.

actores políticos no funcionamento das instituições que, usando este exemplo, torna os mecanismos de pesos e contrapesos, assim como de prestação de contas ineficazes.

INSTITUIÇÕES E A REALIZAÇÃO DO FUNDAMENTO DA SOBERANIA DO “POVO”

Conforme a CRM, a soberania reside no povo (artigo 1), que exerce o poder político através do sufrágio universal directo e periódico para escolha dos representantes, referendo para as grandes questões nacionais e permanente participação democrática dos cidadãos na vida da nação (artigo 73). Estes elementos são, formalmente, o fundamento do sistema democrático moçambicano.

A actuação dos Órgãos de Soberania, com destaque para o Parlamento e os tribunais, de certa forma tem sido ineficaz ou mesmo problemática na garantia do direito de sufrágio universal e participação cidadã. Dois exemplos são ilustrativos dessa tendência.

Como fruto das negociações de paz entre a Renamo e o Governo, que incluía a revisão da legislação eleitoral, em 2014 foi introduzida uma revisão da legislação passando a competência de julgamento dos casos de contencioso eleitoral aos tribunais distritais, como primeira instância, às quais cabe recurso ao CC. Esta inovação de casos de ilícitos eleitorais não tem um impacte visível na melhoria da qualidade dos processos eleitorais. Além de os partidos apresentarem dificuldades no cumprimento da legislação, têm sido reportados casos de actuação parcial por parte dos juízes e procuradores, prejudicando a oposição³⁸. O tratamento tanto dos tribunais de instâncias menores como do CC tem-se baseado num processualismo exacerbado, que não leva em conta os direitos substantivos dos eleitores, que se vêm sistematicamente violados pela actuação dos partidos políticos à margem da lei e, muitas vezes, de forma antidemocrática, abrogando o seu direito de voto.

O CC nunca se pronunciou, por exemplo, de forma doutrinária, sobre os recorrentes casos de irregularidades que impediam as pessoas de votar, em evidente violação do seu direito constitucional de sufrágio. Mais ainda seria, aquilo que em linguagem jurídica, uma declaração “ultra petita” (para além do pedido), que consiste em analisar para além do que foi solicitado, mas ainda da mesma natureza³⁹. O que não seria estranho às competências do CC de fiscalização da constitucionalidade e de contribuir para a garantia da supremacia da Constituição, até porque a garantia do direito do voto dos cidadãos é uma demanda implícita, mas fundamental, dos processos eleitorais. Hipoteticamente, e com alguma plausibilidade, tendo em conta a dinâmica de

38 J. J. Macuane e F. S. Sitoi. “Mapeamento dos Ilícitos, Conflitos e Contenciosos Eleitorais em Moçambique: Síntese Baseada na Amostra das Eleições de 2014 e 2018”. Maputo: IMD, 2019.

39 Conselho Constitucional. “Separação dos Poderes...”, *op. cit.*

funcionamento das outras instituições, pode dizer-se que a nomeação político-partidária dos membros do órgão favorecendo o partido Frelimo, por ser maioria no Parlamento, a que se junta o poder de nomeação do Presidente do CC pelo PR, pode ter sido um dos factores para essa apatia ou omissão na interpretação substantiva dos direitos, atendendo principalmente a que muitas das irregularidades e contenciosos favorecem o partido no poder. O argumento de que os juízes conselheiros são independentes e que as decisões tomadas são fundamentadas juridicamente, que amiúde é esgrimido, não é convincente, é uma interpretação automática do que está (pr) escrito na CRM e na legislação e que ignora a natureza e o contexto políticos em que o CC opera, cujo efeito na independência efectiva dos órgãos de justiça, de forma mais ampla, está documentado com testemunhos dos próprios profissionais da área⁴⁰.

O segundo exemplo foi o retrocesso na extensão do sufrágio universal, representado pela revisão constitucional de 2018 (Lei nº 1/2018, de 12 de Junho), que introduziu o novo modelo de descentralização e abriu espaço para a eleição dos presidentes do conselho autárquicos e dos governadores provinciais pelas assembleias municipais e provinciais, sendo que em 2024 será extensivo aos administradores dos distritos. Embora se possa argumentar que a eleição indirecta também é democrática, porque o poder original é mantido na eleição directa da Assembleia que elege o executivo, a eleição indirecta dos presidentes dos conselhos municipais representou um retrocesso democrático considerável, porque aumentou consideravelmente o peso dos partidos e das listas eleitorais na responsabilização de todos os eleitos. Esse arranjo, aprovado por unanimidade pelos três partidos representados na Assembleia da República, de certa forma é uma resposta à uma maior autonomia que os presidentes dos conselhos municipais iam ganhando, alguns dos quais romperam com os seus partidos, como o caso de Manuel de Araújo em Quelimane e Amade Amurane em Nampula, que se rebelaram contra a liderança do MDM. O presidente deste partido, Daviz Simango, deve o seu crescimento político também ao rompimento com o partido que o elegeu, pela primeira vez, para o Município da Beira em 2003, com o qual rompeu quando lhe foi recusada a recandidatura em 2008, tendo concorrido como independente.

A escolha deste novo modelo tem implicações profundas na participação dos cidadãos e na sua capacidade de exigir a prestação de contas, porque afasta a possibilidade de eleição de candidatos mais próximos, responsivos e responsáveis a si, em benefício de um maior controlo dos partidos. Em suma, no que concerne à garantia do direito ao sufrágio, a contribuição da Assembleia da República tem sido mais uma arena de negociações entre partidos, tanto no sentido de garantir um quadro institucional de controlo da gestão eleitoral – que se tem reflectido na relutância na manutenção do modelo de gestão eleitoral com peso na representação dos partidos – e menos de criação de mecanismos de garantia e extensão do sufrágio. Neste particular elemento,

40 Vide Mecanismo Africano de Revisão de Pares. *Segundo Relatório...*, *op. cit.*

o incentivo que as lideranças partidárias têm em controlar as suas bases tem sido um incentivo?? para a criação de coligações parlamentares e o uso do seu poder de decisão para a criação de instituições que em geral têm sido ineficazes na garantia do sufrágio universal, ou contribuem para limitá-lo como no caso vertente do novo modelo de descentralização.

ESTRUTURA E AGÊNCIA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL: QUE RESULTADOS?

Portanto, na relação entre os poderes, apesar da continuidade do domínio do executivo, como Governo e como o PR, nota-se um crescimento dos outros poderes, que têm cada vez mais desempenhado as suas funções, com alguma autonomia. No entanto, se de certa forma se pode notar alguma eficiência no exercício das funções, tanto de alguns órgãos do judiciário, como do legislativo, a eficácia é baixa. Ou seja, não tem consequências profundas sob o ponto de vista de mudança estrutural das relações entre os poderes como, por exemplo, uma maior responsabilização. Exemplos disso são os casos das acções de fiscalização do TA, assim como do uso das contribuições da sociedade civil, tanto para a fiscalização do legislativo, com destaque para o orçamento e a despesa pública, como para a aprovação de propostas legislativas que integrem interesses para além do executivo e sua base de apoio.

O problema da falta de eficácia deste relativo crescimento dos órgãos de soberania poderia ser resolvido através de uma acção mais incisiva do legislativo e do judiciário, colmatando o que falta, em termos legislativos, para garantir maior responsabilização e também aplicação das normas. No entanto, estas instituições encontram-se numa certa letargia, o que sugere ou baixo activismo, ou a sua captura, seja por mecanismos formais, assim como ou pela complexa teia de relações que permitem ao partido maioritário e ao seu líder controlar as instituições do Estado.

Portanto, a estrutura para uma maior responsabilização existe na forma de competências legislativas para colmatar eventuais lacunas na legislação, ou de cumprimento das normas existentes por parte dos órgãos responsáveis, como o judiciário e mesmo algumas instituições do executivo. A questão que se coloca, é por que razão essas instituições não empreendem os devidos esforços no sentido de resolver os problemas existentes. A resposta estaria na agência, na capacidade e incentivo para empreender uma acção com vista à melhoria do desempenho institucional. Este incentivo não existe nos principais partidos, começando pelo partido maioritário, com maior poder decisório, que se tem preocupado mais em exercer o seu controlo sobre as estruturas do Estado, usando os poderes formais do presidente, combinados com a sua influência, como líder partidário, com poder de influenciar uma ampla gama de instituições. Do lado dos partidos da oposição, principalmente os que têm representação parlamentar, embora esta situação lhes seja desfavorável, além do seu reduzido poder para influenciar decisões nas instituições de soberania, principalmente no Parlamento

onde não detêm a maioria, o principal projecto tem sido controlar primeiro as suas bases e assegurar a disciplina partidária, para depois poder controlar melhor as instituições.

Em síntese, a configuração institucional que coloca um grande peso dos partidos na participação nas instituições de soberania para além do Parlamento, onde exercem a representação pela via do voto directo, é um factor que reduz os incentivos para que se preocupem mais com a criação de instituições mais eficazes na criação de pesos e contrapesos. Em outras palavras, a existência da mesma base social com influência nas diferentes instituições de soberania, não contribui para a criação dos devidos mecanismos de moderação inerentes às instituições de soberania e à filosofia subjacente à sua existência. Isso também tem consequências no tipo de empreendimento legislativo a que os partidos se têm dedicado, que não contribui também para garantir o exercício do poder soberano pelos cidadãos, como o consenso nas reformas de descentralização mostra.

Isso tem também consequências no desempenho da democracia e na forma como os cidadãos a avaliam. A próxima secção apresenta estes dados na perspectiva dos cidadãos.

INSTITUIÇÕES DE SOBERANIA E DESEMPENHO DA DEMOCRACIA

Apresentadas as dinâmicas inerentes ao funcionamento e relações entre as instituições de soberania, resta agora reflectir sobre os seus efeitos na democracia e na democratização. Esta secção apresenta alguns dados sobre o desempenho das instituições de democráticas na óptica dos cidadãos, com base nas pesquisas de opinião dos cidadãos do Afrobarometer, realizadas no país desde 2002, e com base nos dados de Moçambique dos Indicadores Mundiais de Governança (World Governance Index – WGI).

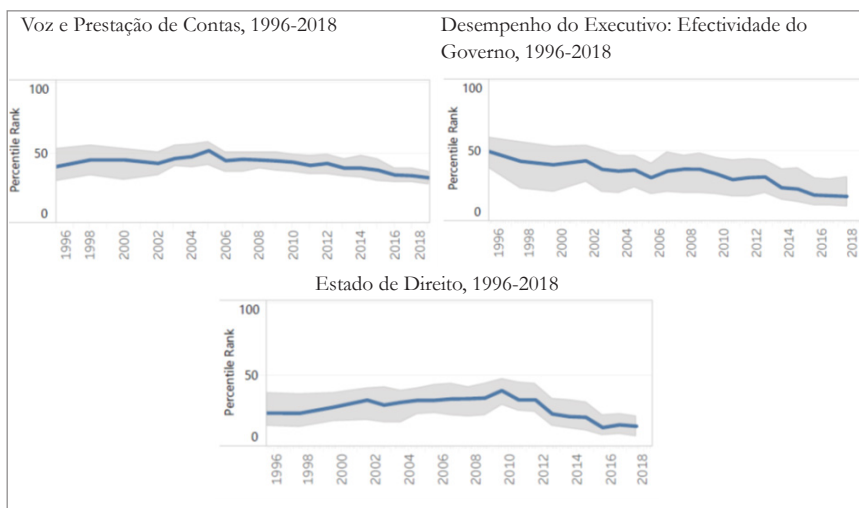
A análise vai incidir sobre a avaliação da democracia como um todo e das do desempenho das instituições de soberania em relação aos quais há dados – nomeadamente o PR, a AR e os Tribunais, assim como da efectividade do exercício do direito de voto, elemento indicado na CRM (de 2004] artigo 73) como a forma de exercício do poder político pelo povo. A ideia deste exercício é captar em que medida o ideal democrático está a ser realizado e em que medida as instituições de soberania estão a ter um desempenho satisfatório e têm legitimidade junto dos cidadãos.

O DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA

O desempenho dos indicadores relacionados com instituições de soberania e com o Estado de direito, de forma agregada, são apresentados na figura 1 abaixo. Os dados

mostram a posição relativa do país em relação a outros países no mundo. Isto não quer dizer que haja necessariamente deterioração do indicador, embora isso normalmente também ocorra, mas em que medida o desempenho do país se compara ao de outros países. Deste modo, quando o país está nos 50%, isso significa que, no indicador em causa, tem melhor desempenho que pelo menos 50% dos 215 países e territórios que são cobertos pelo instrumento. A figura 1 mostra que desde o início da democracia multipartidária a efectividade do governo (que mede a capacidade de provisão de serviços públicos, de definição e compromisso com as políticas do Governo) tem estado em declínio desde o início da democracia multipartidária até os dias de hoje. A voz e prestação de contas (que se refere à participação política e liberdade de expressão) tiveram um crescimento até a primeira metade da década passada e depois começaram a declinar de 2005 até ao presente, verificando-se um padrão similar, com o Estado de direito (respeito pelas normas e instituições, incluindo os tribunais), com a ressalva de que a rota descendente só começou a partir de 2010. Este período de declínio do desempenho das instituições coincide com a subida ao poder de Armando Guebuza, período marcado pela partidarização do Estado e que terminou com as dívidas ocultas. Portanto, o contexto político existente nos períodos supracitados é consistente com estes dados.

Figura 1: Desempenho das instituições de soberania e da democracia, 1996-2018

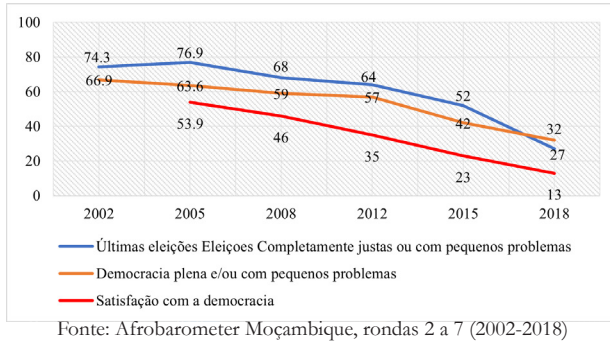


Fonte: Worldwide Governance Indicators: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Conforme se pode na figura 2 abaixo, de desde o início dos anos 2000 até ao presente, os cidadãos acreditam, cada vez menos, que no país as eleições são justas e há uma queda acentuada dos que estão satisfeitos com a democracia ou acreditam que em Moçambique existe uma democracia plena ou efectiva, apenas com pequenos

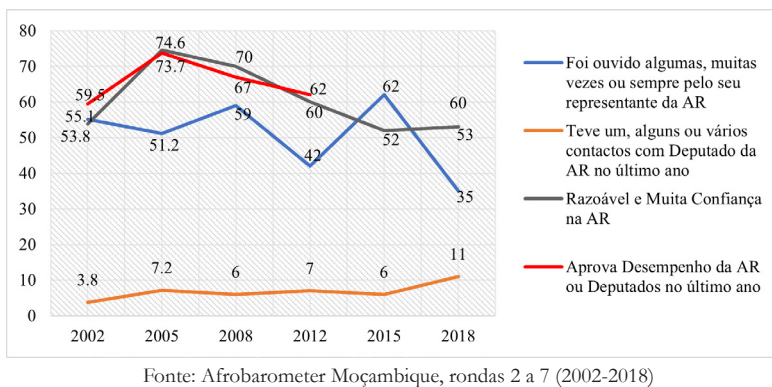
problemas. Isto corrobora a avaliação sobre as tendências da governação acima indicadas.

Figura 2: Qualidade de Eleições e Democracia, 2002-2018 (%)



A representação política tem elementos positivos e críticos, como mostra a figura 3 abaixo. No sentido positivo, em geral, grande parte dos cidadãos avalia positivamente o desempenho da AR, embora haja uma tendência descendente nos últimos quinze anos, e o mesmo ocorre com a confiança em relação a este órgão. O aspecto crítico é a relação entre os representantes e os cidadãos, caracterizados por um contacto ainda muito baixo entre ambos e uma queda acentuada nas oportunidades dos cidadãos verem as suas demandas ouvidas pelos seus representantes nos últimos anos. Estes dados sugerem que os cidadãos têm em geral uma boa visão da AR como uma instituição de representação, mas os mecanismos através dos quais eles podem canalizar as suas demandas e interesses ainda é deficiente.

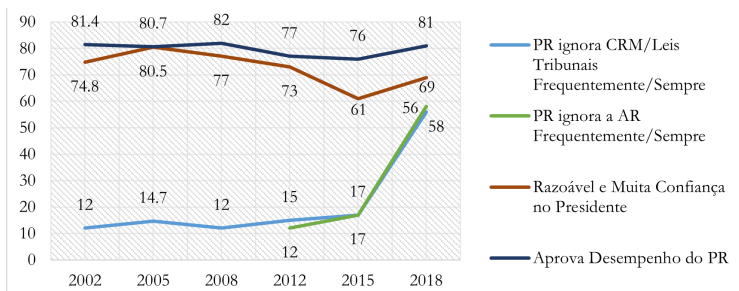
Figura 3: Representação Política e Relação entre os Cidadãos e a AR, 2002-2018 (%)



A força do PR assim como as suas relações com os outros órgãos de soberania são sintetizadas na figura 4. O PR goza de aprovação e confiança por parte considerável dos cidadãos, o que também confirma a proeminência desta instituição no sistema político moçambicano, conforme analisado acima. No entanto, a aprovação do desempenho, assim como o grau de confiança no PR está abaixo dos níveis de há 10

anos, mesmo com um ligeiro crescimento entre as últimas pesquisas feitas, entre 2015 e 2018. Ademais, nos últimos anos cresce a percepção de que o PR não respeita as leis, a CRM, os Tribunais e a AR, o que é consistente com a dinâmica da relação entre estes órgãos, dominada pelo chefe do Executivo, assim como com os factos mais recentes, como o das dívidas ocultas, que têm colocado na berlinda as relações entre as diferentes instituições de soberania.

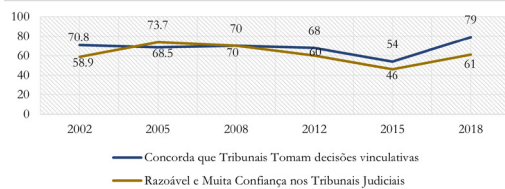
Figura 4: Opiniões dos Cidadãos Sobre a Relação entre o PR e Outros Órgãos de Soberania e seu desempenho, 2002-2018 (%)



Fonte: Afrobarometer Moçambique, rondas 2 a 7 (2002-2018)

Relativamente ao judiciário, há um reconhecimento da importância do cumprimento das suas decisões e que em termos gerais cresceu no período considerado (figura abaixo). Os dados sobre o CC apenas cobrem o seu segundo mandato, e mostram um crescimento da confiança em relação a este órgão no período entre 2008 e 2012.

Figura 5: Opiniões dos Cidadãos sobre as Instituições do Judiciário, 2002-2018 (%)



Fonte: Afrobarometer Moçambique, rondas 2 a 7 (2002-2018)

As percepções dos cidadãos sobre a democracia em geral e sobre o poder e a relação entre os órgãos de soberania é consistente com as análises apresentadas na secção anterior, sobre a importância do PR no sistema e também o seu domínio sobre as outras instituições, mesmo em detrimento da democracia. É também evidente a deterioração das instituições democráticas nos últimos 15 anos, o que é confirmado em outros estudos.

CONCLUSÃO

A organização das instituições de soberania é fundamentada nas ideias de separação dos poderes como elemento de moderação e de exercício do poder político pelo povo através do sistema representativo, como elemento da manifestação da soberania popular. Contudo, os elementos de representação parlamentar que caracterizam as instituições de soberania, como o CC, e os conselhos superiores das magistraturas, responsáveis pela nomeação dos juízes, combinados com a manifestação de um poder unificado do presidente e da maioria parlamentar, através do controlo do partido maioritário, contribuem para anular ou mitigar a separação de poderes. A configuração dos poderes no sistema político é favorável ao Executivo, mas, acima de tudo, ao poder partidário que controla este e os demais poderes pela via do sistema de representação altamente partidarizado. Isso decorre do processo de democratização acompanhado do processo de pacificação, em que se colocou grande ênfase na representação partidária nas principais arenas decisoras, incluindo em algumas instituições de soberania para além do Parlamento, que deveriam servir de pesos e contrapesos ao Executivo.

Mas a agência é o elemento fundamental que contribui para o desempenho das instituições, tanto no que concerne ao reforço do domínio do Executivo sobre outros poderes, assim como à tentativa de reposição da funcionalidade dos pesos e contrapesos pelos actores institucionais e a sociedade civil. Ou seja, a acção e o papel desempenhado pelos actores para manter ou contrariar a tendência centralizadora que caracteriza o sistema. O PR e o poder Executivo por ele chefiado buscam manter essa tendência centralizadora através do exercício do seu poder institucional, assim como do seu poder de líder do partido maioritário e na forma como este poder, corporizado no Parlamento, se manifesta no processo decisório. No caso das forças que buscam reverter essa lógica de domínio do Executivo, isso ocorre dentro das instituições de soberania – como o posicionamento dos juízes buscando afirmar a independência dos órgãos que representam cada vez menos –, assim como do activismo da sociedade civil buscando a defesa e reparação dos direitos negligenciados ou violados pelo sistema político e influenciar decisões dentro das instituições, como uma forma de materialização da representação popular. Assim tem ocorrido nas interações e alianças com a AR, assim como no activismo junto às instituições de justiça em várias áreas. Numa posição intermédia entre os extremos, situam-se os partidos parlamentares da oposição, principalmente as suas lideranças, que se beneficiam do sistema e que buscam potencialmente influenciar as instituições representativas através do desenvolvimento de formas de controlo das suas bases, que incluem apoiar iniciativas de limitação do sufrágio, como no caso do actual modelo de descentralização.

No entanto, as pequenas vitórias conseguidas pela agência dos actores que buscam subverter o domínio do Executivo não é eficaz, porque esbarram num complexo institucional que é fortemente influenciado pelos poderes dominantes, e que ignora

ou bloqueia a implementação das decisões que são tomadas pelas instituições. As consequências disso estão à vista, desde a erosão democrática, a perda da confiança nas instituições democráticas e o seu desempenho declinante, com consequências para a democratização e a perda de direitos dos cidadãos. Nesta lógica aqui descrita, “o povo” que exerce o poder soberano não é o mesmo descrito e prescrito na Constituição. O poder político verdadeiro é exercido pelos partidos, que ao invés de reforçarem a sua ligação com o “povo” através das instituições representativas encontram cada vez mais formas de reforçar o seu poder na busca de seus interesses nem sempre alinhados com a sociedade. Como consequência, a julgar pela crescente perda da confiança na democracia e suas instituições, o sistema político está a dar sinais de perda de legitimidade, com riscos de uma crise sistémica mais séria.

UMA RETROSPECTIVA DOS 25 ANOS DA DEMOCRACIA MOÇAMBICANA

Alex Vines

INTRODUÇÃO

A Frelimo, o partido no governo desde a independência, em 1975, pôs, materialmente, fim ao sistema de partido único em 1994 com a realização das eleições fundadoras. Ainda assim, 25 anos depois, continua a ser a força dominante sobre o Estado e a sociedade, tendo vencido todas as seis eleições¹, tanto as presidenciais como as parlamentares. Moçambique de um ponto de vista formal não é um Estado de partido único, mas o partido no poder ainda está profundamente enraizado no aparelho do Estado, de tal modo que, na prática, se torna difícil separar um do outro. A Frelimo procurou manter sempre um controlo cerrado sobre o poder político². Tal como acontece com outros “Estados da África Austral, com origem em Movimentos de libertação”, continua a confundir os interesses do Movimento e do Estado assim como os de personalidades importantes no seu seio.

Esta trajetória não é sustentável, e este capítulo procura avaliar até que ponto esforços visando a promoção do pluralismo político, através de eleições nacionais e locais, foram bem ou mal sucedidos durante as últimas três décadas, e como é que a história colonial e pós colonial de Moçambique teve o seu impacto sobre essa caminhada, dado que a história de Moçambique está intimamente ligada a complexos processos políticos regionais e ao fracasso na construção do Estado.

TENDÊNCIAS ELEITORAIS

Desde que a política multipartidária foi introduzida no país, em 1990, Moçambique tem sido classificado, muitas vezes, como uma democracia híbrida incompleta³. As

1 B. Weimer, & J. Carrilho, J. *Political economy of decentralisation in Mozambique - Dynamics, Outcomes, Challenges*, Maputo: IESE. 2017.

2 A. Vines, A., “Are Southern Africa’s Liberation Movements in Crisis?”, *Newsweek*, 16 August, 2016.

3 M. Newitt, *A Short History of Mozambique*, Hurst & Co, 2017, p.22. O integrou a Commonwealth Observer Group, grupo observador das eleições presidenciais e parlamentares de Outubro de 2019. O excerto seguinte foi extraído do relatório final, publicado em Maio de 2020: <https://thecommonwealth.org/media/news/mozambique-elections-2019-commonwealth-observer-group-make-recommendations-improved>.

primeiras eleições presidenciais e parlamentares multipartidárias foram supervisionadas pelas Nações Unidas, e tiveram lugar de 27 a 29 de Outubro de 1994, com base na plataforma acordada no Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma, que pôs fim à guerra civil entre o governo de Moçambique e a Renamo, ocorrida entre 1977 e 1992. Dos 12 candidatos presidenciais, apenas três, para além de Joaquim Chissano (Frelimo) e Afonso Dhlakama (Renamo) – que obtiveram 53,3% e 33,7% dos votos, respectivamente – conseguiram mais de 2% dos votos. Doze partidos políticos e dez coligações participaram nas eleições parlamentares. Um mínimo de 5% do voto nacional era o necessário para garantir assentos na Assembleia da República, o órgão legislativo. Para além da Frelimo e da Renamo, apenas a coligação União Democrática (UD) conseguiu corresponder a tal exigência: obteve 5,15%, e conseguiu nove dos 250 assentos no parlamento⁴. Dhlakama aceitou os resultados, apesar de alegações de irregularidades. Chissano formou um governo inteiramente liderado pela Frelimo, apesar de pressões exercidas pela Renamo e por alguns governos ocidentais, no sentido de um governo de unidade nacional.

As segundas eleições multipartidárias tiveram lugar em Dezembro de 1999, e foram descritas pelos observadores internacionais como tendo sido “livres e justas”. A margem de sucesso da Frelimo foi mais baixa do que em 1994, mas mais uma vez, o partido conseguiu uma maioria no Parlamento. Foi o partido maioritário em apenas quatro das dez províncias do país, nomeadamente as três regiões do Sul e Cabo Delgado, no extremo norte. A margem de voto para Chissano (ver figura 5 abaixo) reduziu para 52,3% (dos 53,3% em 1994), enquanto a margem obtida pelo candidato da Renamo, Afonso Dhlakama, subiu de 33,7% para 47,7%. A Renamo reagiu aos resultados alegando fraude, recusando-se a reconhecer o governo e ameaçando estabelecer uma administração paralela nas províncias onde tinha obtido a maioria. Os resultados das eleições foram endossados pelos observadores internacionais. Uma crescente tensão política levou a polícia a realizar incursões aos escritórios da Renamo. Seguiram-se depois manifestações em todo o país, todas elas realizadas no mesmo dia. Uma dessas manifestações, em Montepuez, província de Cabo Delgado, degenerou em violência, provocando a morte de 40 pessoas (incluindo agentes da polícia); uma subsequente acção repressiva da polícia resultou na morte de 80 alegados apoiantes da Renamo, numa abarrotada cela da polícia⁵.

Nas eleições de Dezembro de 2004, Armando Guebuza, o novo candidato da Frelimo, que substituíra Joaquim Chissano, ganhou com 63,7%. Esta margem foi mais do que o dobro dos votos do candidato da Renamo, Afonso Dhlakama (31,7%). Na eleição parlamentar, a Frelimo conseguiu 62% (1,8 milhões) dos votos, enquanto a Renamo obteve 29,7% (905 000 votos), e 18 outros pequenos partidos partilharam

4 O autor foi observador destas eleições. Ver A. Vines, A., “As Eleições Multipartidárias de Outubro de 1994 na Província de Gaza: Uma Análise.” *Arquivo*, 18, Outubro de 1995, pp.93-115.

5 *Idem*.

os restantes 8%. A Frelimo obteve 160 assentos parlamentares, enquanto a Renamo ficou com 90. Tiveram lugar, alegadamente, vários casos de fraude. As irregularidades foram, contudo, consideradas insuficientes para alterar substancialmente os resultados das eleições⁶.

Em 2009, no dia 28 de Outubro, realizaram-se as eleições presidenciais, legislativas e para as assembleias provinciais. O Presidente Armando Guebuza concorreu para a reeleição como candidato da Frelimo e teve, mais uma vez, como concorrente o líder da oposição, Afonso Dhakama. À eleição presidencial concorreu também Daviz Simango, Presidente do Conselho Municipal da Cidade da Beira, que era membro da Renamo, antes de fundar o seu próprio partido, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM), em princípios de 2009. No dia 11 de Novembro, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) anunciou, oficialmente, que Guebuza tinha ganho as eleições com 75%; Dhlakama e Simango ficaram nos 16,5% e 8,6% respectivamente. Os resultados das eleições parlamentares foram igualmente anunciados, dando a Frelimo como tendo obtido 191 assentos, seguida da Renamo com 51 e do MDM com oito. A Renamo não ficou satisfeita com a forma como as eleições tinham sido conduzidas, e exigiu, sem sucesso, que as eleições fossem anuladas. Argumentava que apoiantes da Frelimo tinham estado a encher urnas em vários locais, e que para isso haviam contado com o apoio da CNE, a qual teria alegadamente disponibilizado os boletins adicionais⁷.

As eleições de 15 de Outubro de 2014 eram as quintas desde a introdução do multipartidarismo, em 1990. Tiveram lugar num momento em que o país passava por uma série de transições. Ao nível político, havia a passagem de pastas de um presidente para o outro, uma vez que era o último mandato do Presidente Guebuza. Estava também em marcha uma transição ao nível do partido no poder, dada a mudança do candidato presidencial – de Guebuza para Filipe Nyusi⁸.

Ao nível económico, o país estava também a passar por uma transição, com a descoberta de grandes reservas de gás natural. Estas transições, e a conseqüente necessidade de preservar os interesses individuais e colectivos, bem como o acesso a recursos e aos instrumentos do poder, abriram espaço para o surgimento de tensões políticas. A decisão da Renamo, em 2013, de rescindir o Acordo de Paz de 1992 e regressar à guerra, principalmente na província de Sofala, criou uma nuvem de incerteza sobre os preparativos para as eleições. A recorrência de ataques armados em 2013 e 2014

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 Para uma análise mais profunda das eleições em Moçambique ver de L. de Brito “O Sistema Eleitoral: Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique,” In: L. de Brito et al. (ed) *Desafios Para Moçambique*. Maputo:IESE,2010. https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_1.SisEleit.pdf; Ver também A. Hama Thay, “Eleições e sistema eleitoral africano: desafios e perspectivas para Moçambique.” *Revista Debates*, 14 (2) Maio – Agosto 2020, pp.131-152.

por parte dos apoiantes da Renamo contra colunas de viaturas na principal estrada que liga o norte e o sul do país, e confrontações com as forças governamentais ainda na província de Sofala (mas com incidentes isolados em algumas outras províncias), resultou na morte de 140 pessoas e mais de 300 outras feridas.

Em Agosto de 2014, vários meses de negociações entre o governo e a Renamo culminaram na assinatura de um acordo de paz que foi subseqüentemente aceite no princípio de Setembro pelo líder da Renamo, Afonso Dhlakama, e pelo Presidente Guebuza, numa cerimónia formal realizada em Maputo⁹. Até então, Dhlakama tinha estado durante cerca de dois anos refugiado numa base da Renamo no interior de uma floresta localizada na região central de Moçambique. A assinatura do acordo de paz, as concessões anteriores feitas pelo governo prometendo a revisão da legislação eleitoral para satisfazer a vontade da Renamo, e a decisão de Dhlakama de se recensar e participar nas eleições, eram sinais encorajadores quanto a um ambiente político estável, a caminho das eleições de 2014.

As quintas eleições gerais moçambicanas foram caracterizadas por um ambiente de desconfiança entre os principais partidos políticos, uma força policial partidária, irregularidades no processo eleitoral e fraca preparação por parte dos partidos da oposição para a fiscalização do processo. Para além disso, havia uma grande discrepância quanto à disponibilidade de recursos para a campanha. O partido no poder, a Frelimo, fez o que, até então, foi a sua campanha mais ostensiva e onerosa, gozando ainda do apoio da comunicação social do sector público, com apenas alguns meios da comunicação social privados a apoiarem a oposição¹⁰. De acordo com a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia, “A vantagem do partido no poder em relação aos seus adversários, através do uso de recursos materiais e humanos do Estado resultou num campo de jogo de plano inclinado”¹¹. Que a Renamo se não tivesse ainda desarmado antes das eleições também teve a sua “influência sobre a campanha eleitoral”¹². Os resultados das eleições foram rejeitados pela Renamo, alegando irregularidades, incluindo o enchimento de urnas, partidarização institucional a favor da Frelimo, intimidação por parte da polícia e cobertura tendenciosa por parte da imprensa estatal. A contagem deu ao Presidente Nyusi 57 % dos votos válidos, enquanto Afonso Dhlakama obteve 36 % e Daviz Simango do MDM ficou com quase 7 %. As sextas eleições gerais ocorreram em Outubro de 2019, e a maioria dos observa-

9 xo para cessar hostilidades, assinado pelo Presidente Guebuza e Afonso Dhlakama em 5 de Setembro de 2014, mas estas foram retomadas no início de 2015. Ver o texto deste acordo em https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MZ-143508-MozambiqueCeasefire_1.pdf.

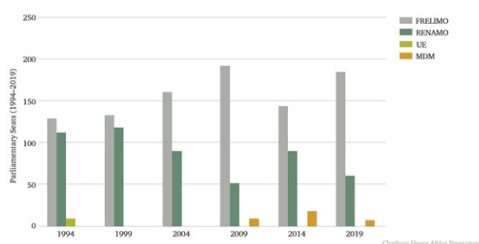
10 O relatório final da *EU Election Observation Mission* refere que a Frelimo e Nyusi receberam uma maior proporção de cobertura nos canais de televisão estatais relativamente a outros candidatos, acusando o canal público Televisão de Moçambique (TVM) de desrespeito do Artigo 11 da Lei de Imprensa do país. Ver *EU Election Observation Mission (2014), 'Mozambique: Final Report – General Elections, 15 October 2014.'*

11 *Idem*, p.4.

12 *Ibid.*

dores esperava que a Renamo conseguisse obter significativos ganhos eleitorais. De facto, a Frelimo ganhou as eleições em todos os distritos do país, conquistando a presidência com 73,46%, mais de dois terços dos assentos parlamentares (184), e a vasta maioria dos assentos nas assembleias provinciais (628), conseguindo também eleger todos os governadores provinciais. Mais uma vez, o processo eleitoral teve lugar num ambiente polarizado e desafiador, marcado pelo alto nível de desconfiança – foi “sujo” e justo, com a Frelimo a beneficiar significativamente das vantagens do mandato, e a Renamo com a expectativa de colher os frutos da sua generosidade, em função dos acordos que tinha assinado.

Figura 1: Eleições Parlamentares (de 1994 a 2019)



Fonte: República de Moçambique, Comissão Nacional de Eleições (CNE); Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE), [http:// www.stae.org.mz/](http://www.stae.org.mz/) .

A realidade é que depois das eleições presidenciais de 1999, e também dos resultados das eleições autárquicas de 2018, a Frelimo chegou à conclusão de que a Renamo constituía uma verdadeira ameaça à sua contínua permanência no poder¹³.

IMPACTO DA POLÍTICA MUNICIPAL

Moçambique é um estado unitário, com um misto de governação descentralizada através de estruturas locais e provinciais. Existem 53 presidentes de conselhos municipais eleitos, e igual número de assembleias locais, mas o governo central também nomeia os administradores de distrito. Os distritos cobrem todos os territórios, incluindo aqueles onde não existem estruturas eleitas, e há alguns que se sobrepõem à jurisdição do governo municipal eleito. Há 10 províncias, e o Presidente da República, até 2019, tinha poderes bastantes para nomear e demitir governadores provinciais, enquanto cada ministro, ao nível do governo central, tem poderes para nomear um representante seu ao nível da província (director provincial)¹⁴. Assembleias eleitas,

13 Entrevistas do autor com quadros da Frelimo, Maputo, 22 de Setembro de 2010.

14 B. Weimer & J. Carrilho, J., *Political economy of decentralisation in Mozambique...op.cit.*; A. Thomashausen, “The Concept and Implementation of ‘Gradual Decentralisation’ in Mozambique.” In C. Fomad, & N. Steytler (eds.) *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 384-409.

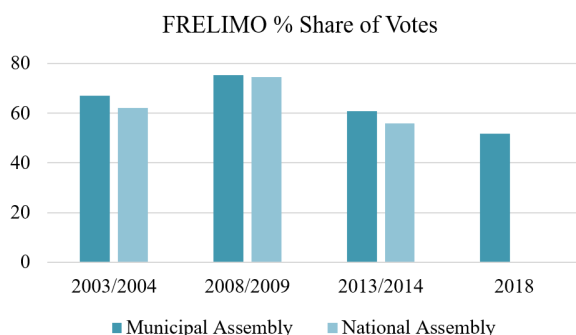
sem poderes para a tomada de decisões, foram introduzidas nas províncias em 2009, mas actuam apenas como fóruns de discussão e uma forma simbólica de representação¹⁵.

A descentralização tem sido um assunto dominante ao nível do debate constitucional desde 1990, começando com as assembleias do partido único. A primeira lei a estabelecer um sistema de administração local foi aprovada em 1994, antes das primeiras eleições multipartidárias. A Frelimo reivindica créditos quanto à implementação da descentralização, mas o processo tem sido lento e, de certo modo, tem sido prejudicado devido a uma postura de oposição combativa por parte da Renamo, que contribuiu para a estagnação no processo de reformas entre 2004 e 2014. Em 1994, a Renamo votou no parlamento contra a proposta de uma descentralização gradual, e boicotou as primeiras eleições autárquicas em 1998. De facto, a abordagem absolutista da Renamo quanto à descentralização tornou-se contraproducente para ela própria, privando-a da oportunidade de se posicionar, mais cedo, na administração pública e conseguir o controlo de alguns municípios, numa altura em que o seu nível de apoio estava no pico e a Frelimo estava mais aberta a partilhar o espaço político. O próprio receio da Frelimo quanto à descentralização resulta de uma cultura de excessivo centralismo desde a independência, da percepção de riscos contra a unidade nacional, e da crescente presença e influência da oposição nos órgãos municipais eleitos. Como resultado disso, Moçambique tem uma complexa estrutura de sobreposição de poderes administrativos ao nível provincial e local.

As eleições municipais de Outubro de 2018 tinham sido geralmente pacíficas, mas os seus resultados confirmaram que mesmo que a Renamo tivesse sofrido uma desvantagem com a morte de Afonso Dhlakama, o eleitorado não estava a votar significativamente a favor da Frelimo. Embora a Frelimo tenha ganho 44 dos 53 municípios, houve pelo menos cinco outros municípios onde irregularidades eleitorais impediram uma vitória da Renamo. Os resultados das eleições municipais de 2018 foram um importante alerta, sinalizando o colapso significativo do apoio à Frelimo nas províncias mais populosas como Nampula e Zambézia. Isto obrigou a Frelimo a remeter-se a uma planificação legalista para as eleições gerais de 15 de Outubro de 2019. As expectativas eleitorais da Renamo haviam também aumentado significativamente depois dos resultados das eleições municipais de 2018. No passado, a Frelimo tinha tido sempre pior desempenho em eleições gerais posteriores às eleições municipais, e esse facto terá convencido a liderança da Renamo de que seria possível obter a maioria em várias províncias – alguns dirigentes da Renamo chegaram mesmo a falar de até sete províncias, embora duas ou três fosse mais realista.

15 Embora a primeira lei de Administração local tenha sido aprovada em 1994 (Lei No.3/1994, 13 de Setembro de 1994), as primeiras eleições municipais, só se realizaram em 1998.

Figura 3: Votos obtidos pela Frelimo nas eleições municipais e da Assembleia da República (%)



Fonte: República de Moçambique, Comissão Nacional de Eleições (CNE); Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) <http://www.stae.org.mz/>.

A Renamo apercebeu-se, também, de que os seus boicotes tinham tido um efeito perverso, como por exemplo nas eleições municipais de Novembro de 2013, quando se recusou a participar devido a uma disputa sobre a legislação eleitoral. Ao nível local, em Quelimane e Nampula, apoiantes da Renamo haviam tacitamente votado a favor do MDM, o que ajudou este partido a conquistar a presidência de quatro municípios, incluindo as grandes cidades da Beira, Quelimane e Nampula (a Frelimo conseguiu 49 assentos). O MDM conseguiu também garantir 365 (30%) do total dos 1261 assentos nas assembleias municipais, e os seus candidatos conseguiram ficar com mais de 40% dos votos em 13 municípios, incluindo os bastiões da Frelimo em Maputo e Matola, um desempenho que até então nunca tinha sido conseguido pela Renamo. Esta foi a primeira vez que o MDM participou nas eleições municipais ao nível nacional, e os resultados mostraram que o partido tinha capacidade de realizar a sua campanha ao nível nacional e conseguir apoio em zonas urbanas fora da Beira e de Quelimane¹⁶.

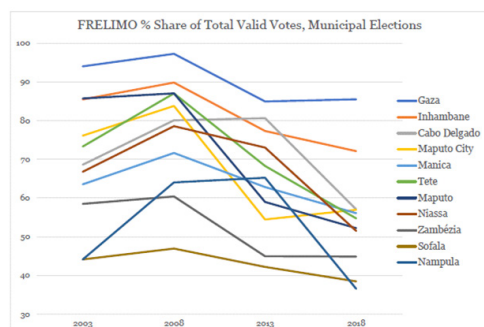
Estes resultados das eleições municipais convenceram a Renamo e a Frelimo de que deviam voltar às negociações para garantir a neutralização da crescente base de apoio do MDM, e as eleições presidenciais e legislativas de 2014 tornaram claro que a Frelimo e a Renamo eram as principais forças políticas em Moçambique. Os resultados das eleições de 2014 também mostraram que a base de apoio da Frelimo estava a reduzir-se, e que a Renamo estava a conquistar mais eleitores a seu favor. Também confirmou a Afonso Dhlakama, que a sua estratégia de reiniciar o conflito armado tinha sido bem sucedida pois não só o governo tinha reiniciado negociações direc-

16 A. Vines, A., "Afonso Dhlakama and RENAMO's return to armed conflict since 2013: the politics of reintegration in Mozambique." In A. Themnér, (ed.) *Warlord Democrats in Africa: Ex-military Leaders and Electoral Politics*. London: Zed Books, 2017.

tas com a Renamo, mas esta tinha também conseguido bons resultados eleitorais, aumentando o seu número de deputados. Poucos anos antes, as memórias da guerra civil teriam sido suficientemente fortes entre os eleitores, e o retorno ao conflito teria resultado na punição da Renamo, mas como é sempre o caso em política, o timing conta. É revelador do estado da democracia em Moçambique o facto de uma acção de violência anti-democrática ter sido premiada com uma amnistia e votos por parte do eleitorado.

O forte desempenho da Renamo em 2014, com Afonso Dhlakama a conseguir a maioria dos votos em cinco províncias (Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala), foi surpreendente, considerando o início tardio da sua campanha. Reforçou a posição de Dhlakama no partido, e já não havia apelos para que ele cedesse o seu lugar como líder do partido. A Renamo também chegou à conclusão de que a violência armada calculada tinha conseguido restabelecer uma maior paridade com a Frelimo, trouxera concessões e marginalizara a ameaça colocada pelo MDM.

Figura 2: Partilha (%) de votos totais da Frelimo para as eleições municipais, 2003–18



Fonte: República de Moçambique Comissão Nacional de Eleições; Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) <http://www.stae.org.mz/>.

REPETIDAS FRAGILIDADES ELEITORAIS

Tal como aconteceu depois das eleições anteriores, os tribunais rejeitaram as queixas de fraude apresentadas pela oposição sobre as eleições de 2014, com base em argumentos ligados a procedimentos¹⁷. Embora não haja provas suficientes para se concluir que tenha havido fraude numa escala que afectaria de uma maneira geral a vitória presidencial e a maioria parlamentar da Frelimo, fica claro que a CNE não desempenhou as suas funções de forma cabalmente satisfatória. Os partidos da oposição estiveram também em falta, dada a sua incapacidade de apresentar provas cre-

17 A. Vines et al., *Mozambique to 2018: Managers, Mediators and Magnates*. Chatham House Report, 2015. p. 18.

díveis de uma fraude generalizada, apesar de terem colocado observadores em todo o país. A suspeita daí resultante, as teorias de conspiração e outras alegações contribuíram para o aprofundamento das tensões entre a Frelimo e os partidos da oposição, fragilidades que se tornaram mais evidentes nas eleições de 2019. Das eleições de 2014 retiram-se algumas lições, nomeadamente: a legislação eleitoral deve ser revista de modo a estabelecer um sistema claro de apresentação de reclamações e recursos; os juízes, os órgãos de administração eleitoral e os partidos políticos precisam de formação sobre como recorrer a estes procedimentos. É igualmente necessária uma formação, em busca de eficiência nos procedimentos de contagem e apuramento dos votos. A incumbência é também uma vantagem significativa para a Frelimo, que continua a fazer uso de bens do Estado para apoiar as suas campanhas eleitorais.

Desde 1994, que todos os partidos reivindicam a paternidade da democracia em Moçambique. O líder da Renamo, Afonso Dhlakama, fazia a sua campanha intitulando-se “pai da democracia”, enquanto a Frelimo reivindicava responsabilidade de ter trazido a independência e depois a democracia¹⁸. O MDM apelidou os seus municípios de “zonas livres”. Contudo, todos os partidos partilham responsabilidade quanto ao estado de imperfeição em que se encontra a democracia moçambicana. Mudanças constantes na legislação eleitoral e repetidos impasses pós-eleitorais reflectem a fragilidade do Estado e a sua superficial democratização. O que eram acordos de negociação entre a Frelimo e a Renamo em 1992, 2014 e 2019 fracassaram no seu objectivo de garantir algum sentido de inclusão às elites políticas não ligadas à Frelimo.

A arquitectura política de Moçambique, nomeadamente as suas regras eleitorais, eleições, a constituição e o modelo de descentralização são todos importantes para a estabilidade. Mas estes elementos precisam de ser apoiados por um sistema político inclusivo, com o qual actores chave da oposição se possam identificar. Por uma questão de estabilidade, a Frelimo também precisa de fazer concessões que vão além de acordos sobre regras políticas. Desde 1994, que os dois principais partidos têm estado constantemente a mudar as regras eleitorais. Por vezes, isso foi encorajado pelos parceiros internacionais, mas muitas vezes deveu-se a necessidades específicas dos partidos, tais como a exigência da Renamo, em 2014, de paridade na indicação de representantes políticos para os órgãos de administração eleitoral. A ausência de consenso entre os principais partidos quanto às regras de um regime democrático não tem contribuído para se ultrapassar a fragilidade das instituições e dos processos políticos. A persistente falta de confiança, aliada a processos eleitorais imperfeitos, mostram que apesar de a guerra civil ter terminado há mais de 20 anos, a reconciliação está longe de se tornar uma realidade, e que a democratização é um projecto de longo prazo.

18 “Dhlakama arrives in Zambézia”. *Agência de Informação de Moçambique*, 27 de Setembro de 2014, <http://allafrica.com/stories/201409280033.html>.

A participação eleitoral não está a aumentar. Em 1994, ela manteve-se em 48,6%, comparado com 87,87 em 1994 (foi de 51% em 2019). À semelhança do que se verificou depois das eleições anteriores, em 2019 os tribunais rejeitaram reclamações feitas pela oposição sobre alegadas irregularidades, com base em fundamentos que se prendem com procedimentos, tais como contagem de votos e apuramento dos resultados, mas registaram-se claramente irregularidades e actos fraudulentos. Embora não tenham sido disponibilizadas provas significativas para se chegar à conclusão de que a escala dessas irregularidades era passível de afectar de uma forma geral a vitória presidencial e parlamentar da Frelimo, houve fraude, assim como incompetência por parte da CNE. Os partidos da oposição também estão em falha, dada a sua incapacidade de apresentar provas credíveis sobre uma alegada fraude generalizada, apesar de terem colocado observadores eleitorais em todo o país.

Em 2014, a Missão de Observação Eleitoral da União Europeia chegou à conclusão de que “os partidos da oposição não estavam devidamente preparados, e careciam de organização e de estruturas capazes para permitir que beneficiassem da implementação plena dos novos mecanismos eleitorais” impostos pela Renamo¹⁹. O resultado é que se mantém a prevalência de suspeitas, teorias de conspiração e outras alegações, o que continua a contribuir para a existência de suspeitas graves entre a Frelimo e os partidos da oposição. Lições aprendidas das eleições de 2014 indicam que legislação eleitoral deve ser sujeita a uma revisão, de modo a que se estabeleça um sistema linear e claro de reclamações e recursos. Para além disso, os juízes, os órgãos de administração eleitoral e os partidos políticos precisam de formação sobre como usar estes procedimentos. Também é necessária uma eficiente formação sobre procedimentos de contagem e de apuramento. De salientar que quer a União Europeia, quer a Commonwealth chegaram à conclusão de que as recomendações feitas e as lições aprendidas anteriormente nunca foram postas em prática. A Renamo tem rejeitado todos os resultados eleitorais desde 1994, sendo que as eleições de 1999, 2009 e 2019 foram particularmente controversas. A percepção de ausência de equilíbrio e justiça, e da proliferação de irregularidades nas eleições não é, por isso, nova, mas é importante que em nome da reconciliação que, ao longo do tempo, os processos eleitorais demonstrem ter sofrido alguma melhoria, facto que não está a acontecer.

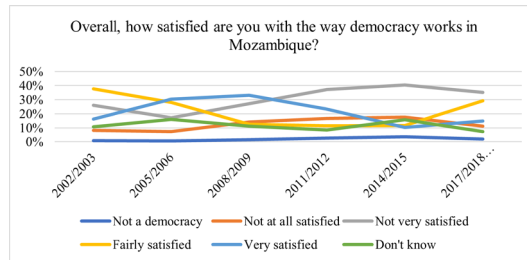
As eleições legislativas de 2019 testemunharam uma vitória esmagadora da Frelimo, que lhe permite aprovar qualquer legislação sem precisar de negociar com a oposição. O parlamento funciona numa base de proporcionalidade em quase todas as matérias – desde o fundo de tempo atribuído às bancadas parlamentares, até à distribuição de assentos nas comissões especializadas. Existe o perigo de um tal domínio da Frelimo vir a garantir que o parlamento continue, em grande medida, a ser uma instituição submissa ao poder executivo. Isto tem contribuído ainda mais para o enraizamento da percepção nacional quanto a uma significativa regressão da democracia em Moçambique. As vozes mais fortes em defesa da imposição do princípio da prestação de

19 *Idem*.

contas provêm da sociedade civil, da comunicação social e de alguns elementos no seio do partido Frelimo.

Isto vem reflectido nos vários inquéritos sobre as percepções dos moçambicanos quanto à democracia. As figuras 3 e 4 são o resultado de uma avaliação do Afrobarometer e do Banco Mundial: ambas reflectem o declínio da democracia em Moçambique.

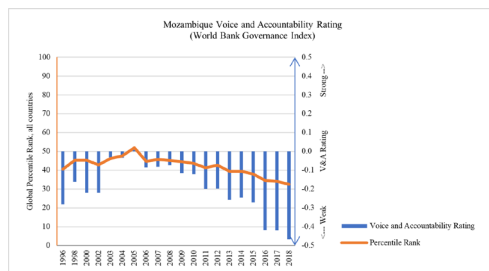
Figura 3: Nível de Satisfação Sobre a Democracia Moçambicana (2002-2018)



Fonte: Afrobarometer 2020 (<http://afrobarometer.org/countries/mozambique-0>)

Como suporte destas conclusões, existe o índice do Banco Mundial sobre a Governação em Moçambique. Este Índice reflecte percepções quanto ao grau de participação dos cidadãos na escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de imprensa. A Figura 4, abaixo mostra uma significativa e rápida queda desde 2009.

Figura 4: Índice do Banco Mundial Sobre a Governação em Moçambique (1996-2018)



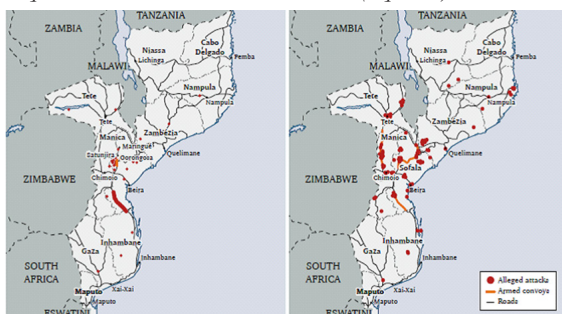
Fonte: Banco Mundial, 2019.

LIMITES DAS NEGOCIAÇÕES ENTRE AS ELITES

O AGP de Roma durou até 2013, quando a Renamo reiniciou um conflito armado localizado, com emboscadas contra viaturas, autocarros de passageiros e comboios e ataques a infra-estruturas do Estado. A violência esteve concentrada nas províncias

centrais de Manica e de Sofala. Incluindo as medidas de resposta do governo, este novo conflito resultou em pelo menos 150 mortos e 500 feridos nas suas duas fases entre 2013 e 2016.

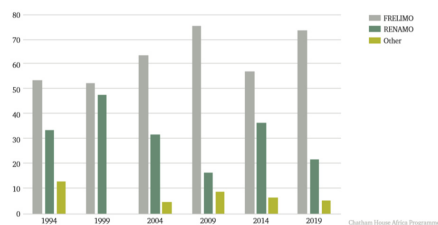
Mapa 1: Ataques armados da Renamo 2013 -14 (esquerda) e 2015-16 (direita)



Fonte: Adaptado do jornal @Verdade, da AIM, ACLED e entrevistas do autor

Então, por que é que a Renamo retomou o conflito armado em 2013, depois de 20 anos de paz e de participar pacificamente em quatro eleições, e o que é que pode ser

Figura 5: % do Voto da Eleição Presidencial (1994 – 2019)



feito para evitar o reatamento das hostilidades²⁰? A estratégia da Frelimo em relação à Renamo foi a principal razão. A Renamo pregou um susto existencial à Frelimo nas eleições de 1999 – quando o antigo líder da Renamo, o falecido Afonso Dhlakama, quase ganhava a presidência com 47,7% (alguns até acreditam que ele ganhou – veja a Figura 5 abaixo).

Este cenário levou Armando Guebuza a procurar um controlo total, quando se tornou Presidente em 2004, num esforço que visava garantir o controlo da Frelimo. Esta estratégia não teve sucesso, pois convenceu Dhlakama da necessidade de voltar ao conflito armado como forma de obter novas concessões.

²⁰ A importância da política a nível local e do neotradicionalismo e como eles fornecem percepções relevantes para a compreensão da construção da paz e da formação do estado em Moçambique hoje, vide. B. Bertelsen, *Violent Becomings: State Formation, Sociality, and Power in Mozambique*. New York: Berghahn Books, 2016.

Decorreram seis anos até se chegar a um novo acordo de paz, com três esforços separados. Os acordos de paz dos dias 1 e 6 de Agosto de 2019 resultaram desses processos de paz anteriores. O primeiro destes dois acordos (mas que juntos constituem um único pacote) foi assinado na Gorongosa, e o segundo em Maputo, ambos pelo Presidente da República e da Frelimo, Jacinto Nyusi, e pelo líder da Renamo, Ossufo Momade. Era o terceiro acordo entre as duas partes, com o objective de pôr fim a 42 anos de uma violenta luta pelo poder, e de certo modo agora fragilizada pela morte de Dhlakama, que causou alguma fragmentação dentro da Renamo. O acordo de Maputo, de 6 de Agosto, foi testemunhado pelo presidente em exercício da União Africana e quatro outros presidentes, incluindo Cyril Ramaphosa, da África do Sul, bem como por outros antigos mediadores. O Presidente Nyusi fez recordar ao numeroso público presente que o caminho para a paz teve de enfrentar alguns obstáculos²¹.

Esta nova negociação entre elites estava também baseada na premissa de que haveria uma maior descentralização, oferecendo à Renamo a oportunidade de ganhar alguns lugares de governadores nas dez províncias de Moçambique, em troca de um significativo processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) da milícia armada da Renamo. (O processo de DDR dos 5 221 combatentes da Renamo já identificados começou no centro de Moçambique nos finais de Julho de 2019). Ninguém, incluindo mesmo os estrategas da Frelimo, imaginou que a Renamo fosse incapaz de obter maioria em uma ou duas províncias.

Este acordo estava pronto para ser assinado em 2018, mas a morte de Dhlakama resultou numa luta pelo poder dentro da Renamo, o que atrasou o processo de paz. Gradualmente, Momade foi impondo a sua autoridade, resultando numa tentativa de fazer deslocar o poder do partido do centro de Moçambique para as províncias da Zambézia e de Nampula. Contudo, os resultados das eleições de Outubro de 2019 foram infrutíferos, dado que a campanha eleitoral da Renamo foi mais artesanal, se comparada com o mais industrializado esforço da Frelimo.

Já havia clivagens na Renamo, e desde Julho de 2019, uma auto-intitulada Junta Militar da Renamo tem estado a desafiar a autoridade de Ossufo Momade, e elegeu o seu próprio líder, o Tenente General Mariano Nhongo. Este grupo era pequeno (até 200 pessoas) mas gozava de algum apoio no centro de Moçambique. Ataques armados, resultando em pelo menos 30 mortos até Agosto de 2019, fazem lembrar que um pequeno grupo de pessoas armadas pode ser perturbador.

21 A. Vines, A., "Third time lucky for peace in Mozambique?". *Mail & Guardian*, August 7, 2019, <https://mg.co.za/article/2019-08-07-third-time-lucky-for-peace-in-mozambique>.

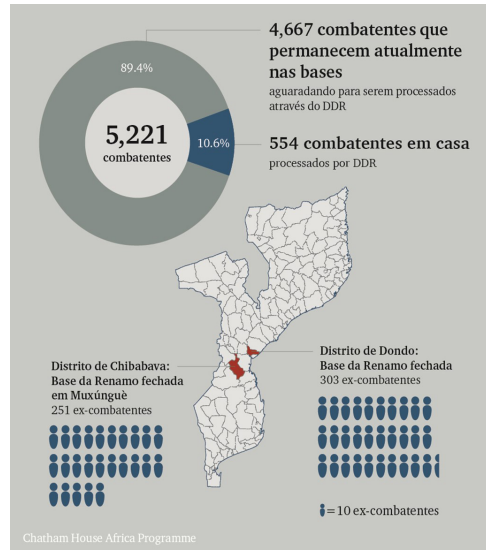
Mapa 2: Ataques Armados, Agosto de 2019 – Agosto de 2020



Fonte: Adaptado do @Verdade, AIM, ACLED e entrevistas do autor

O processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) teve início em Agosto de 2019, e deverá continuar até meados de 2021, altura em que 5 221 guerrilheiros terão sido processados e desmanteladas 16 bases da Renamo. Os beneficiários irão depois receber um apoio de 12 meses para a reinserção nas suas respectivas comunidades. Até Outubro de 2020, 19 % (985 guerrilheiros) já haviam sido reintegrados nas suas comunidades, a partir de três pontos da provincial de Sofala.

Mapa 3: DDR da RENAMO até Agosto de 2020



Fonte: Adaptado do @Verdade, AIM, ACLED e entrevistas do autor

A maioria dos apoiantes armados da Renamo é favorável a uma acomodação mais duradoura; a elite da Frelimo também está interessada na estabilidade política como forma de atrair maior investimento internacional. Para a Renamo, os benefícios da negociação entre as elites teriam sido a inclusão dos seus governadores eleitos, pagamento pelo desarmamento e emprego, e ainda oportunidades de desenvolvimento. Contudo, os maus resultados eleitorais da Renamo, em Outubro de 2019, tornaram estes cálculos mais complicados.

IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Uma significativa descentralização e completa desmobilização da Renamo foram as principais questões nas negociações de 2018 e 2019. No princípio de 2018, o Presidente Nyusi e o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, negociaram uma plataforma de acordo sobre a descentralização política. Depois da morte de Dhlakama, havia receios de que este acordo corresse o risco de fracassar, mas em Maio de 2018, o parlamento aprovou uma série de emendas constitucionais como base para uma descentralização mais profunda. Estas emendas abriram espaço para a eleição das assembleias provinciais, distritais e municipais (com o cabeça de lista do partido com maioria simples a liderar). Na sequência do trabalho da comissão sobre a descentralização, uma emenda constitucional sobre o assunto foi aprovada pela Assembleia da República, em Maio de 2019. No mês seguinte, o Presidente promulgou a Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique²²

A Renamo havia abandonado a sua exigência de nomear directamente governadores para as províncias em que reivindicava ter obtido maioria, e aceitou o princípio de eleição indirecta dos governadores em 2019 – uma vez que os novos governadores provinciais seriam eleitos com base na lista vencedora em cada província. Pela primeira vez, governadores provinciais seriam eleitos e não nomeados pelo Presidente da República. As assembleias provinciais, que exerciam então um papel de conselheiros, transformar-se-iam em conselhos executivos provinciais, com autoridade sobre algumas questões fiscais. Um pacote legislativo sobre a descentralização dos poderes em todas as dez províncias moçambicanas foi anunciado pelo Conselho de Ministros, em Fevereiro de 2019²³. As propostas impõem uma sobreposição de mandatos entre governadores eleitos ao nível provincial e Secretários de Estado provinciais nomeados pelo Presidente da República, destinando-se a preservar o poder da Frelimo, em detrimento de uma representatividade local. Com base nestas novas leis, os cruciais

22 B. Weimer & J. Carrilho, J., *Political economy ..op.cit.*

23 Foi aplicado às cidades e províncias com as eleições de 2019 e será aplicado às assembleias distritais com as eleições de 2024. Como resultado de um entendimento entre a Renamo e o governo, até 2024 este tem de consultar os governadores relativamente a nomeações distritais.

poderes de colecta de impostos permanecem sob a jurisdição dos Secretários de Estado, nomeados pelo Presidente da República – uma das exigências da Frelimo²⁴.

Os parceiros internacionais estão a tentar extrair lições dos erros do passado, e comprometem-se a oferecer garantias de longo prazo nos esforços do DDR em zonas quentes, particularmente nas regiões do centro de Moçambique e na província de Tete, incidindo sobre a posição de Ossufo Momade num processo que incentive a política não violenta (e o grupo dissidente, a Junta Militar da Renamo, dirigida pelo General Mariano Nhongo). Um fundo global foi criado para a canalização de todos os apoios para o DDR, e um campo do DDR foi construído por um grupo de peritos militares no centro de Moçambique. Uma excessiva importância sobre a austeridade da parte dos doadores e instituições financeiras internacionais, neste momento crítico, pode ser contraproducente – o seu engajamento precisa de ser sensível ao conflito e não depender do tempo. Tal como muitos outros grupos de guerrilha, a Renamo só irá desarmar-se gradualmente, e provavelmente continuará a manter esconderijos de armas, como uma política de segurança. Como resposta, a melhor estratégia é a construção de um ambiente de confiança política e de oportunidades económicas, de modo a permitir que este grupo armado se torne redundante.

O desarmamento completo da Renamo é a principal exigência do governo. O governo compreendeu que precisa de fazer concessões para a reintegração dos combatentes da Renamo nas FADM e na polícia. Neste contexto, o Memorando de Entendimento sobre Questões Militares inclui disposições de segurança para a colocação de antigos combatentes da Renamo em posições de destaque nas forças armadas e na polícia. Novos postos seniores simbólicos estão a ser criados para absorver alguns destes antigos guerrilheiros, e a Renamo já apresentou a ideia de criação uma “força policial provincial”²⁵.

Ainda em 2020, os parceiros internacionais precisam de oferecer garantias de longo prazo quanto aos esforços do DDR em zonas problemáticas, particularmente no centro de Moçambique e na província de Tete, e concentrar esforços em encorajar a Renamo a participar integralmente num processo que incentive o não uso da violência na política. Uma maior concentração sobre medidas de austeridade da parte dos doadores e instituições financeiras internacionais devido ao Covid-19, neste momento crítico, pode ser contraproducente – o seu envolvimento deve ser sensível ao conflito e não dependente do tempo. Tal como muitos outros grupos de guerrilha, a Renamo só irá gradualmente desarmar os seus combatentes, e muito provavelmente continuará a manter esconderijos de armas como um mecanismo de segurança. Como resposta, a melhor estratégia é edificar uma maior confiança política e oferecer melhores oportunidades económicas para que gradualmente, esta ala militar da

24 Entrevista do autor com funcionários governamentais em Maputo, Fevereiro de 2019.

25 A força policial existente, Polícia da República de Moçambique (PRM), seria responsável pelos “crimes mais graves” enquanto outros assuntos policiais passariam para as forças provinciais.

Renamo se torne redundante²⁶. Os parceiros internacionais terão também de avaliar os seus esforços de construção da paz de modo a encorajar o pluralismo político ao nível local. Tal como observou Machietto:

“Está claro que a liberalização económica e política... ainda não se traduziram numa redistribuição justa do dividendo da paz. Pelo contrário, as medidas de liberalização foram ‘adaptadas’ de forma a consolidar o regime do partido dominante, apenas agora com a legitimação da comunidade internacional”²⁷

Machietto analisou um programa nacional de micro crédito, actualmente promovido pelo governo, chamado Fundo de Desenvolvimento Distrital (7 milhões), destinado a apoiar a descentralização e com o objectivo de reduzir a pobreza e as desigualdades em Moçambique. A sua análise baseou-se numa pesquisa de campo na província de Nampula, e mostrou que apesar das suas limitações, algum dinheiro e decisões tinham sido devolvidos aos distritos. O programa deu a algumas comunidades experiência sobre as possibilidades de uma crescente prestação de contas por parte dos seus dirigentes locais através dos Conselhos Locais e dos Comitês Locais de Desenvolvimento. De forma não surpreendente, a lealdade à Frelimo constituía uma vantagem para o acesso ao micro crédito, com base neste programa. Contudo, tal como a Frelimo descobriu nas eleições autárquicas de 2018, o programa já não é suficiente para conquistar votos na província de Nampula. A Frelimo terá de continuar a trabalhar a sério para manter o seu clientelismo.

Um outro grande desafio ao crescimento de uma democracia sustentável é o crescimento da corrupção e a influência da elite política na acumulação de riqueza²⁸. Este fenómeno cresceu na era pós-guerra civil com algumas implicações preocupantes para a economia e para a estabilidade. A queda económica depois de 2015, seguiu-se à revelação de que o governo não tinha reportado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) mais de 2 biliões de dólares de dívida contraída com garantias do Estado, facto que violava os termos da cooperação entre Moçambique e o FMI²⁹. Dois bancos estrangeiros disponibilizaram os empréstimos, de forma alegadamente corrupta, a empresas estatais registadas como entidades privadas e controladas por funcionários dos serviços de inteligência. Estes empréstimos secretos, a maior parte dos quais

26 L. Reppell et al., ‘Planning for Peace: Lessons from Mozambique’s Peacebuilding Process,’ ISS paper 291, June 2016, <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/Paper291.pdf>.

27 R. Machietto, *Beyond Peacebuilding: the challenges of Empowerment Promotion in Mozambique*. Palgrave MacMillan, B. Bertelsen, *Violent Becomings...op.cit.*

28 A. Orre & A. H. Ronning, ‘Mozambique: A Political Economy Analysis,’ NUPI/CMI, 2017, p.18, <https://www.cmi.no/publications/file/6366-mozambique-a-political-economy-analysis.pdf>; L. Buur, L., ‘The Development of Natural Resource Linkages in Mozambique: The Ruling Elite Capture of New Economic Opportunities.’ *DIIS Working Paper 3*, 2014 https://rucforsk.ruc.dk/ws/files/55471747/Buur_Ruling_Elite_Capture_DIIS_WP_2014_03.pdf.

29 N. Cook, ‘Mozambique: Politics, Economy, and U.S. Relations.’ *Congressional Research Service*, August 20, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45817.pdf>.

contraídos em 2013, e totalizando cerca de 2 bilhões de dólares, aumentaram em cerca de 30% a dívida externa de Moçambique³⁰.

Este escândalo transformou o panorama político e económico do país, e levou ao endurecimento da atitude da opinião pública em relação à Frelimo. A raiz deste problema provavelmente reside no choque provocado pelos resultados das eleições de 1999, quando a Frelimo chegou à conclusão de que necessitava de uma fonte regular de fundos para financiar o seu clientelismo e garantir que ganhasse nas eleições subsequentes. Uma das respostas foi a criação de um braço financeiro e económico do partido, o SPI – Gestão e Investimentos SARL (SPI)³¹.

A crise provocada pelo escândalo das dívidas ocultas continua, e cada vez mais revelações irão surgir sobre o que exactamente aconteceu em 2013. A corrupção da elite foi claramente parte da lógica. Mas o Presidente Guebuza já estava rico. É provável que, à medida que se aproximava do fim do seu segundo e último mandato como Presidente, tenha tentado garantir um outro mandato como líder do partido assim como garantir que continuava o de facto poder por detrás de fosse quem fosse que lhe sucedesse na chefia do Estado³². O conflito com a Renamo em 2013 era apropriado para estas ambições (ele não disponibilizou às FADM o equipamento militar necessário para contrariar o regresso da Renamo à violência localizada) mas em 2014, à medida que a sua influência registava um declínio no seio da Frelimo, e as acções armadas da Renamo provocavam danos contra a economia moçambicana, Guebuza procurou alcançar um novo entendimento com os antigos rebeldes. Uma forte lembrança: a construção da paz e a negociação entre elites em Moçambique envolve várias camadas, é lenta e pode sofrer grandes recuos.

Uma paz duradoura exige compromissos por parte da Frelimo e a aceitação de que a Renamo e outros partidos da oposição podem, a curto prazo, capitalizar algumas das fraquezas do governo. A Renamo também tem que se confrontar com o problema de que a sua milícia armada é composta por homens já de idade avançada (a idade média dos que estão a beneficiar do processo de DDR é de 53 anos, e 48% sofrem de um ou outro tipo de doença crónica) e que não poderá continuar a depender deles indefinidamente como força de choque para impor a sua vontade³³. A ala militar está também dividida quanto à eleição de Ossufo Momade como presidente, assim

30 C.N. Castel-Branco, et al., “Mozambique’s Secret Debt: The Impact on the Structure of the Debt and the Economic Consequences”. *IDeLAS*, 86, Maputo: IESE.

31 A. Nuvunga & A. Orre, “The ‘Secret Loans Affair’ and Political Corruption in Mozambique.” In I. Amundsen (ed), *Political Corruption in Africa: Extraction and Power Preservation*, Edward Elgar Publishing, 2019, pp.116-135.

32 *Idem*.

33 Durante as entrevistas realizadas pelo auto rem Maputo em Março de 2016 alguns apoiantes da Renamo especulavam que a sobrinha de Afonso Dhlakama, Ivone Soares poderia ser uma possível sucessora. Vários deles também referiram que o filho do primeiro líder da Renamo, André Matsangaissa, também estava a ser preparado para a liderança. Em Agosto de 2017, quadros seniores da Renamo indicavam que Dhlakama iria concorrer pela sexta vez como candidato do partido às eleições presidenciais de 2019, mas com a sua morte em 2018 tudo isto mudou.

como os seus esforços para deslocar o centro do poder da Renamo das províncias de Manica e Sofala. Existe igualmente incerteza quanto ao posicionamento de Momade face às lealdades históricas que se foram desenvolvendo na Renamo no período entre 1977 e 1992.

O AGP de 1992, em Roma, conseguiu pôr fim a mais de 20 anos de guerra civil. Foi seguido de uma cadeia de ajuda que rapidamente transformou a elite da Frelimo numa classe política patrimonial que, de forma inequívoca, tem demonstrado a sua determinação em se manter no poder, a todo o custo. As recentes descobertas de enormes reservas de carvão e de gás natural aumentaram ainda mais o apetite, provocando divisões no seio da elite da Frelimo sobre quem deve ter acesso ao espólio, e provocando o regresso da Renamo à violência armada em 2013, para exigir uma nova negociação de elites com o governo, e contribuindo para um novo conflito violento em Cabo Delgado³⁴. Em 2007, na sua avaliação da falta de vontade da Frelimo em partilhar o poder, Sumich e Honwana advertiram quanto à fragilidade da negociação de elites do AGP de Roma, tendo chegado à seguinte conclusão:

Desde a independência, o poder esteve sempre nas mãos do partido Frelimo, e não em estruturas supostamente neutras que pudessem ser herdadas de uma forma razoavelmente intacta, por uma outra força política. Por isso, o sucesso do partido em restabelecer a sua própria hegemonia, assim como a sua falta de vontade em partilhar o poder com forças sociais fora do seu controlo, poderá intensificar as divisões e desigualdades que em primeiro lugar estiveram no centro da guerra civil³⁵.

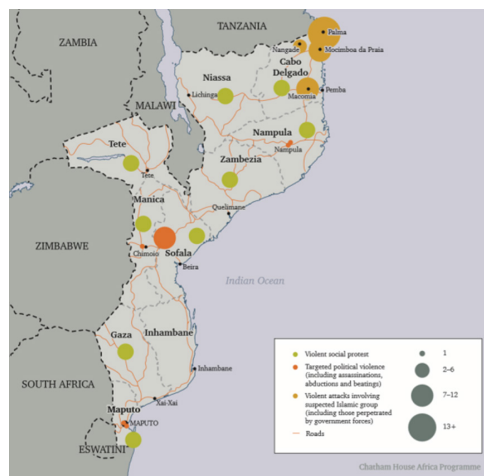
O retorno ao conflito armado em 2013, entre o governo e a Renamo, bem como a necessidade para um novo processo de paz, faz-nos recordar a fragilidade do Estado e a ausência de resiliência. O novo acordo de paz ‘definitiva’, assinado entre o governo e a Renamo, no dia 6 de Agosto de 2019, foi um passo positivo, mas muitos moçambicanos questionam se irá prevalecer, e há uma ansiedade interna e internacional sobre uma crescente crise de violência no norte de Moçambique (particularmente na província de Cabo Delgado). Desde finais de 2017, que Moçambique tem estado a sofrer ataques perpetrados por um grupo extremista islâmico violento, que está bastante activo ao longo da costa setentrional do país. O grupo – conhecido pela designação *Sunnah wa Jama’ah (ASWJ)*, de entre outros nomes – já matou centenas de cidadãos civis, com decapitações frequentes³⁶.

34 C. Manning, “Conflict Management and Elite Habituation in Postwar Democracy: The Case of Mozambique.” *Comparative Politics*, 35 (1), 2002, pp.63-84.

35 J. Sumich & J. Honwana, “Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival through the Mozambican Civil War: An Analytical Narrative on State-Making”. *Crisis States Research Centre, Working Paper*, 23, December 2007, p. 22. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08bf4e5274a31e0000e0e/wp23.2.pdf>.

36 S. Haysom, “Where Crime Compounds Conflict: Understanding Northern Mozambique’s Vulnerabilities,” Global Initiative Against Transnational Organized Crime, October 2018, https://globalinitiative.net/northern_mozambique_violence/; G. Pirio, R. Pittelli & A. Yussuf, A., “The Emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique”. March 25, 2018; A dos Santos, A., “War in resource-rich northern Mozambique – Six scenarios”. *CMI Insight*, 2020. <https://www.cmi.no/publications/7231-war-in-resource-rich-northern-mozambique-six-scenarios>.

Mapa 4: Social and Armed Protest 2020



Moçambique teve um rápido e sustentável crescimento pós-guerra, com uma média anual de 8,4% do PIB até 2015. Contudo, em 2016, o crescimento baixou de 6,6% em 2015 para 3,8%, e em 2018 deteriorou – se ainda mais, caindo para 3,3%. O FMI atribui esta queda aos baixos preços dos principais produtos no mercado internacional, más condições climáticas, e “a questão dos empréstimos não declarados na primavera de 2016 e o conseqüente congelamento do apoio dos doadores”. O conflito entre a Renamo e o governo poderá também ter contribuído para o arrefecimento e os efeitos dos dois ciclones em 2019, assim como o impacte da Covid-19 em 2020, reduziram ainda mais as perspectivas de crescimento entre o médio e o longo prazo.

A descoberta de reservas de gás natural de classe mundial gerou um renovado optimismo sobre o futuro do país. A produção de gás natural irá trazer grandes ganhos no crescimento económico a partir dos meados da década 2020 até o início dos anos 2030; mas o crescimento rápido da população, crescentes desigualdades e a falta de acesso a serviços básicos e a infra-estruturas adequadas significa que muito deste crescimento poderá não beneficiar os pobres.

CONCLUSÃO³⁷

No dia 15 de Outubro de 2019, os moçambicanos foram às urnas pela sexta vez em eleições multipartidárias. Foram 39 partidos políticos e três coligações que participaram nas eleições legislativas e presidenciais. Contudo, na realidade, a luta foi entre a Frelimo e a Renamo, e a principal competição era mais pelos governadores provinciais e os assentos na Assembleia da República, do que pela presidência.

Os resultados das eleições municipais de 2018 mostraram quão acentuado foi o decréscimo do apoio à Frelimo nas províncias da Zambézia e de Nampula, e que a Renamo tinha conseguido uma significativa penetração em zonas tradicionalmente consideradas baluartes da Frelimo, como por exemplo, a cidade da Matola. Para um partido que se considera ainda como tendo uma “legitimidade histórica” baseada na vitória sobre o colonialismo português em 1974, isto foi um alerta, e o partido mobilizou-se para garantir a manutenção do seu domínio. Apesar da crise interna da Renamo, a Frelimo estava a contar com uma eleição renhida. A vitória esmagadora que surgiu não foi obtida de forma totalmente democrática, e tornou-se evidente que a Frelimo se uniu para garantir o seu contínuo domínio sobre o processo político moçambicano, apesar dos amplos riscos sociais de que se reveste uma crescente falta de inclusão política.

Olhando para trás, pode-se dizer que vários factores contribuíram para o fim da guerra civil em Moçambique, em 1992, e para a introdução da democracia: o fim da Guerra Fria e do apartheid na África do Sul; mudanças políticas nos países vizinhos; e um difícil impasse na guerra entre a Frelimo e a Renamo³⁸. Tal como aconteceu durante a guerra civil, a política da era pós-conflito foi caracterizada pelo regionalismo e desigualdades – com a Frelimo a tentar impor cada vez mais, a sua hegemonia em todo o país como projecto nacional.

A situação actual de Moçambique também mostra até que ponto estes processos de negociação são de longo prazo. A estratégia pós-conflito da Frelimo sob liderança de Chissano era de fragilizar a base de apoio da Renamo, no centro de Moçambique, através do aliciamento das elites locais, incluindo a descentralização e uma certa dose de clientelismo. Este processo sofreu um fim brusco devido às tentativas do Presidente Guebuza de impor o domínio total da Frelimo em todo o país, em 1999, a partir do momento em que os níveis de apoio à Renamo se tornaram claros. A estratégia de Guebuza fracassou espectacularmente, humilhando Dhlakama e radicalizando os

37 UNDP *Latest Human Development Index (HDI) Ranking*, Statistical Update 2018, web resource, <http://hdr.undp.org/en/2018-update>. O número de pessoas vivendo em pobreza extrema aumentou para cima de 5 milhões desde 1995 e o número dos que não dispõem de acesso a água potável aumentou em cerca de 4 milhões. Moçambique ainda tem um dos níveis mais baixos de frequência escolar no mundo.

38 A. Vines, *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* London: James Currey, 1996.

antigos combatentes da Renamo, o que resultou na sua decisão de reiniciar uma violência armada localizada. Isolado e encurralado, Dhlakama entendeu que não tinha nada a perder se autorizasse essa violência localizada. Esta decisão foi coroada de êxito nas eleições de 2014, com resultados que reforçaram a sua liderança na Renamo³⁹.

Em 2015, Dhlakama também calculou mal, acreditando que a sua ameaça de mais violência lhe permitiria a obtenção de mais concessões. Mas, pelo contrário, só contribuiu para dividir a Frelimo, fragilizando o Presidente Nyusi na sua estratégia de negociar uma solução definitiva com a Renamo. O resultado disso foi, no mínimo, uma tentativa de assassinato de Dhlakama, e o aumento da violência de ambos os lados, apesar dos esforços ocasionais, de bons ofícios, por parte de vários mediadores internacionais no Hotel Avenida. A ausência de sucesso neste processo encorajou o Presidente Nyusi e Afonso Dhlakama a afastarem os intermediários e a começarem conversações bilaterais, com o apoio logístico e organizacional de um Grupo de Contacto, liderado pelo Embaixador da Suíça em Moçambique, Mirko Manzoni. Este processo conduziu à assinatura dos acordos de Agosto de 2019. As eleições de Outubro de 2019 que se seguiram, foram um importante teste desse acordo de paz de Agosto, dada a incapacidade da Renamo de eleger um único governador provincial. O governo tem a sorte de o novo líder da Renamo ser fraco, de o partido estar dividido, e de a ala militar da Renamo estar à procura de uma solução duradoura. Este acordo pode prevalecer, mas como foi dito acima, outras formas de protesto, incluindo violência armada, estão a emergir⁴⁰. Permitir um maior espaço democrático, particularmente o pluralismo político e manter o foco sobre questões ligadas à redução da pobreza é o melhor caminho para continuar com o processo de construção da nação.

A Frelimo tem consciência de que, ao nível das suas hostes, alguns dos seus membros estão a exigir um maior equilíbrio do poder entre os vários grupos étnicos e as diferentes províncias. Este debate sobre a representação provincial em Maputo é claramente importante, mas pode assombrar as questões mais pertinentes, se não contemplar também a questão da devolução do poder e o processo de tomada de decisões ao nível das províncias. O debate sobre a descentralização deve ser feito em paralelo com o debate sobre o desenvolvimento. A actual agenda de desenvolvimento provincial é implementada por um governador eleito da Frelimo e por um conjunto de directores provinciais, estes últimos prestando contas simultaneamente ao governador e aos seus respectivos ministérios. Para além das potenciais armadilhas que podem resultar de uma dupla subordinação, a agenda de desenvolvimento provincial é muitas vezes aplicada de forma lenta, tal como um alto funcionário reclamou, em 2014, antes da crise de segurança que depois deflagrou: “Não houve muitas

39 A. Vines, A. “Remembering a warlord democrat”. *Mail & Guardian*, 9 May 2018, <https://mg.co.za/article/2018-05-09-remembering-a-warlord-democrat>.

40 A. Porter et al, “Prospects and Challenges: Mozambique’s Growth and Human Development Outlook to 2040.” *IISS report*, 28 June 2017, <https://issafrica.org/research/books-and-other-publications/prospects-and-challenges-mozambiques-growth-and-human-development-outlook-to-2040>.

mudanças. Maputo ainda decide sobre o que acontece em Cabo Delgado”⁴¹.

Hoje, à medida que a violência se torna pior na província, torna-se claro que o desenvolvimento, o combate às desigualdades e à corrupção e a promoção de melhores serviços de educação e da saúde são as melhores formas de conter esta nova crise de segurança com os militantes islâmicos na província de Cabo Delgado, e garantir que protestos políticos mais virulentos e violentos noutros cantos do país não ameacem as oportunidades de paz e de prosperidade para Moçambique. A negociação de elites poderá ter contribuído para reduzir a histórica rivalidade com a Renamo, mas não constitui qualquer garantia de que venha a funcionar como estratégia, quando confrontada com novos conflitos. A abertura do espaço democrático para uma livre confrontação de ideias, e abertura do partido e do governo a um maior escrutínio poderá ser a melhor estratégia para a construção da nação.

41 Entrevista, Pemba, Outubro de 2014.

CONSTITUCIONALISMO, ELEIÇÕES E CIDADANIA: UMA LEITURA POSSÍVEL

Teodato Hunguana

INTRODUÇÃO

Tratando-se de «uma leitura possível», e no âmbito de uma abordagem ao critério de quem elabora sobre esta temática, a formulação do tema sugere-me uma análise, ou reflexão centrada na evolução da estruturação e organização do poder, e da forma como isso se reflecte na função e papel das eleições, que constituem um dos aspectos mais importantes da participação dos cidadãos. A reflexão vai-se enquadrar no âmbito de um «balanço» dos 25 anos de Democracia Multipartidária em Moçambique¹. Assim, naturalmente, a questão é: onde estamos hoje, 25 anos depois?

O marco inicial que nos é proposto é constituído por dois factos, a saber: a adopção da nova Constituição em 1990 e as eleições de 1994, as primeiras eleições multipartidárias, realizadas em cumprimento ao disposto na Constituição de 1990 e no Acordo Geral de Paz (AGP), de 1992. Mas para compreendermos onde estamos hoje, em 2020, é preciso colocarmo-nos na perspectiva de onde estávamos em 1990/1994. Por outro lado, para entendermos onde estávamos em 1990/1994, é preciso revisitá-lo, ainda que de forma sucinta, o que antecedeu e nos conduziu até este período.

Todavia, não se trata de uma proposta para, de recuo em recuo, acabarmos por perder o foco do nosso tema. A verdade é que se tem dito que estamos em crise e que sempre estivemos em crise. Afirmção difícil de contestar porque se trata da constatação de que o País, desde a Luta de Libertação Nacional, tem vivido em permanente conflitualidade. Com efeito, pouco depois da Proclamação da Independência, alguns meses apenas, tivemos uma sublevação protagonizada por um grupo de combatentes das FPLM, na própria capital do País, situação cuja ocorrência, motivações e contornos nunca foram tornados públicos até hoje. Quer dizer que estamos perante um

¹ Consideramos, aqui, o período que vai desde as “eleições fundadoras” da democracia moçambicana, realizadas em 1994, até às últimas eleições legislativas, presidenciais e provinciais de 2019.

«não acontecimento», que, não obstante o silêncio e a omissão, um dia terá que passar da oralidade para a ribalta e o crivo da História escrita. Depois desse grave incidente, entrámos numa guerra que se prolongou por 16 anos. Depois da cessação dessa guerra, por via do AGP, não sucedeu a tão almejada paz definitiva, mas passamos a uma conflitualidade «de baixa intensidade», que se prolongou até hoje. Significa que, ao Estado fundado em 25 de Junho de 1975, não foi dado o tempo necessário para se consolidar, visto que, praticamente sem transição, passou-se da Luta de Libertação Nacional para a luta pela preservação da independência e para a «Guerra dos 16 Anos».

Nos termos do AGP era suposto que, com o fim da guerra, se instaurasse a paz definitiva no País. Porém, na nova situação criada, a luta política não passou a desenrolar-se exclusivamente «na observância das leis em vigor, e no âmbito das instituições e garantias estabelecidas no AGP», como se previa no nº 2 do Protocolo I, Dos Princípios Fundamentais do mesmo Acordo. O que, de facto, aconteceu foi a transição da prossecução da política através da guerra (Clauzewitz) para a continuação da guerra por outros meios (disso não poderia haver ilustração mais eloquente do que as constantes confrontações verbais entre as duas bancadas, confrontações que não se pode confundir com nenhum debate parlamentar, e onde se assiste ao ressurgimento do discurso e da linguagem pré-AGP). Assim, passamos a conviver com uma situação em que pelo menos um dos beligerantes continuou armado, desencadeando, a espaços, acções militares características dos chamados «conflitos de baixa intensidade», como forma de pressão política. Com o processo de DDR, actualmente em curso, pretende-se pôr fim a essa situação de paz em coexistência com a continuação da guerra.

É, pois, justo afirmar que, desde 1975, nós estivemos sempre em crise, até hoje. O que permite presumir que, apesar de toda a evolução e das transformações que possam ter ocorrido, as causas que estiveram na origem da crise permaneceram e nunca foram superadas. A identificação, objectiva quanto possível, dessas causas permitiria, certamente, um melhor entendimento do que podemos fazer, hoje, para sairmos da crise em que nos encontramos.

Portanto, a nossa história, os nossos processos têm uma complexidade que não se compadece com «corta-matos», se o desiderato for de os discernir, para se compreender onde estamos e para onde queremos ir, ou para onde podemos ir. Direcionemos, pois, a nossa reflexão nesse sentido.

DO MONOPARTIDARISMO AO MULTIPARTIDARISMO

a) Antecedentes

No acto de Proclamação da Independência, em 25 de Junho de 1975, foi adoptada a Constituição de 1975, a primeira Constituição.

Esta Constituição fora aprovada pelo Comité Central da Frelimo, na Praia do Tofo. A FRELIMO, ao proclamar a Independência, funda o Estado moçambicano, a República Popular de Moçambique, e outorga a Constituição aprovada pelo movimento de libertação.

A Constituição de 1975 consagra o poder tal como foi gerado, organizado e desenvolvido ao longo da Luta Armada, isto é, o poder criado pela organização político-militar para conduzir o processo da luta de libertação. Este poder tem origem na unificação dos três movimentos para formar uma só frente, a FRELIMO. Todavia, este poder não é a simples soma dos três «poderes» originários. Com efeito, estamos perante algo qualitativamente novo, cujo conteúdo não preexistia naqueles movimentos. É o poder que emerge, se desenvolve e assume um conteúdo cada vez mais complexo, com a dialéctica da própria luta, que avança Moçambique adentro e no plano internacional. Poder de uma organização político-militar de guerrilha, movimento de libertação, que, com o desenvolvimento da luta (nomeadamente com o surgimento e expansão das «zonas libertadas»), vai assumindo funções governativas próprias de um poder de Estado. Ao longo desse processo, esse poder vai-se confrontando com problemas e desafios que obrigam a fazer opções, que se traduzem numa luta entre linhas de orientação ideológica opostas.

Por conseguinte, o Estado fundado em 1975 não é algo que surge instantaneamente, como que do nada, às 0 horas do dia 25 de Junho de 1975, mas é a assunção, e extensão à escala nacional, do embrião de Estado nascido e desenvolvido pela FRELIMO nas «zonas libertadas».

A Declaração Final do II Congresso dá indicações claras sobre «os objectivos estabelecidos e a natureza do combate libertador», que é «uma guerra popular de libertação nacional» não só «pela erradicação definitiva do colonialismo português», mas «do imperialismo e da exploração do homem pelo homem», «pela conquista da independência nacional» e pela «instauração de uma ordem social popular em Moçambique».

Mais tarde, após o Congresso, em 1968, meses antes do seu assassinato, entrevistado por Aquino de Bragança, Eduardo Mondlane explana, da forma mais explícita, a linha de orientação ideológica que se vai forjando e consolidando, e que sustenta precisamente aqueles objectivos proclamados na Declaração final do II Congresso. Mondlane pronuncia-se nos seguintes termos, que passamos a transcrever:

«...Uma base comum que todos tínhamos quando formámos a FRELIMO era o ódio ao colonialismo, a necessidade de destruir a estrutura colonial e impor uma nova estrutura social (...) Mas que tipo de estrutura social ninguém sabia. Alguns (...) tinham ideias teóricas, mas mesmo esses foram transformados pela luta. Há uma evolução no pensamento que se operou durante os últimos seis anos, que me pode autorizar (...) a concluir que a FRELIMO é, agora, realmente, muito mais socialista, revolucionária e progressista (...) e a tendência agora é mais em direcção ao socialismo de tipo marxista-leninista. Porque as

condições de vida em Moçambique, o tipo de inimigo que nós temos não admite qualquer outra alternativa...Eu acho que a FRELIMO-Movimento, sem comprometer o Partido [Frelimo], que ainda não fez uma declaração oficial dizendo que era marxista-leninista, se está inclinando mais e mais nessa direcção, porque as condições em que nós lutamos e trabalhamos assim o exigem».

Vários são os documentos da FRELIMO, posteriores ao II Congresso e à morte de Eduardo Mondlane, que ilustram o desenvolvimento da luta dentro destas balizas e na direcção por ele identificada; desenvolvimento que culmina, naturalmente, com a proclamação de uma «República Popular».

b) Natureza do Estado e do poder de Estado na Constituição de 1975

Com base no que foi dito acima, conclui-se que a natureza do novo Estado tem origem nas opções estratégicas que prevaleceram no II Congresso da Frelimo e resulta das correntes de pensamento, tendencialmente, dominantes na organização, identificadas e explicitadas por Eduardo Mondlane, bem como em diversos outros documentos da Frelimo, cujo desenvolvimento e implementação culminam com a vitória e fundação de um Estado de democracia popular.

Assim, a Constituição de 1975, adoptada no dia 20 de Junho, pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique, estabelecia, logo no seu artigo 2, do Título I, Princípios Gerais, que «A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia popular (...) o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, e é exercido pelos órgãos do poder popular.»

Do mesmo modo que se consagra constitucionalmente a origem do poder, também se estabelece a permanência activa e tutelar da FRELIMO, ao estabelecer-se, no artigo 3, que «A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade».

A afirmação destes princípios políticos fundamentais, como frontespício da própria Constituição, define de forma inequívoca a natureza de Partido-Estado da República que se fundava e proclamava, situação esta que se prolongará até à Constituição de 1990.

Não nos deteremos em análises mais pormenorizadas desta Constituição de 1975, dado o carácter introdutório e contextualizador da presente incursão aos antecedentes da Constituição de 1990.

Importa apenas assinalar, também de forma sucinta, os marcos mais relevantes da evolução desta Constituição até à adopção da nova Constituição em 1990. São eles os seguintes:

c) A 3ª Revisão da Constituição de 1975 – Pela Lei N°11/78, de 15 de Agosto

Se a Constituição de 1975 fora adoptada pelo Comité Central da Frelimo, as revisões que se sucederam foram já aprovadas pela Assembleia Popular. Contudo, há que relativizar este facto, na medida em que, nos termos do artigo 70 da mesma, «Até à criação da Assembleia com poderes constituintes, a modificação da Constituição compete ao Comité Central da FRELIMO». É por isso que, se esta terceira revisão da Constituição foi efectuada pela Assembleia Popular, ela fê-lo por atribuição do Comité Central, até então, único titular de tal prerrogativa. Aliás, o preâmbulo da Lei N°11/78, de 15 de Agosto, é expresso sobre esta questão, quando afirma que «Ao atribuir à Assembleia Popular a tarefa de rever a Constituição, o Comité Central da FRELIMO, «...e usando da competência que lhe foi atribuída pelo Comité Central da FRELIMO, a Assembleia Popular determina (...)»

Entre as alterações introduzidas por esta revisão, são de destacar as seguintes:

- Foi a partir desta revisão que o acto de Proclamação da Independência passou a constituir Preâmbulo da Constituição;
- Quanto à Assembleia Popular, o artigo 39 desenvolve o princípio geral, que já constava dos artigos 2 e 3 da Constituição, de direcção do Estado e da Sociedade pela FRELIMO, acrescentando-lhe os «...princípios da unidade do poder, centralismo democrático, dupla subordinação, iniciativa local e contacto permanente com o Povo».

Estes princípios, que a revisão introduz, não constituem propriamente alterações, ou mesmo inovações, mas enformam o conceito de poder em que assenta o constitucionalismo da família marxista-leninista, família em que, sem dúvida, se enquadra a Constituição de 1975 (tal como Jorge Miranda a «arruma» no seu Manual de Direito Constitucional²). Esta explicitação de princípios não é de surpreender porquanto ocorre depois do III Congresso, o Congresso que proclamou formalmente a Frelimo como partido marxista-leninista. Esta proclamação vem corresponder àquela «declaração oficial» que Eduardo Mondlane referia ainda não ter sido feita pela FRELIMO, na entrevista a Aquino de Bragança, em 1968, subentendendo-se ser essa a razão por que ele, de algum modo, se continha sobre o assunto.

- O artigo 47 estabelece que «A Assembleia Popular é convocada e presidida pelo Chefe de Estado». Do mesmo modo, o artigo 50 estabelece que «A Comissão Permanente da Assembleia Popular é convocada e presidida pelo Chefe de Estado».

Traduzindo o conceito de unidade do poder, do «poder unitário» do Estado, a pre-

2 J. M. Miranda, *Manual de Direito Constitucional - Tomo I, O Estado e os Sistemas Constitucionais*, 10ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 185 e sgts.

sidência da Assembleia Popular, como «órgão supremo do poder de Estado» (artigo 43) é atributo do Chefe do Estado (artigo 47).

- Quanto ao Conselho de Ministros, o artigo 59 estabelece que «O Conselho de Ministros é presidido pelo Presidente da República...». Assim, completa-se na Constituição a configuração unitária do poder, definindo-se a chefia do Governo como atributo do Presidente da República, Presidente da República e Chefe do Estado, que é, por definição, nos termos do artigo 53, o Presidente da FRELIMO.

A importância da Terceira Revisão da Constituição de 1975 reside no facto de ter ocorrido após o III Congresso, o que permitiu dar conteúdo e forma final definitiva à primeira Constituição do Estado Moçambicano.

É este conteúdo e forma final que, como vimos, situam a nossa Constituição na família do constitucionalismo marxista-leninista, da qual só se veio a emancipar com a adopção da Constituição de 1990.

d) Da 5.^a Revisão Da Constituição de 1975, operada pela Lei n° 4/86, de 25 de Julho

Entre a Terceira Revisão da Constituição, em 1978, e a Constituição de 1990 ocorreu aquela que, de todas, foi a revisão mais relevante em termos de inovação constitucional: a 5.^a Revisão. Em que circunstâncias ocorre, o que a determinou e qual é o seu conteúdo?

As circunstâncias são aquelas indicadas no primeiro parágrafo do preâmbulo da Lei n° 4/86, de 25 de Junho, ao referir que «A 5.^a Sessão do Comité Central do Partido Frelimo, de 30 de Junho a 8 de Julho de 1986, analisou profundamente a situação política, militar, económica e social do País, tendo concluído sobre a necessidade de capacitar os órgãos do Estado para assegurar uma actividade permanente e eficaz das Assembleias do Povo e do Governo.»

Subjacente a esta formulação está o agravamento da situação militar, o que levou o Comité Central, após um prolongado debate, a concluir pela necessidade de «desacumular» algumas das funções que, em razão do conceito de poder unitário do Estado, estavam concentradas no Chefe do Estado. Considerou-se que o Presidente da República devia libertar-se dessas funções para se concentrar exclusivamente na tarefa mais prioritária e urgente, que era a de conduzir o esforço na frente militar. As funções em causa deviam ser distribuídas a outros níveis de responsabilidade.

Assim, o Comité Central determinou a «desacumulação» da função de Presidente da Assembleia Popular, passando esta a eleger o respectivo Presidente, e a presidência do Conselho de Ministros, que passou para um Primeiro-Ministro, Chefe do Governo, a designar pelo Presidente da República.

Apesar de se estar apenas perante uma separação de funções, e não propriamente de uma separação de poderes, não se pode desvalorizar a importância desta alteração e supor que fosse despida de significativa relevância política e jurídica. Com efeito, para se medir o seu alcance, é preciso reportarmo-nos ao processo que levou à concentração do poder, expressa na concentração de funções, que ora se desconcentravam.

Durante todo o processo da luta de libertação, a direcção da FRELIMO tinha no topo um Presidente e um Vice-presidente, e, no Período de Transição, teve um Primeiro-Ministro, Chefe do Governo de Transição.

Todavia, tanto o cargo de Vice-Presidente como o de Primeiro-Ministro não foram retomados, ou reflectidos, na Constituição de 1975. Sem muita margem para dúvidas, terá sido decisiva, para o seu afastamento, a experiência de uma vice-presidência, na FRELIMO, durante a Luta de Libertação Nacional, e, eventualmente, a de um Primeiro-Ministro, no Período de Transição. A ponderação dessas experiências, expressa ou tácita, levou ao seu afastamento na concepção e organização do poder unitário do Estado.

Por conseguinte, a edificação e consolidação do Estado, desde 1975, e ao longo de dez anos, fizeram-se sob a égide deste poder unitário, com concentração de funções no Chefe do Estado. Pelo que não foi um processo fácil, ou isento de dificuldades, «desacumular», ou seja, desconcentrar, porque, afinal, se estava a mexer e a abalar o pilar em que todo o edifício assentava.

Porém, as circunstâncias históricas não permitiram o tempo necessário para que se desenvolvesse e materializasse todo o potencial que esta revisão poderia conter. Com efeito, esta revisão constitucional foi aprovada pela Lei n.º 4/86, de 25 de Junho, e, quatro meses depois, em 19 de Outubro do mesmo ano, ocorre o despenhamento do avião do Presidente Samora em Mbuzini. Pode questionar-se qual a conexão entre o despenhamento do avião presidencial em Mbuzini e a problemática constitucional em análise.

O que queremos salientar é que o Presidente Samora, que fora capaz de se submeter a esta reforma constitucional, que lhe retirava funções tão relevantes do poder unitário do Estado, de que era titular como Chefe do Estado, certamente que iria ser indispensável na liderança da implementação da reforma. Indispensável não só por ser o Presidente do Partido e Presidente da República, como pelo peso único do seu carisma. Pelo que, sem prejuízo da «desacumulação» operada, continuaria a ser a fonte de irradiação do poder, mesmo para as funções agora desconcentradas. Aliás, tendo em conta que seria competência do Presidente da República a nomeação do Primeiro-Ministro [conforme a alínea b) do artigo 54 da Lei n.º 4/86, Lei de Revisão Constitucional, estabeleceria] sem aguardar pela revisão constitucional que viria acolher, ou formalizar, a decisão do Comité Central, o Presidente procedeu à «indicação» do Primeiro-Ministro, cuja nomeação formal e posse, essas sim, ficaram a aguardar a revisão formal da Constituição. Desse modo, ele antecipava-se ao jogo de forças que,

no Comité Central, certamente se desencadearia para influenciar ou «orientar» essa designação. Assim, o Presidente fez a sua escolha, e foi essa escolha que prevaleceu como facto consumado.

Entretanto, a fatídica ocorrência de Mbuzini deixa o processo constitucional numa encruzilhada entre dois caminhos possíveis: um caminho que, na lógica da desacumulação já operada, certamente desembocaria numa separação de poderes com novo sistema de governo, ou outro caminho conducente à separação de poderes, mas mantendo-se o mesmo sistema de governo.

Na evolução do constitucionalismo moçambicano, este é, sem dúvida, o momento mais crítico no período que, desde 1975, antecede a Constituição de 1990.

Quando se retoma o processo de revisão que conduziria à Constituição de 1990, parte importante das alterações introduzidas pela 5ª Revisão, em 1986, é deixada de lado. Mais concretamente, deixa-se de lado a parte cuja implementação e consolidação poderia conduzir em definitivo à adopção de um novo sistema de governo. Referimo-nos à separação da função de Primeiro-Ministro, como Chefe do Governo, da função de Chefe do Estado.

Concluído este introito, estaremos, agora, em condições para passar à análise da nova era constitucional inaugurada pela Constituição de 1990.

e) Da Constituição de 1990

Uma parte essencial do que poderíamos tratar como «trabalhos preparatórios» da Constituição de 1990 não está devidamente documentada, ou, pelo menos, em documentação publicamente acessível (e esta nota não deixa de ser um apelo aos protagonistas destes trabalhos preparatórios, ainda vivos, para que nos ofereçam o testemunho da sua participação). Nessa perspectiva, a análise tem que se limitar, praticamente, ao texto da própria Constituição. Porém, o que é incontornável é o contexto histórico que a precede e que lhe dá a razão de ser. Nesse quadro, procuraremos encontrar a sua inteligibilidade.

Quando o Presidente Samora morre, em Mbuzini, o Bureau Político, agindo em nome do Comité Central, designa Joaquim Chissano como novo Presidente da Frelimo e, por conseguinte, o novo Presidente da República. Joaquim Chissano herda um País dilacerado pela guerra, que não parava de se agravar, pondo em sério risco a sua independência e soberania. Se podíamos considerar que os esforços do Presidente Samora tinham conseguido evitar, com o Acordo de Nkomati, a invasão do País pelo regime do apartheid, a verdade é que, por outro lado, a guerra não cessara de se agravar, com a destruição sistemática das infraestruturas económicas e sociais, e inviabilização de todo o esforço de governação e de desenvolvimento. Desde logo, a questão central do novo consulado é pôr termo à guerra e restabelecer a paz no País,

como condição *sine qua non* para a normalização da vida de todos os moçambicanos e para a reconstrução do País. Os esforços do Presidente Chissano desdobrar-se-ão pelas frentes militar e diplomática, e na procura do diálogo com a Renamo.

Ciente de que a cessação da guerra não iria, a breve ou médio prazo, resultar de uma vitória militar, mas de negociações com a Renamo, o Presidente Chissano lança mão de todos os meios ao seu alcance para se entabular o diálogo e abrir a via para as negociações. Entretanto, prepara as condições políticas, constitucionais e legais propícias para as negociações e para o acolhimento dos eventuais resultados dessas negociações. Neste contexto, e no que releva para a presente análise sobre a evolução do constitucionalismo moçambicano, o processo de revisão constitucional, então em curso, é orientado para responder a uma questão concreta e incontornável: monopartidarismo versus multipartidarismo, por que via seguir, qual a opção. Este era um verdadeiro «nó górdio» que o Governo, isto é, a Frelimo, tinha que cortar como questão prévia. Com efeito, não seria lógico ou razoável conceber que o diálogo directo ou as conversações que se perspectivavam fossem para alcançar o que não se alcançara na frente militar, ou seja, a capitulação da Renamo. O diálogo directo só faria sentido no pressuposto de se visar a tal «acomodação» a que a «Declaração de 3 de Outubro», de Pretória, aludia, ainda que de forma vaga e imprecisa (para se compreender até que ponto isso estava claro ao nível da direcção da Frelimo, e particularmente para o próprio Presidente Chissano³).

Em conclusão: embora a revisão constitucional tivesse que acontecer, tanto em função da lógica interna de evolução do Estado Moçambicano, como dos ventos de democratização que já sopravam sobre a África, a causa determinante e imediata foi, sem dúvida, a necessidade de preparar o País para a abertura ou a mudança do sistema político prevalecente, para um outro que pudesse comportar forças até aí antagónicas e, em absoluto, mutuamente excludentes. De tal modo que, apesar do pronunciamento maioritariamente desfavorável à mudança, que resultou da consulta feita no debate nacional, a direcção do Partido Frelimo, sob a liderança do Presidente Joaquim Chissano, decidiu pela abertura ao multipartidarismo. Tomada esta decisão estratégica, a questão que ficava por decidir era de quando e de como.

O processo de revisão constitucional, cumpridas todas as fases preliminares e preparatórias, estava, em 1990, na fase conclusiva de submissão da proposta à Assembleia Popular. Entretanto, já tivera lugar em Roma, de 8 a 10 de Julho desse ano, o primeiro frente-a-frente entre uma delegação do Governo e uma delegação da Renamo, para o início das conversações tendentes à cessação da guerra e ao restabelecimento da paz. O segundo encontro estava apazado para ter lugar em Novembro. A Assembleia Popular é, entretanto, convocada e reúne para aprovar a nova Constituição, o que ocorre no dia 2 de Novembro. Nessa altura, as duas delegações, a do Governo e a da Rena-

3 Vide o seu depoimento e o do Prof. Óscar Monteiro no Simpósio organizado pelo Conselho Constitucional em celebração dos trinta anos da Constituição de 1990.

mo, já se encontravam em Roma prestes a retomarem as conversações. A Renamo insurgiu-se desde logo pelo «fait accompli» que sentia estar a ser-lhe imposto, numa questão que ela entendia constituir um dos assuntos de negociação, ou seja, a nova Constituição. O ponto de vista do Governo era, porém, outro, no sentido de que o objecto das conversações era o de como pôr-se fim à guerra e restabelecer a paz.

A Constituição, e demais leis, era matéria da competência da Assembleia da República, em Maputo, cabendo à Renamo, se assim o entendesse, submeter à AR, a sair das eleições, as propostas de alteração que considerasse necessárias e pertinentes. Esta questão, aparentemente simples, revestia-se de grande complexidade porquanto tinha a ver com a qualidade em que as partes se sentavam à mesa das conversações. Por um lado, a Renamo tinha combatido, e continuava a combater, um governo «comunista», cuja legitimidade não reconhecia, e, por outro, o Governo combatia os que sempre designara de «bandidos armados», tidos por meros instrumentos de destabilização do regime do apartheid. Então, a questão era: em que qualidade, ao cabo de 16 anos de uma guerra particularmente cruel e destrutiva, cada parte em relação à outra, se sentava para negociar a cessação dessa guerra? Esta questão bloqueou o início das negociações, de impasse em impasse, ao longo de quase um ano, e só viria a ser resolvida com a adopção do Protocolo I, Dos Princípios Fundamentais, no dia 18 de Outubro de 1991.

No que releva para a história do constitucionalismo moçambicano, são de destacar dois dispositivos, 1 e 2, deste Protocolo, que definem os seguintes princípios fundamentais que se transcrevem:

1- «O Governo compromete-se a não agir de forma contrária aos termos dos Protocolos que se estabeleçam, a não adoptar leis ou medidas e a não aplicar as leis vigentes que eventualmente contrariem os mesmos Protocolos.

2- Por outro lado, a Renamo compromete-se, a partir da entrada em vigor do Cessar-Fogo a, não combater pela força das armas, mas a conduzir a sua luta política na observância das leis em vigor, no âmbito das instituições e garantias estabelecidas no Acordo Geral de Paz⁴.»

Destas disposições decorria, por um lado, o reconhecimento, pelo Governo, da Renamo como uma força política moçambicana, e, por outro, o reconhecimento, pela Renamo, das leis e das instituições do Estado Moçambicano. No que respeita ao Governo, o Protocolo ilustra a importância de se ter adoptado a nova Constituição praticamente precedendo as conversações de Roma. Por isso que o reconhecimento da Renamo como força política estava em harmonia com o novo quadro constitucional. Acresce ainda que, apesar do reconhecimento pela Renamo das leis (o que significa desde logo a Constituição, o Governo, a AR e demais instituições), isto é, da

4 Pontos 1 e 2 do Protocolo I dos Princípios Fundamentais do Acordo Geral de Paz

soberania do Estado Moçambicano, o Governo aceitava o princípio de uma «soberania condicionada» às negociações em curso e ao que delas resultasse em termos do AGP a alcançar, e da sua implementação.

Deste modo, desbloqueou-se o diálogo, que, doravante, passava das simples conversações à fase de negociações propriamente ditas, abordando-se sucessivamente os pontos da agenda acordada. O entendimento alcançado, constante do Protocolo rubricado, prevaleceu ao longo de todo o processo negocial, tal como a «Declaração Conjunta», saída do encontro, em Roma, entre o Presidente Joaquim Chissano e o Presidente da Renamo, Afonso Dlakhama, realizado no dia 7 de Agosto de 1992, tendo sido reiterado formalmente na parte final do ponto V do citado Protocolo, ao determinar que «...o Governo da República de Moçambique submeterá à Assembleia da República a adopção dos instrumentos legais incorporando os Protocolos e as garantias, assim como o Acordo Geral de Paz, na Lei moçambicana».

Este reconhecimento mútuo, da Renamo pelo Governo, e do Governo pela Renamo, não deveria constituir um simples pormenor de ordem tática, negocial. Esse reconhecimento deveria constituir a pedra angular sobre a qual assentar todo o esforço de reconciliação entre os moçambicanos. Por isso, é inevitável analisar-se por que razão, ao longo do processo de implementação do AGP, e depois, por vezes, foi como se tal reconhecimento não tivesse ocorrido nunca.

f) A Constituição de 1990 e as negociações de Roma

O princípio estabelecido no n.º 1 do Protocolo I, dos Princípios Fundamentais, providenciava uma garantia geral e abrangente à Renamo, não só em relação à Constituição de 1990, como em relação a toda a legislação em vigor no período anterior àquela ou que, entretanto, viesse a ser adoptada. Por outro lado, o princípio da «observância das leis em vigor» pela Renamo, constante do n.º 2 do Protocolo, não implicava o conhecimento do conteúdo dessas leis, nem a concordância com o mesmo, incluindo em relação à própria Constituição. Significava tão-somente o princípio do reconhecimento da legitimidade da ordem jurídica estabelecida. Principal ilação: os pontos de agenda, elencados e aprovados em acta pelas partes, iriam ser abordados, discutidos e negociados de forma independente, autónoma, e não condicionada ou precondicionada, devendo as conclusões corporizar os diferentes Protocolos a rubricar, que iriam integrar o Acordo Geral de Paz. Foi nesse quadro que se assumiu, expressamente, que a compatibilização de tudo quanto fosse acordado com a Constituição e demais leis em vigor seria da inteira responsabilidade do Governo.

Assim, o Governo e a AR prosseguiam o seu normal funcionamento, no exercício das suas competências, legislando em tudo o que fosse necessário para a implementação do Estado de Direito Democrático introduzido pela Constituição de 1990. Um Estado de Direito Democrático assente na separação dos poderes, na declaração

dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, na liberdade de criação de partidos políticos, em eleições para os órgãos de soberania, com base no sufrágio universal, directo, secreto, pessoal e periódico, e na liberdade de imprensa, enquanto em Roma se discutiam, e se negociavam, os pontos da agenda acordada, sem condicionamentos impeditivos ou dilatórios, o que permitiu a aceleração do processo negocial com vista à sua conclusão em Outubro de 1992.

Concluído e assinado o AGP, no dia 4 de Outubro de 1992, a Assembleia da República procedeu à sua incorporação, *in toto*, através da Lei N.º 13/92, de 14 de Outubro. Esta Lei aprova o AGP, tornando-o «parte integrante» da mesma, no seu artigo 1, e determina, no seu artigo 3, que «A legislação decorrente do Acordo Geral de Paz incluirá, para cada caso, o conteúdo estipulado no mencionado Acordo.»

Como é evidente, a incorporação do AGP fez-se ao abrigo do n.º 1 do artigo 135, porque, entretanto, a AR havia já procedido à 2ª Revisão da Constituição de 1990, através da Lei N.º 12/92, de 9 de Outubro, entre outros, para substituir o sistema de representação maioritária para o apuramento dos resultados das eleições, estabelecido no n.º 3. do art. 107, pelo sistema de representação proporcional acordado no AGP, e previsto na alínea b) do n.º 5 do Capítulo V, Procedimentos eleitorais, do Protocolo III, Dos Princípios Da Lei Eleitoral. Esta revisão pontual justificava-se pelo facto de o sistema de «eleição maioritária», constante do referido artigo 107, ser o único princípio constitucional que, a manter-se, obrigaria à abertura formal de um processo de revisão constitucional como condição prévia à adopção do AGP pela AR. E esse processo criaria indesejáveis constrangimentos de tempo. Porém, também resulta claro que essa revisão não respeitou estritamente o procedimento de revisão estabelecido na Constituição. Com efeito, no brevíssimo texto preambular da Lei N.º 12/92, de 9 de Outubro, a AR refere que procede à revisão «ao abrigo do disposto no n.º 3 do Artigo 199», dispositivo esse que estabelece o princípio geral da maioria de dois terços dos deputados para a aprovação de alterações à Constituição.

Todavia, não se observou o prazo de noventa dias, fixado no n.º 2 do artigo 198, para o depósito, na Assembleia da República, das propostas de alteração, antes do início do debate. A Constituição não previa nenhum mecanismo de revisão extraordinária, mas estava-se perante o imperativo nacional de cessação da guerra e instauração da paz, que não se compadecia com delongas justificadas em insuficiências do próprio quadro constitucional. Então, fez-se o que era necessário fazer naquele momento e passou-se em silêncio. Esta é a explicação das circunstâncias e do espírito com que as coisas foram feitas, não pretende ser justificação de como foram feitas. Mais tarde, a Constituição de 2004 viria superar esta insuficiência da Constituição de 1990, com a introdução do mecanismo de «deliberação de assunção de poderes extraordinários de revisão, aprovada por maioria de três quartos dos deputados da Assembleia da República», de que se ocupa o actual artigo 301 (Tempo).

Portanto, e excepção feita à substituição do sistema de maioria pelo sistema de re-

apresentação proporcional, para o apuramento dos resultados das eleições, as demais questões de conformação em consequência da incorporação do AGP na ordem jurídica resolviam-se todas ao nível infraconstitucional. Esta situação, globalmente positiva e livre de controvérsias, traduzia o mérito em si da Constituição de 1990, que, formalmente, acolhera todos os elementos essenciais que caracterizam o Estado de Direito Democrático (não havendo nada, ou muito pouco, a acrescentar), por um lado, e, por outro, o mérito da metodologia, decorrente do Protocolo I, Dos Princípios Fundamentais, adoptada nas negociações. De tal sorte que:

- Ou as soluções acordadas, e constantes dos Protocolos do AGP, coincidiam com as soluções que já constavam da Constituição e das leis ordinárias;
- Ou exigiam alterações muito pontuais, quer da Constituição (como acabámos de ver relativamente ao sistema eleitoral) quer de leis ordinárias, sendo que, foram, em geral, muito poucos estes casos.
- ou, então, tratava-se de se legislar sobre matérias novas até aí.

g) A Constituição de 1990 e o Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral, na conceptualização, mas sobretudo na implementação, reflecte a natureza do estado moçambicano e o estágio da sua evolução. A Frelimo, na qualidade de fundador do Estado, outorga a primeira Constituição, aquela que entra em vigor com o próprio acto de proclamação da independência nacional e de fundação do Estado.

No que concerne à organização do poder, isto é, dos órgãos de soberania, há dois níveis a considerar:

- 1- A Assembleia Popular, definida, no artigo 37, como «o órgão supremo do Estado na República Popular de Moçambique», cuja composição provisória consta do mesmo dispositivo. Mais tarde, aquando da 2ª Revisão da Constituição, a 29 de Agosto de 1977, a fixação do número de membros da AP é remetida para a Lei Eleitoral, o que se mantém também na 3ª Revisão.
- 2- O Presidente da República, por definição do artigo 47, é o Presidente da Frelimo, o que significa que ele é eleito no Comité Central como Presidente do Partido, sendo Presidente da República por inerência.

Assim, temos uma situação em que apenas um dos órgãos de soberania, a Assembleia Popular, é eleito pelo voto dos cidadãos. Esta organização dos órgãos de soberania, em pirâmide que tem no topo o Comité Central cujo Presidente é, por inerência, o Chefe do Estado, que preside à Assembleia Popular e ao Conselho de Ministros, reflecte o conceito do poder unitário do Estado, que é o alicerce principal em que assenta a edificação do Estado. Nas condições do partido-Estado, as eleições de de-

putados para a Assembleia Popular têm como função mobilizar e galvanizar os cidadãos à volta das propostas apresentadas pelo partido único, e não propriamente a de escolher entre os candidatos os que se aprova e os que se rejeita.

Todavia, nas fases anteriores do processo, procede-se à apresentação dos candidatos em reuniões públicas em que eles são escrutinados, nos seus méritos e deméritos, na sua vida privada ou pública, podendo daí resultar a rejeição dos que se mostrem não merecer a confiança do eleitorado. E nisso se resume a democraticidade de um processo que é conduzido do princípio ao fim pelo Partido, que, por definição constitucional, é a força dirigente do Estado e da Sociedade. O sistema de assembleias, constituído na base destas eleições, funciona harmoniosamente segundo um princípio geral de subordinação das assembleias de escalão inferior às assembleias de escalão superior. Os órgãos executivos subordinam-se às Assembleias do Povo do respectivo escalão, e, entre eles, os de escalão inferior aos de escalão superior. Em síntese, tal como estabelece o artigo 39 da Constituição de 1975, «Os órgãos do poder de Estado são dirigidos pela Frelimo e orientam-se pelos princípios da unidade do poder, centralismo democrático, dupla subordinação, iniciativa local e contacto permanente com o Povo».

Este sistema, próprio de um «Estado de democracia popular», em que «o poder pertence aos operários e camponeses, unidos e dirigidos pela Frelimo», sofre uma alteração radical com a adopção da Constituição de 1990, que introduz o «Estado de Direito baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem», tal como o seu Artigo 3 enuncia no elenco dos «Princípios Fundamentais» da República. A subordinação do Estado à Constituição e ao princípio da legalidade, no n.º 3 do artigo 2, vem substituir o princípio estabelecido no art. 3 da Constituição de 1975, segundo o qual «A Frelimo traça a orientação política básica do Estado e dirige e supervisa a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo.» Nos termos do artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, da Revolução Francesa, «A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição». O desenvolvimento do Estado de Direito Democrático moderno radica na implementação deste princípio que caracteriza as democracias contemporâneas.

Por conseguinte, a Constituição de 1990, num extenso Título III, enuncia os «Direitos, deveres e liberdades fundamentais», de que se destacam, para o tema em análise, os «Direitos, liberdades e garantias de participação política», no Capítulo IV desse Título III. Por outro lado, no que concerne à organização dos poderes, enquanto o artigo 39 da Constituição de 1975 estabelecia que «Os órgãos do poder de Estado são dirigidos pela Frelimo e orientam-se pelos princípios da unidade do poder, centralismo democrático, dupla subordinação, iniciativa local e contacto permanente com o Povo», o artigo 134 da nova Constituição determina que «Os órgãos de soberania

assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis».

Esta é a linha de demarcação entre o que se tem designado de «Primeira República» e o que seria a «Segunda República». Do que não há dúvida é que a Constituição de 1990 estabelece os princípios fundamentais e marca o início da transição para o Estado de Direito Democrático.

Forçosamente, o sistema eleitoral tinha que ser outro, em conformidade com a nova ordem constitucional. Assim, são consagrados, no artigo 73 da Constituição, os princípios do «sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico», do «referendo sobre as grandes questões nacionais», e o da «permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação». No artigo 77 consagra-se o pluralismo partidário como alma e instrumento fundamental da democracia. O n.º 3 do Artigo 107 viria completar o sistema eleitoral determinando que «O apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de eleição maioritária». Os demais aspectos do processo eleitoral são remetidos para a lei ordinária. Por isso, matérias de importância crucial, como a CNE, não têm ainda dignidade constitucional nesta altura.

Conforme já referido, na 2.ª Revisão da Constituição de 1990, pela Lei N.º12/92, de 9 de Outubro, e a preceder a incorporação do AGP na ordem jurídica, para o apuramento dos resultados das eleições, procede-se à substituição do sistema maioritário pelo sistema de representação proporcional. Com efeito, no Protocolo III, Dos Princípios Da Lei Eleitoral, na alínea b) do n.º 5. Eleições, estabeleceu-se que «Para a eleição da Assembleia da República a Lei Eleitoral estabelecerá um sistema eleitoral baseado no princípio de representação proporcional». Este Protocolo trata, também, entre outras questões, da composição da CNE. Foi neste quadro constitucional que tiveram lugar as primeiras eleições gerais multipartidárias, e se deu início à transição para o Estado de Direito Democrático, estabelecido na Constituição de 1990.

h) Os factores de uma transição inacabada

A passagem de uma ordem constitucional para outra, assente em diferentes princípios estruturantes, ou mesmo opostos, pode proceder por via de um processo revolucionário, ou, por via de um processo reformista de alcance estrutural.

Da apresentação feita pelo Dr. Rui Baltazar, no já referido simpósio organizado pelo Conselho Constitucional, em celebração dos trinta anos da Constituição de 1990, destacamos, para o efeito da presente reflexão, de entre outros importantes elementos que ele ressalta desta Constituição, os seguintes:

- «o texto da Constituição foi desideologizado e, pelo menos formalmente, o Estado despartidarizado, consagrando-se um sistema político multipartidário»;

-«...esta Constituição representou, efectivamente, um momento de renovação profunda e de rotura»;

-«A Constituição de 90 (...) implicou, sobretudo depois das eleições de 1994, novos modelos e práticas políticas que legitimam afirmar que o nosso país não permaneceu o mesmo ou, se preferimos, que deu lugar a uma II República».

Estas asserções são certas e são justas no sentido de que se abriu a via para uma nova ordem, para uma nova era. Porém, as mudanças profundas, que não ocorram em resultado de processos revolucionários, mas de processos reformistas, não se consumam da noite para o dia. Normalmente, desencadeiam processos, mais ou menos complexos, de transição, com vai-e-vens, avanços e recuos, e, sobretudo, com menos certezas do que incertezas.

Daí que o Dr. Rui Baltazar reconheça também que «...as inovações geraram anticorpos que as procuraram amortecer ou até neutralizar (...). Por isso, aquela rotura e todo o processo de reconciliação que ela visava alcançar não se terem concretizado até ao presente...».

Estamos, pois, perante o que podemos chamar de transição inacabada. Numa «leitura possível», como se pretende com a presente reflexão, importa, não apenas fazer essa constatação, mas procurar identificar as razões ou os factores dessa incompletude.

De entre os antecedentes ou condicionalismos que conduzem à Constituição de 1990, há um que, normalmente, é ignorado, ou cuja importância é, eventualmente, subestimada. Referimo-nos, uma vez mais, ao texto constitucional que imediatamente a antecede, isto é, ao texto saído da 5.^a Revisão da Constituição de 1975, aprovada pela Lei N.º 4/86, de 25 de Julho. Na verdade, esta foi a última revisão daquela Constituição (conquanto se concorde que a Constituição de 1990 não seja propriamente uma revisão, mas a adopção de uma nova Constituição a coberto de um processo de revisão). Vejamos o que tem de relevante este texto e o singulariza em relação a todas as demais revisões da Constituição de 1975. Este é o texto que resulta da «desacumulação», e, para todos os efeitos, retoma-se aqui o que foi dito acima sobre esse notável e fracturante processo. Um processo que produziu as primeiras fissuras no quadro monólito do poder unitário de Estado, ao desconcentrar e redistribuir funções relevantes do «núcleo duro» do poder, até aí concentradas no Chefe do Estado. Dissemos que se tratou de uma separação de funções, menos que de uma separação de poderes. Dele emergiram o Presidente da Assembleia Popular, eleito pela própria Assembleia, e um Primeiro-Ministro, Chefe do Governo, designado pelo Presidente da República.

Tendo em conta a história do conceito e da organização do poder na Frelimo, movimento de libertação, e depois no Estado fundado em 1975, a República Popular de Moçambique (RPM), esta foi uma mudança profunda e, como tal, vivida por todos os protagonistas dessa mudança. Ter-se tornado possível essa mudança sob a liderança

do Presidente Samora Machel diz-nos muito de quão importante seria o seu papel na sua implementação, conforme, oportunamente, assinalámos. Ora, no curtíssimo espaço de tempo de três meses, a essa mudança sobrepôs-se outra mudança, esta mais dramática e com impacto traumático sobre a Nação e o Estado moçambicano: a morte do Presidente Samora em Mbuzini. Embora a mudança estivesse já a ser implementada, ela tinha de se consolidar não só institucionalmente como nas mentes dos cidadãos. E isso requer tempo, tempo que ele, o Presidente Samora, não teve. A verdade é que, quando se retoma o processo de revisão conducente à Constituição de 1990, a desacumulação de funções, introduzida pela Lei N.º 4/86, foi «revista», isto é, reconsiderada, daí resultando a reconcentração da chefia do Governo, então corporizada no Primeiro-Ministro, no Presidente da República. Só depois se partiu dessa «revisão» da separação de funções para a introdução da separação dos poderes, plasmada na Constituição de 1990, deixando intacto o sistema presidencialista de governo.

Este é um antecedente da Constituição de 1990 cuja relevância não pode ser subestimada porque relativiza, e muito, a «rotura» por ela introduzida.

O presidencialismo reforçado da Constituição de 1990, aliado a outros desenvolvimentos ulteriores da nossa História recente, favoreceu que a equação continuidade versus mudança se resolvesse numa incaracterística solução de se manter a essência mudando as formas. Com este presidencialismo, a vitória do Partido Frelimo nas eleições de 1994, e nas subsequentes, tanto nas presidenciais como nas legislativas, teve como principal efeito manter a hegemonia do antigo partido único em toda a extensão do poder, tanto no executivo, como no legislativo e, ainda, no judicial. Neste último, o efeito dá-se por via das prerrogativas constitucionais do Presidente da República na designação dos titulares, designação a ser ratificada pela AR, é certo, mas onde o partido, de que é presidente, constitui a bancada maioritária. Portanto, no nosso sistema, o Presidente é o eixo em torno do qual gira todo o sistema de governo. E, sempre que os resultados das eleições reproduzirem esta situação, o sistema funcionará da mesma maneira.

Deste modo, temos o antigo partido único permanecendo no poder, embora nas condições do multipartidarismo. Toda a problemática da despartidarização radica na função de eixo do sistema que o presidencialismo reforçado desempenha. Esta problemática é-nos familiar porque é tema recorrente no discurso dos partidos da oposição e sua bandeira na confrontação com o partido no poder. Porém, incorre em equívoco quem confunda o problema com o discurso, e considere que é um problema da oposição. Este é um problema da edificação e consolidação do Estado Moçambicano e, como tal, deve ser encarado e assumido por todos, cidadãos, partidos e sociedade em geral. O Prof. Óscar Monteiro, no já referido simpósio do Conselho Constitucional, em celebração dos 30 Anos da Constituição de 1990, na apresentação que fez, sob o título «45 ANOS: EMANCIPAR O ESTADO», afirma que «...o bom funcionamento do Estado continua a ser preocupação dos partidos e da sociedade,

incluindo a sociedade civil. Mas tal não significa que um partido permaneça como cúpula do Estado, preenchendo todos os lugares e determinando todas as decisões.» E, de forma clara e incisiva, conclui dizendo que «Haverá algo de utopia nesta proposta, mas uma organização que fez o trabalho histórico de edificar o Estado também saberá dar o passo de o emancipar». Emancipar ou despartidarizar, eis a questão. Uma questão tão complexa que chega a parecer utópica. Mas não se trata de utopia, pois ela é uma exigência do processo histórico, uma condição de progresso e de justiça. Ela só poderá parecer utópica quando a colocamos na perspectiva de que quem tira o principal proveito do impasse terá a vontade e a determinação de cortar este outro «nó Górdio». Porque, de certo modo, isso corresponderia à vontade e determinação de se despojar de uma parte essencial de si mesmo.

Emancipar ou despartidarizar o Estado é, no nosso caso, o *hic Rodhus hic* salta da inacabada transição da simbiose Partido/Estado para o Estado de Direito Democrático. Se é inquestionável que o texto da Constituição foi desideologizado, como afirma o Dr. Rui Baltazar, já a despartidarização do Estado permaneceu um desafio por se enfrentar e resolver. E a razão é simples: é que aquela ideologia, como qualquer outra no poder, cria, afeiçoa ou segrega um aparelho de estado adequado aos seus objetivos e interesses. No nosso caso, como já referimos, a mudança não ocorreu por via revolucionária, mas por via de uma revisão constitucional de iniciativa do então partido único. E como este antigo partido único, vencendo as eleições, se manteve no poder, na prática, manteve intacto em suas mãos o aparelho de estado, que, assim, ficou por despartidarizar. Quer dizer, muita coisa mudou, mas o essencial permaneceu intacto.

Em conclusão: toda a mudança, toda a rotura e o discurso sobre a «Segunda República», que teria sido instaurada pela Constituição de 1990, são relativizados por tudo quanto acabámos de analisar e colocar em evidência na presente reflexão. Significa que, temos ainda pela frente o enorme desafio de superarmos as sequelas da simbiose Partido/Estado, que muito marcam o nosso presente, como condição para, finalmente, se abrir caminho à consolidação do Estado de Direito Democrático da Constituição de 1990. É um desafio histórico, que não deveria ser deixado para as gerações vindouras, porquanto se trata de uma missão que é da geração que introduziu esse Estado de Direito Democrático, missão que, como se demonstrou, não foi completamente cumprida.

i) Da Constituição de 2004

Tratando-se de abordar a evolução do constitucionalismo moçambicano, não se pode passar sem nos determos sobre a Constituição de 2004: circunstâncias, significado e importância. Socorremo-nos, uma vez mais, da apresentação do Dr. Rui Baltazar, no já referido Simpósio do Conselho Constitucional; primeiro, pela síntese e acutilância da sua colocação; segundo, porque nos poupa de tentar dizer o mesmo; certamente,

sem tanta clareza e brilho. Citemo-lo, quando, na caracterização da Constituição de 2004, afirma:

-«a Constituição em vigor não representa mais que um aperfeiçoamento técnico e jurídico da Constituição anterior e, apesar de algumas importantes inovações, não tem as características de rotura que apontámos à Constituição de 90;

- o principal significado da Constituição em vigor é o facto de ela estar investida de uma grande legitimidade por ter sido aprovada por unanimidade das duas únicas forças políticas então representadas na Assembleia da República;»

-«a aprovação e entrada em vigor da Constituição de 2004 constitui, do meu ponto de vista, a grande oportunidade histórica falhada de genuinamente reconciliar os moçambicanos e de dar um contributo decisivo à realização do sonho de Mondlane de ver unido o seu povo. Na verdade, nada de substancial se alterou nas práticas políticas subsequentes à aprovação desta nova Constituição, com todos os efeitos que daí resultaram e que todos nós podemos testemunhar. Perdeu-se, assim, um momento único na nossa História de renovar e revigorar o processo democrático, de criar uma visão e projecto comum de desenvolvimento económico, social e cultural para Moçambique e do qual nenhum moçambicano se sentisse excluído».

Em linha e concordância com esta rigorosa análise, queremos reiterar e sublinhar o que já se disse atrás, ou seja, que a Constituição de 1990 foi adoptada e outorgada pelo ainda partido único, tal como a Constituição de 1975. Já a Constituição de 2004, é ela mesma fruto do Estado de Direito Democrático introduzido pela Constituição de 1990. A particularidade mais relevante, o significado mais alto, e a função histórica da Constituição de 2004, foi de despartidarizar a Constituição de 1990, de a «emancipar». Esta, a de 2004, é a primeira Constituição da República, a Constituição de todos os moçambicanos, absolutamente. Esta Constituição é o epítome de todo o processo histórico que vai da Guerra dos 16 anos à Constituição de 1990 e ao AGP. Todavia, em termos de soluções, é de se reconhecer que as inovações que introduz assumem, de facto, características de aperfeiçoamentos ou de complemento da Constituição de 1990. Assim, é porque aquilo que constituiria significativa inovação de fundo, e que marcaria, certamente, o advento de uma nova fase do constitucionalismo moçambicano, ficou no Projecto de Revisão que a antecedeu. Projecto este submetido à AR, em 1999, o qual abortou devido ao recuo da Renamo no momento em que ia ser aprovada, quebrando-se, assim, o consenso em que se sustentara ao longo de toda a legislatura.

Essa inovação consistia, precisamente, na introdução de um novo sistema de governo, semi-presidencialista, em que a chefia do Governo se corporizava num Primeiro-Ministro resultante da correlação das forças políticas prevaletentes na AR. Como já se assinalou em outras ocasiões, esta inovação substancial significaria, pelo menos

do ponto de vista da Frelimo, o retomar da separação de funções introduzida na Revisão de 1986, agora projectada no quadro da separação de poderes consagrada pela Constituição de 1990. Depois da abortada revisão, quando na legislatura seguinte se retomou o processo de revisão constitucional, ao nível da Comissão Ad Hoc de Revisão Constitucional, adoptou-se como metodologia que, em tudo aquilo em que não houvesse consenso, permaneceriam as soluções constantes do texto constitucional de 1990. Por isso, tendo sido quebrado o consenso para a mudança na questão fulcral do sistema de governo, permaneceu intocado o presidencialismo reforçado da Constituição de 1990. E essa foi a condição do amplo consenso com que a Constituição de 2004 viria a ser aclamada pela AR.

Esta Constituição de 2004, numa perspectiva histórica e política, foi, como Rui Baltazar justamente reconhece, «... a grande oportunidade falhada de genuinamente reconciliar os Moçambicanos...». A questão da reconciliação, que não teve lugar, tem sido a causa que alimenta a permanente instabilidade e conflitualidade no nosso País. Uma reconciliação cuja ausência entra em contradição com o reconhecimento mútuo entre os antigos beligerantes, reconhecimento que os levou a assinar o AGP e a instaurar o Estado de Direito Democrático.

Então, precisamos de encontrar as causas dessa não reconciliação, de identificar as causas que impedem ou inviabilizam a reconciliação, sob pena de, reproduzindo as causas, ficarmos sujeitos aos mesmos efeitos, num incessante ciclo vicioso.

Uma coisa parece certa e difícil de desmentir: é que tanto o reconhecimento mútuo como a assinatura do AGP e a adopção da Constituição de 2004 não foram o culminar de um processo de análise crítica e autocrítica do nosso passado como moçambicanos. Por isso, cada grupo permaneceu fechado com e no seu próprio passado, bloqueado e incapaz de estabelecer pontes de diálogo com «o outro», num diálogo livre de medos, de preconceitos, de anátemas e de estigmatizações. Porque não esconjuramos esse passado, ele irrompe no discurso político, sobretudo o parlamentar, com a virulência própria da «continuação da guerra por outros meios». Então, até que «ajustemos contas» com o nosso passado, permanecemos reféns desse passado.

Neste sentido, e para melhor compreensão da problemática da reconciliação em conexão com a do passado, na perspectiva em que a colocamos na presente reflexão, assinalemos a pertinência e actualidade do questionamento colocado por Amélia Neves de Souto (do Centro de Estudos Africanos da UEM, na «Comunicação apresentada na 2ª Conferência Internacional- Os intelectuais africanos face aos desafios do século XXI, em Memória de Ruth First, na UEM, 28-29 de Novembro de 2012), quando, acerca de «O fim da guerra e a introdução do multipartidarismo, novas questões se começam a colocar», diz, e passamos a citar: «Por isso se pode questionar até que ponto a indefinição da natureza da guerra, a análise da sua origem e das transformações que sofre e as memórias que dela prevalecem permitem uma reconciliação efectiva no país ou podem levar ao surgimento de novos conflitos». Conflitos que não

serão «novos conflitos», mas reedições do mesmo conflito que, qual Fénix, a espaços, ressurgem das cinzas dos sucessivos acordos de paz assinados, em alguns casos, antes mesmo de secar a tinta em que se escrevem.

A acta do reconhecimento mútuo (Protocolo I do AGP), a afirmação solene do Presidente Chissano e do Presidente da Renamo, Afonso Dlhakama, segundo a qual «o alcance da paz, da democracia, e da unidade nacional baseada na reconciliação nacional, é o maior anseio e desejo de todo o povo moçambicano» (Declaração Conjunta de 7 de Agosto de 1992, em Roma), e o reconhecimento, no próprio acto de assinatura do AGP, de que «não há vencidos nem vencedores, e o Povo Moçambicano é o único vencedor» (4 de Outubro de 1992, em Roma), são, de facto, postos em causa pelos desenvolvimentos subsequentes que ocorrem até hoje, o que demonstra, à saciedade, o quanto a reconciliação efectiva não teve lugar nunca. E mais do que procurar responsabilizar, importa reconhecer o facto e analisar as causas objectivas para o podermos superar. O que nos reporta à asserção de Amélia Neves de Souto sobre as consequências da «índefinição da natureza da guerra, a análise da sua origem e das transformações que sofre», e, naturalmente, da necessidade de nos engajarmos nesse esforço de superação. Um esforço que não é «do outro», mas de todos nós. Porque a reconciliação entre ex-beligerantes nunca será unilateral, mas recíproca, mútua, como foi o espírito das declarações e dos documentos que acabámos de citar. Ou não será?

CONCLUSÃO

A Constituição de 1990 consagrava, no n.º 3 do artigo 107, o sistema de eleição maioritária (*the winner takes all*) para o apuramento dos resultados das eleições. A opção por este sistema estava em linha com a mentalidade exclusivista própria do antigo partido único e também com o presidencialismo reforçado da Constituição de 1990. Todavia, acabou por ser pacífica a substituição do sistema de apuramento por maioria pelo de representação proporcional, como sendo o mais adequado para uma situação de transição da guerra para a paz e reconciliação. Graças à inteligente intercessão da Comunidade de Santo Egídio, que proporcionou palestras orientadas por um docente universitário – proferidas, em separado, para cada uma das delegações, nas quais o palestrante explanou com clareza como um sistema do tipo «*the winner takes all*», excluindo completamente o perdedor, fosse qual fosse o vencedor, seria completamente adverso e prejudicial ao espírito de reconciliação, que devia presidir à transição da situação de guerra para o reencontro entre os moçambicanos, outrora desavindos, e para a pacificação do País – foi pacífica a referida substituição do sistema de apuramento por maioria pelo de representação proporcional.

Depois da solução desta questão, sem controvérsias, todos os outros problemas que surgem invariavelmente em cada eleição prendem-se com a questão da despartidarização do Estado, que continua um desafio por se enfrentar. Como se pode deduzir

do estudo levado a cabo pelo EISA e recentemente tornado público, «Da Codificação à Harmonização a Partir Da Jurisprudência do Conselho Constitucional», as sucessivas alterações, emendas ou revisões e republicação da legislação eleitoral têm-se revestido de carácter técnico, com aperfeiçoamentos e alguns retrocessos pelo meio. A questão central, a grande dificuldade, que até aqui permanece por resolver, é a de como se garantir a independência e imparcialidade da CNE. Com efeito, o legislador constituinte, aquando da revisão que levou à adopção da Constituição de 2004, ciente dessa questão candente, consagrou constitucionalmente essas exigências, por via do n.º3 do artigo 135, onde se passou a ler que «A supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais cabe à Comissão Nacional de Eleições, órgão independente e imparcial, cuja composição, organização, funcionamento e competências são fixados por lei». Esta era, com efeito, uma inovação de largo alcance, deliberadamente pensada e introduzida para, finalmente, ser a solução dos recorrentes problemas que, de eleição em eleição, põem em crise profunda a estabilidade do Estado Moçambicano. Porém, a persistência desses problemas leva a constatar que, mesmo uma providência constitucional, quando não devidamente implementada, pode ficar inerte ou letra morta.

Como a composição da CNE fosse pela Constituição deferida à lei ordinária, assistiu-se aos sucessivos esforços da maioria no sentido de fazer prevalecer a sua vontade, forçando a aplicação de critérios estabelecidos no Regimento da Assembleia da AR. Ora, o critério de representação proporcional para indicação, pelas bancadas, de membros da CNE subvertia ou esvaziava de conteúdo os princípios de independência e de imparcialidade estabelecidos na Constituição. Isto é, os princípios de independência e de imparcialidade são incompatíveis com o princípio de representação proporcional. Enquanto a bancada maioritária se aferrava a uma posição legalista, defendendo a estrita aplicação do princípio estabelecido no Regimento, que a favorecia, a oposição reivindicava uma representação igualitária, fundando-se no argumento da neutralidade e equidistância do árbitro. As discussões internas no seio da bancada maioritária levaram, em certo momento, à consideração de que a questão da composição da CNE devia ser analisada em dois planos distintos, a saber:

- Enquanto órgão de supervisão, propriamente dito, a CNE não se compadecia com qualquer representação partidária, devendo nesse nível decisório ser integrada exclusivamente segundo critérios de competência, profissionalismo e integridade, que garantissem de facto a sua independência e imparcialidade;
- Enquanto janela de visibilidade e transparência do seu funcionamento, a representação dos partidos na CNE devia ser igualitária, conquanto a sua participação fosse arredada do nível deliberativo.

Esta proposta nunca conseguiu prevalecer no seio da bancada, e até hoje nos debatemos com a questão da composição da CNE, com todas as consequências para a falta de credibilidade desta instituição. Uma vez resolvida esta questão, que é claramente um prolongamento da problemática mais geral da despartidarização do Estado, então

todas as demais questões à volta da legislação eleitoral perderão relevância político-partidária, ficando menos problemáticas, pois assumirão um carácter estritamente técnico. Porém, sendo o processo eleitoral de importância crucial como momento de renovação do Estado ou de manutenção do statu quo, a despartidarização da CNE e do STAE traria consequências inevitáveis na despartidarização do Estado, daí a dificuldade de se conceber que tal possa ocorrer fora de um processo prévio de despartidarização do próprio Estado. Inversamente, a despartidarização do Estado arrastaria consigo, inevitavelmente, a despartidarização tanto da CNE como do STAE, muito embora todos estes processos não devam ser encarados como se desenrolando automaticamente. O facto de que a não despartidarização se repercute, do ponto de vista institucional, sobre todos os eixos essenciais do funcionamento do Estado, no caso em apreço, a CNE e o STAE, tem como consequência que as eleições, que em condições normais, deviam constituir momentos de renovação e de mudança, não tenham esse papel, e, pelo contrário, se limitam a reproduzir invariavelmente o statu quo. Este é o balanço indesmentível do desempenho do aparelho eleitoral ao longo de todo o processo de implementação da Constituição de 1990 e da Constituição de 2004, que lhe sucede, sem alterações significativas para o tema em análise. Em síntese, as eleições não têm sido um factor conducente à conclusão da inacabada transição do simbiótico Partido-Estado para o Estado de Direito Democrático, introduzido pela Constituição de 1990.

PARTE II:
ELEIÇÕES, INTEGRIDADE E JUSTIÇA ELEITORAL

ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE: ENTRE A (IM)PARCIALIDADE, (IN)DEPENDÊNCIA E A PROCURA DE TRANSPARÊNCIA NAS ELEIÇÕES “COMPETITIVAS” EM TEMPOS DE REGIMES HÍBRIDOS: 1994-2019.

Domingos M. Rosário

INTRODUÇÃO

Moçambique, país cuja transição para a democracia é resultado de uma guerra civil, (1976-1992) opondo o governo da Frelimo à guerrilha da Renamo, é considerado uma democracia eleitoralista. Contudo, para se alcançarem os ideais de uma democracia eleitoralista, é necessário que, pelo menos, as eleições sejam bem administradas. Se as primeiras eleições de 1994 foram consideradas de sucesso pelo facto de os Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE) terem mostrado que era possível administrar uma transição política de forma pacífica e os resultados eleitorais terem sido aceites pelos dois principais partidos, Frelimo e Renamo, o mesmo não aconteceu nas eleições subsequentes.

Das eleições de 1999 até as últimas eleições legislativas, presidenciais e das assembleias provinciais, de 2019, os órgãos de gestão eleitoral (Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado de Administração Eleitoral) têm sido fortemente criticados, sobretudo pelos partidos políticos da oposição e por Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Missões de Observação Nacional e Internacional, pelo facto de sua actuação não ser isenta, neutra, imparcial e transparente¹. A falta de transparência na actuação dos OGE justifica, segundo inquéritos da Afro-barómetro, a redução dos níveis de confiança (de 72% em 2005/2006 para 48% em 2014/2015)² dos cidadãos em relação a estes órgãos. No Índice de Percepção de Integridade Eleitoral (PEI), Moçambique está abaixo da média africana em todas as subdimensões, com as maiores discrepâncias a situarem-se na avaliação sobre o nível de integridade das autoridades eleitorais³, cuja desconfiança aumentou de 17% em 2005 para 38% em 2017.

1 Vide Carter Center, *Relatório Final* in <http://www.cartercenter.org>; Autarquias 2018: Presidente da CNE mente publicamente e chancela fraude em Marrómeu.” In https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2018/11/aut%C3%A1rquicas-2018-presidente-da-cne-mente-publicamente-e-chancela-fraude-em-marrómeu-o-que-dir%C3%A1-o-conselho-constitucional; CIP alerta para “sofisticação da Fraude eleitoral e impunidade em Moçambique, in <https://www.dw.com/pt-002/cip-alerta-para-sofistica%C3%A7%C3%A3o-da-fraude-eleitoral-e-impunidade-em-mo%C3%A7ambique/a-46460931>; As “tabelas de Bartolomeu” que deram vitória à Frelimo et Nyusi na CNE”, *Canal de Moçambique*, 31 de Outubro de 2019, p.5.; L. Mabunda, “Crónica de uma fraude anunciada.” *Expresso*, 19 de Outubro de 2019;

2 P. Penar, R. Aiko *et al*, Election quality, public trust are central issues for Africa’s upcoming contests. *Afrobarometer Policy Paper* no. 35, September 2016, p7.

3 P. Norris & M. Grömping, “Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016-2017.” *HKS Working Paper* No. RWP17-018, 2017.

Estudos recentes mostram que, em regimes híbridos, os partidos governamentais fazem pequenas reformas legislativas para contornar a oposição⁴ e desenvolver mecanismos de controlo político sobre as comissões eleitorais e as assembleias de voto no dia da eleição, de modo a manipular as eleições⁵, o que tem um impacto considerável não só na integridade eleitoral mas também na participação eleitoral⁶. Em Moçambique, embora em cada processo eleitoral um novo órgão de gestão eleitoral seja nomeado e dominado pelo partido governamental, existem poucos estudos⁷ que analisam esta relação. Uma grande parte da literatura sobre o processo eleitoral em Moçambique privilegia, de um lado, a análise do voto e do comportamento político e eleitoral⁸ e, de outro, o estudo sobre a fraude eleitoral⁹.

Baseado no processo de indicação dos membros dos OGE em Moçambique (1994-2014), pretendemos analisar como é que os OGE são instrumentalizados e controlados pelos actores políticos, sobretudo pelo partido governamental, para que através de “falsas mudanças incrementais” não deixe de contribuir para a legitimidade e recomposição do poder autoritário. Defendemos a hipótese segundo a qual, “em regimes autoritários, a forma como os membros dos OGE são indicados não permite que trabalhem de forma neutra e independente, agindo antes na defesa dos interesses dos seus mandatários, o que afecta não só a integridade eleitoral, mas também a construção da abstenção”. A nossa hipótese será desenvolvida a partir da análise da composição e do funcionamento dos OGE, desde a institucionalização da democ-

4 J. Ekman, “Political participation and Regime Stability”. A framework for analysing Hybrid Regimes.” *International Political Science Review*, 30 (1), 2009, pp. 7-31.

5 P. Collier & P. Vicente, *Violence, Bribery and Fraud: the political economy of elections in sub-Saharan Africa*. Public choice 153 (1-2), pp. 117-147; T. James, *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game?* New York: Palgrave Macmillan, 2012.

6 T. James, H. Garnett & L. Leobar, “Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity.” *International political Science Review*, 40 (3), 2019, pp. 295-312; J. Ekman, “Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analysing Hybrid Regimes.” 2009 in <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512108097054>. ; D. Pavlović “How Political Parties in Hybrid Regimes Help the Incumbent Maintain a Democratic Façade”. In <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0888325420941101>.

7 D. M. Rosário & E. Muendane, “Se faire recenser ? Oui, mais voter ? Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique.” *Politique africaine* n° 144, 2016, pp. 73- 94; D. M. Rosário, The EMB’s in Mozambique: between (im) partiality and the search for transparency in Mozambican elections; Joannesbourg: OSISA, 2016.

8 L. de Brito, “O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique”. *B. Mazula, (org), Moçambique, eleições, democracia e desenvolvimento*. Maputo: Embaixada do Reino dos Países Baixos, 1995; S. Chichava, “Uma Província ‘Rebelde’. o significado do voto zambeziano a favor da Renamo”. In *L. de Brito et., al. (Org), Cidadania e governação em Moçambique*, Maputo: IESE, 2009; D. M. do Rosário, “Angoche. Por uma compreensão da derrota eleitoral da Renamo nas eleições autárquicas de 2008”. *Economia, política e Desenvolvimento*, 1 (3), 2010, pp. 79-112; A. Nuvunga, “Política de eleições em Moçambique: As experiências de Angoche e Nicoadala”. In L. de Brito, et al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, 2013, pp. 39-53; B. Mazula, *Voto e urna de costas voltadas: Abstenção eleitoral 2004*. Maputo: Imprensa Universitária, 2006; C. Serra, *O eleitorado incapturável*. Maputo: Imprensa Universitária, 1999.

9 L. de Brito, “Uma nota sobre voto, abstenção e Fraude em Moçambique.” IESE, *Discussion paper* n°4, 2008 ; M. Cahen, “À la recherche de la défaite: Notes sur une certaine historiographie de la “révolution” et de la “contre-révolution” au Mozambique et sans doute ailleurs. ” *Politique africaine*, 112 (4), 2008, pp. 161-181.

racia multipartidária à realização de eleições ditas “competitivas” em Moçambique. Contudo, uma explicação sobre a natureza e a historicidade destes órgãos ajuda-nos a entender o seu funcionamento e tipo de resultados produzidos.

ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL: A COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES E O SECRETARIADO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

A comissão Nacional de Eleições (CNE) é definida como um órgão independente de todos os poderes públicos e privados e, no exercício das suas funções, não representa organizações políticas ou sociais da sua proveniência, mas os ditames da lei e da sua consciência¹⁰. Compete à CNE garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência¹¹. A CNE possui órgãos de apoio ao nível provincial e distrital ou da cidade. A indicação dos membros dos órgãos de apoio é regulada pela mesma Lei que estabelece a CNE ao nível central. A CNE orienta, superintende e fiscaliza de forma regular os órgãos de apoio e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE)¹². O STAE é um serviço público personalizado para administração eleitoral, com representantes ao nível provincial, distrital ou da Cidade¹³. O STAE organiza, executa e assegura as actividades técnico-administrativas dos recenseamentos e processos eleitorais. No período eleitoral, o STAE integra, ao nível central, provincial e distrital/cidade, o pessoal indicado pelos partidos políticos com assento no parlamento, de acordo com o princípio da paridade definido na lei eleitoral.

Nos períodos eleitorais, o STAE subordina-se à CNE, à qual presta contas pela realização das suas atribuições a todos os escalões¹⁴. Apesar de formalmente o STAE se subordinar à CNE, existem de facto duas estruturas paralelas e horizontais, mas materialmente independentes, que administram as eleições em Moçambique: (i) a CNE independente e constituída pelos partidos políticos e pela sociedade civil e (ii) o STAE ligado à estrutura da administração pública moçambicana, mas que integra, nos períodos eleitorais, membros provenientes dos partidos políticos. A CNE e o STAE exercem, na prática, as mesmas funções, mas o STAE, com mais influência do que a própria CNE. Essa influência resulta não só da partidarização da administração pública moçambicana mas também da sua trajectória histórica que lhe permitiu reforçar, ao longo do tempo, a capacidade técnica do seu pessoal.

10 Art. 3 da Lei 6/2013 de 22 Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª Série, número 21.

11 Art. 9 da Lei 6/2013 de 22 Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª Série, número 21.

12 Art.8 da Lei 6/2013 de 22 Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª Série, n° 21.

13 Art. 48 da Lei 6/2013...

14 Art. 49 da Lei 6/2013....

ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL DE 1994

As eleições de 1994 representaram um marco importante para o país. Representam a materialização dos compromissos assumidos entre a Frelimo e a Renamo em 1992 em Roma. No domínio das eleições, o critério usado constituía a materialização desses consensos. A CNE que geriu estas eleições era composta por 21 Membros, sendo 10 da Frelimo, 7 da Renamo e 3 provenientes dos então chamados “Partidos não armados”. O presidente da comissão era eleito pelos seus pares e nomeado pelo Presidente da República. Depois de um longo impasse na identificação do presidente, foram os partidos “não armados” que desbloquearam a situação ao propor Brazão Mazula para presidente da Comissão. Embora socialmente próximo da Frelimo, Mazula era um académico reputado e tinha um perfil ligado à Igreja, teoricamente distante das diferenças partidárias. Brazão Mazula foi a figura que reuniu consensos entre os membros da Renamo e os da Frelimo. Para coadjuvar a CNE, criou-se o STAE, um órgão de apoio subordinado à CNE, com a função de organizar, executar e assegurar as actividades técnicas e administrativas de todo o processo eleitoral¹⁵. O espectro do falhanço das eleições angolanas, que tinha resultado no retorno à guerra¹⁶, que pairava na nossa sociedade, influenciou grandemente a forma como o processo eleitoral foi gerido pelos órgãos de administração eleitoral moçambicanos.

“ [...] Os membros da Comissão agiam com imparcialidade e isenção porque tinham o compromisso patriótico de evitar que o país voltasse a um novo ciclo de violência militar, pelo que deviam transmitir confiança aos partidos políticos e à sociedade em geral [...]. A CNE também trabalhava em estreita colaboração com os partidos políticos e mantinha informados o representante da Missão de Paz das Nações Unidas em Moçambique, ONUMOZ, e o corpo diplomático [...]. Após o anúncio dos resultados das eleições, ganhas pela Frelimo, Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama saudaram o trabalho realizado pelos órgãos eleitorais [...]”¹⁷.

A tomada de decisões baseada em consensos na CNE em 1994 atrasou, não poucas vezes, o processo, mas foi importante por ter conseguido criar legitimidade das decisões tomadas por este organismo¹⁸ e a aceitação dos resultados, facto que não aconteceu nas eleições subsequentes. A vulnerabilidade dos membros dos órgãos eleitorais à ingerência dos partidos políticos, a contínua degradação da confiança dos cidadãos em relação às instituições e a instabilidade da legislação eleitoral, provocada

15 Decreto 6/94 de Março. *Boletim da República*, 1a Série, número 10, suplemento.

16 Democracia ou monopólio? O regresso relutante de Angola às Eleições.” In <https://www.hrw.org/pt/report/2009/02/23/255865>.

17 Agência LUSA, “Primeiro presidente da CNE recorda medo da guerra em 1994.” In <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/primeiro-presidente-da-cne-recorda-medo-da-guerra-em-1994>.

18 L. V. de Bergh, *Porque prevaleceu a paz. Moçambicanos respondem*. Maputo/Amsterdam: Annick Osthoff editora, 2011, p.83

por constantes mudanças, justificam este cenário¹⁹. A CNE que geriu estas eleições não era permanente, seu mandato terminou 20 dias depois da publicação dos resultados eleitorais. Toda a responsabilidade de gestão dos aspectos administrativos e técnicos das eleições ficou, sob o ponto de vista formal, na responsabilidade do STAE, na altura, órgão do Ministério da Administração Estatal, o que tornou esta estrutura mais influente do que a própria CNE. Num contexto de forte partidarização da administração pública, a influência do STAE nos processos eleitorais moçambicanos é tributária, não só da sua partidarização, mas também da trajectória inicial da sua relação com a CNE, que lhe permitiu acumular e reforçar a sua capacidade técnica em detrimento de uma CNE precária e exclusivamente de redistribuição de postos entre os principais partidos. Em 1995, logo depois da extinção da CNE, foi aprovado um decreto que recriava o STAE, o decreto nº 11/95 de 21 de Abril, dando-lhe poderes não só para garantir a realização de eleições, mas também para assegurar a manutenção, conservação e gestão do património e dos bens eleitorais²⁰.

ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL E ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1998

Na ausência da CNE coube ao STAE, então Órgão do Ministério da Administração Estatal, a responsabilidade de organizar o recenseamento eleitoral²¹ para as eleições municipais de 1997²². Na ausência de um software apropriado, os cadernos eleitorais para estas eleições foram reconstituídos e transcritos de forma manual a partir dos cadernos eleitorais de 1994. Na mesma ocasião porque a lei previa que cada mesa fosse constituída por 500 eleitores, cada caderno de 1994 tinha sido dividido em 2 cadernos. Em Maio, 7 meses antes da data prevista para a realização das eleições, uma nova CNE foi nomeada²³. Esta era constituída por 9 membros, sendo um presidente, 7 vogais respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar, e 1 membro designado pelo Conselho de Ministros. A maior parte destes membros tinha integrado a CNE de 1994. O princípio da paridade, constante da Lei de 1994, foi abandonado a favor do princípio da proporcionalidade na representação parlamentar. A sua introdução na composição da CNE foi o mecanismo institucional encontrado pelo partido no poder, através da ditadura do voto, para reforçar a sua presença na CNE

19 Agencia LUSA, “Primeiro presidente da CNE recorda medo da guerra em 1994.” In <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/primeiro-presidente-da-cne-recorda-medo-da-guerra-em-1994>.

20 Decreto 11/95 de 21 de Abril. *Boletim da República*, 1ª Série, número 16, 3º suplemento.

21 Lei 5/97 de 28 de Maio. *Boletim da República*, 1ª Série, número 22, 2º suplemento

22 Lei 6/97 de 28 de Maio. *Boletim da República*, 1ª Série, número 22, 2º suplemento. Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais. Em Novembro foi aprovado o Decreto 40/97 que remarcava as eleições para 29 de Maio de 1998. Este Decreto foi também anulado pelo Decreto 9/98 que fixou definitivamente a data das eleições municipais para 30 de Junho de 1998.

23 Lei 4/97 de 28 de Maio. *Boletim da República*, 1ª Série, número 22, 2º suplemento.

e facilitar o processo de tomada de decisão a seu favor²⁴. Como se pode ver, com a nova arquitectura, a Frelimo passou a ter 6 membros, nomeadamente os 4 vogais, provenientes do parlamento, um membro do Governo e um presidente da Comissão, na senda da partidarização da administração que tinha sido directamente nomeada pelo Presidente da República²⁵. A CNE tinha um mandato de 5 anos. O STAE deixava formalmente de se subordinar ao Ministério da Administração Estatal, para se subordinar exclusivamente à Comissão. O início de funções da nova comissão despoletou um problema grave de “manipulação” do registo eleitoral. A comissão tinha descoberto a existência de erros cometidos durante a actualização do recenseamento eleitoral. De acordo com a CNE, dos 3570 cadernos eleitorais produzidos pelo STAE para os 33 municípios, em 280 cadernos os nomes dos eleitores tinham sido mal inscritos e/ou os nomes dos eleitores não constavam dos cadernos eleitorais²⁶, sobretudo nas zonas em que a Renamo tinha chance de ganhar as eleições²⁷. Altos níveis de desconfiança tinham transformado os problemas técnicos em problemas políticos, e a neutralidade do STAE colocada em causa pela oposição, que condicionava sua participação nas eleições²⁸ à integração de seus membros neste organismo, de forma a corrigir as irregularidades que tinham sido cometidos pelo STAE durante o recenseamento:

“Com uma correcção transparente e imparcial dos erros e irregularidades do recenseamento, os mandatos por cada município serão reformulados, porque há muita gente que não foi inscrita [...] é por isso que queremos fazer parte do STAE não importa com que estatuto, mas queremos fazer parte [...] queremos ajudar a corrigir os erros”²⁹.

Apesar das exigências da Renamo, a proposta da integração dos seus membros e de membros de pequenos partidos no STAE foi recusada pelo governo, em nome do cumprimento das leis nacionais e da Constituição da República³⁰. Depois de sucessivos adiamentos da data das eleições, estas tiveram lugar no dia 30 de Junho, sob o

24 A. Stroh, S. Elischer & G. Erdmann “Origins and Outcomes of Electoral Institutions in African Hybrid Regimes: A Comparative Perspective”. *GIGA Working Papers*, n.º 197, June 2012.

25 A Frelimo passou a ter formalmente 6 membros (O Presidente, Leonardo Simbine; Rustino Macamo designado pelo Governo; e Alcinda Abreu, Angelica Salomão Carlos Manuel e Rufino Nombora contra apenas 3 da Renamo, nomeadamente Francisco Marcelino, João Almirante e Juliano Picardo) vide, Despacho Presidencial 9/97 de 1 de Julho; e as resoluções 4/97 e 14/97 de 1 de Julho. *Boletim da República*, 1a Série, número 26, Suplemento.

26 “Para participar nas eleições autárquicas: Renamo reduz exigências», *Notícias*, 18 de Março de 1998, p.1.

27 Os piores lugares eram Monapo, onde urna estimativa de 40% de eleitores ficaram de fora. Outras cidades com mais de 10% de eleitores omissos eram Xai-Xai, Manjacaze, Inhambane, Moatize, Angoche, Ilha de Moçambique, Lichinga, e Cuamba.

28 H. Valot, “A Renamo não vai participar...entrevista de Afonso Dhlakama, 15 de Maio de 1998”. *Luusotopie*, 1998, pp. 39-43.

29 “Renamo Cria grupo de contacto sobre alegações de Fraude no censo”. *Notícias*, 10 de Março de 1998, p.1.

30 “Face às autarquias: Governo fez o que a lei obriga”. *Notícias*, 18 Abril de 1998: 1.

signo da “anarquia”³¹ quase que generalizada, devido a (i) abertura tardia das mesas de voto, mesmo em algumas mesas de voto importantes da capital; (ii) falta e troca de cadernos eleitorais entre as diferentes mesas de voto e (iii) violação do segredo de voto dos eleitores.

Quarenta e cinco dias depois da publicação dos resultados oficiais pela CNE, o Tribunal Supremo detectou erros na acta do apuramento final. De acordo com o tribunal, 580 eleitores em Monapo, 871 em Nampula, 847 em Pemba e 488 em Quelimane não tinham sido contabilizados³², mas o caso mais preocupante tinha sido o de Nacala Porto onde, para além das diferenças acentuadas entre o número de votantes e número de votos na urna, cerca de 2179 votos dos eleitores que votaram na Organização das Candidaturas Independentes de Nacala (OCINA) tinham sido atribuídos ao partido Frelimo³³ pelo STAE da Cidade de Nacala Porto. De acordo com os resultados oficiais, a Frelimo tinha obtido 6426 votos contra 2605 votos da OCINA. Se subtraíssemos à Frelimo os 2179 votos atribuídos pela Comissão de Eleições da Cidade de forma indevida e os atribuísssemos à OCINA, o novo resultado seria: Frelimo 4 347 e OCINA 4 684³⁴. Terá havido manipulação? Se houve fraude, esta manipulação nunca foi oficialmente divulgada. Contudo as estruturas eleitorais e alguns dirigentes da Frelimo ao nível local sabiam que a OCINA “tinha ganho as eleições”³⁵, mas que a Frelimo se tinha aproveitado do controlo que exercia sobre as estruturas eleitorais a todos os níveis para reverter a seu favor os resultados das eleições naquele município e preservar o seu poder³⁶. A abstenção tinha sido também severa nestas eleições. A forma autoritária como este processo foi organizado e mantido não incentivou a participação dos eleitores. No geral a abstenção foi de 85% e mais crítica em Nampula (91,95%)³⁷. Esta abstenção foi atribuída à incapacidade de os OGE³⁸ assumirem uma posição de liderança em questões técnicas do processo eleitoral. Esta CNE cessou funções sem completar seu mandato, uma vez que uma nova comissão foi nomeada para gerir o processo eleitoral de 1999³⁹.

31 E. Araujo *et al.*, “Beyond Electoralism: Reflections on anarchy, populism, and the crisis of electoral politics”. *International Journal for Critical Geographies*, 16 (4), 2016, pp. 607-642.

32 Metical, 22 de Agosto de 1998, p. 1-7.

33 Conselho Executivo da cidade de Nacala Porto. Envio de dados eleitorais parciais, 8 de Julho de 1998.

34 Idem.

35 H. Matsimbe, *Carta à sua (s) Excelência (s) senhor (s) Governador da província de Nampula, ministro da Administração Estatal e ao secretário-geral do partido Frelimo*, Nacala 23 de Julho de 2004, 15 p.

36 R. Otayek, “Vu d’Afrique. Société civile et démocratie. De l’utilité du regard décentré”. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 9 (2), 2002, pp. 193-212.

37 Comissão Nacional de Eleições, *Resumo do processo de votação*, Julho de 1998.

38 C. Serra, *O Eleitorado Incapturável*, Maputo: Livraria Universitária, 1999.

39 Lei 4/99 de 2 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série número 12, 2º Suplemento.

ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL E AS ELEIÇÕES DE 1999

As eleições gerais de 1999 foram aguardadas com muita expectativa não só por serem importantes para o reforço da Paz e da estabilidade política em Moçambique, mas também porque foram as primeiras em que a Renamo participaria como partido político institucionalizado e instalado em todo o território nacional. Para tal, um conjunto de consensos entre a Frelimo e a Renamo, incluindo a aprovação de uma nova legislação eleitoral, tinha sido alcançado. Dada a controvérsia relativa à actualização do recenseamento eleitoral de 1998, foi assegurada a realização de um novo recenseamento eleitoral de raiz, mas nunca houve uma auditoria ao processo.

Para dirigir as operações eleitorais, foi indicada uma nova comissão, composta por 17 membros, sendo 15 indicados pelos partidos políticos de acordo com representação parlamentar e 2 provenientes do governo. Nesta comissão, o presidente devia ser escolhido por consenso e formalmente nomeado pelo Presidente da República. Não tendo sido alcançado tal consenso, dos quatro nomes submetidos, foi indicado o Reverendo Jamisse Taimo⁴⁰, para presidir à Comissão, sem com isso constituir sinal de garantia de isenção e transparência do processo. A ausência de consenso na indicação do presidente mostrou, desde logo, o nível de suspeição que existia em relação a esta figura por parte da Renamo. A nível provincial, distrital ou da cidade a CNE estabelecia também seus órgãos de apoio⁴¹. Esta estrutura assemelhava-se à nova estrutura adoptada em 1997.

O trabalho desenvolvido por esta comissão foi contestado. A falta de transparência no apuramento intermédio minou a credibilidade deste processo e alimentou suspeitas e dúvidas sobre os resultados finais. Cerca de 450 mil votos na eleição presidencial (provenientes da região central), onde Dhlakama era politicamente forte não foram contabilizados. O presidente da CNE tinha orientado o STAE no sentido de abandonar a contabilização destes votos para se concentrar na revisão dos votos nulos, brancos e protestados, proveniente dos distritos⁴². O mesmo presidente tinha recusado a implementação de um mecanismo denominado “Parallel Vote Tabulation” (PVT) alegadamente porque tal exercício não era permitido pela lei moçambicana. A CNE tinha também vedado o acesso ao apuramento provincial e nacional aos observadores (nacionais e internacionais) e aos fiscais dos partidos políticos da oposição. O Centro Carter tinha considerado estas eleições “not free and fair”⁴³.

Na verdade, a progressão da Renamo (1,03%) com a conquista de 6 províncias (Ni-

40 Pastor da Igreja Metodista Unida de Moçambique, membro do Conselho Cristão de Moçambique e então Reitor do Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI).

41 Artigo 15 da Lei 4/99 de 2 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série número 12, 2º Suplemento.

42 Carter Center, “Observing the 1999 elections in Mozambique.” *Final Report*, Agosto 2000.

43 *Idem*.

assa, Zambézia, Nampula, Tete, Sofala e Manica) e a subida de Dhlakama (14,81%) em relação à votação de 1994 não tinham sido suficientes para a fazer ascender ao poder⁴⁴, o que fez que ambos (Renamo e seu candidato) contestassem os resultados produzidos pela CNE:

“São resultados que os membros da Frelimo na CNE forjaram e a Frelimo colocou a circular nos seus jornais (...) As leis foram violadas, as deliberações da CNE não foram neutras, o apuramento dos resultados eleitorais das províncias foi feito sem fiscalização dos representantes da RENAMO-UE, e esses representantes foram impedidos de fazer aquilo que está estabelecido na lei”⁴⁵.

O fraco desempenho dos órgãos eleitorais durante estas eleições resultou numa grave crise política. As manifestações convocadas pela Renamo foram violentamente reprimidas pelo governo, o que resultou na morte de simpatizantes da Renamo em Montepuez (Cabo Delgado) e Angoche (Nampula)⁴⁶.

Esta crise levou organizações como o Carter Center a fazer um conjunto de recomendações, não somente ao nível da legislação eleitoral (simplificação dos procedimentos de contagem), mas também da composição da CNE, nomeadamente, (i) Envolver, na sua composição, as organizações da sociedade civil, partidos políticos e técnico-eleitorais; (ii) dar mais poder às lideranças oriundas da sociedade civil na CNE, em consulta com os partidos políticos; (iii) esclarecer as regras e procedimentos operacionais da CNE; e (iv) reestruturar o STAE para colocá-lo como órgão independente com corpo técnico permanente. Estas recomendações serviram para a reforma da legislação e da composição dos órgãos da administração eleitoral que geriram o processo de 2003/2004.

ÓRGÃOS DE GESTÃO DE ELEIÇÕES DE 2003 E 2004

Havendo necessidade de introduzir alterações legislativas com o fim de garantir uma legislação eleitoral consensual, para o aperfeiçoamento da organização, coordenação, execução, condução, direcção, supervisão do recenseamento eleitoral e dos processos eleitorais, foi criada em 2002 um novo OGE⁴⁷. A Comissão era composta por 19 membros, 18 dos quais propostos pelos partidos com assento parlamentar, de acordo com o princípio de representação parlamentar e um presidente proposto pela socie-

44 “Grande subida de Dhlakama”. *Notícias*, 23 de Dezembro, 1999. In STAE, *Recortes de Imprensa*, Dezembro de 1999.

45 “A CNE fecha processo eleitoral: Chissano e Frelimo ganham as eleições anunciadas pelo Presidente da CNE, Jamisse Taimo”. *Savana*, 24 de Dezembro de 1999.

46 M. Cahen, “Mozambique : l’Instabilité comme gouvernance ?”. *Politique africaine*, 80, 2000, pp. 111-135.

47 Lei 20/2002 de 10 de Outubro. *Boletim da República*, 1ª série, número 41, Suplemento

dade civil. Neste caso foi escolhido o reverendo Arão Litsure⁴⁸. O governo propunha um membro com direito à palavra e sem direito a voto, de acordo com a mesma lei.

Uma das mudanças registadas foi o facto de o membro do governo na CNE ter perdido direito a voto, que conservava desde 1997. Verificou-se também a introdução de elementos provenientes da sociedade civil. O presidente deveria obrigatoriamente ser proveniente das organizações da sociedade civil como recomendava o Carter Center. O Director Geral do STAE, órgão do Estado, era eleito com base em concurso público. Durante o período eleitoral, era coadjuvado por 2 directores adjuntos nomeados pelos partidos com assento no parlamento. O STAE passava a subordinar-se permanentemente à CNE⁴⁹. Apesar de a lei estabelecer uma permanente subordinação do STAE à CNE e a nomeação directa do director pelo Presidente da CNE, a cooperação entre estes dois organismos, um político (CNE) e outro técnico (STAE), especialmente ao nível da base (província, distrito ou cidade) foi deficiente nestas eleições. A CNE era incapaz de exercer o poder de hierarquia, controlo e liderança para assegurar a implementação da lei. Por exemplo, nas eleições municipais de 2003, ocorreram graves conflitos entre estas duas instituições, com o STAE a impor-se como um órgão paralelo à CNE, com decisões e regulamentos contrários aos emanados por este último organismo⁵⁰. A insubordinação do STAE devia-se ao facto de esta ter fortes ligações com Ministério da Administração Estatal e não reconhecer à CNE qualquer legitimidade material de “pilotar” as eleições⁵¹. Foi com o mandato destes OGE que a Renamo conseguiu, pela primeira vez na história de Moçambique, desde a independência, ganhar as eleições e institucionalizar-se como poder político ao nível local em 5 municípios das províncias de Sofala e Nampula⁵².

Se em 2003 o trabalho dos OGE tinha sido pouco contestado, já não se pode dizer o mesmo em relação à actuação destes órgãos nas eleições gerais de 2004. Devido à sua incapacidade em lidar com os “abates” dos cidadãos que tinham perdido capacidade eleitoral activa e os transferidos, o STAE decidiu realizar um novo recenseamento eleitoral de raiz. Este registo foi contestado pela Renamo, que acusava o STAE de falsificar o processo de registo a favor do partido Frelimo. O argumento da Renamo baseava-se na forma como o STAE tinha feito a distribuição das brigadas de registo eleitoral. Para a Renamo, havia discrepâncias graves entre as brigadas de registo

48 Despacho presidencial 5/2003 de 23 de Janeiro. *Boletim da República*, 1ª série, número 4, Suplemento. Arão Litsure é músico e pastor da Igreja Congregacional. Chegou à CNE a partir de uma proposta do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), uma organização próxima do partido Frelimo.

49 Artigo 50 da Lei 20/2002... *op. cit.*

50 B. Mazula “reflectir as eleições a partir da teoria da eclipse política”. In B. Mazula, (dir.) *Moçambique: Eleições Gerais de 2004. Um Olhar do Observatório Eleitoral*. Maputo: Imprensa da UEM, 2005, p.17.

51 Entrevista anónima realizada com quadro sénior do STAE em Agosto de 2016.

52 Trata-se do Municípios da (Beira e Marromeu) em Sofala e de (Angoche, Ilha de Moçambique e Nacala Porto) em Nampula. Para mais detalhes vide: D. M. Rosário, *Les municipalités des ‘autres’. Une analyse socio-historique et culturelle des trajectoires locales. Les cas d’Angoche, d’Île de Moçambique et de Nacala Porto*. These de Doctorat en sciences politique, Institut des études Politiques de Bordeaux- Université de Bordeaux.

eleitoral colocadas nas zonas urbanas, onde o partido do governo é politicamente forte, de um lado, e as brigadas existentes nas zonas rurais das regiões centro e norte, dominadas pela Renamo, por outro lado. Relatórios das Missões de Observação confirmavam esta situação:

“ (...) as brigadas das áreas urbanas registavam quatro vezes mais eleitores do que as brigadas das zonas rurais do centro e norte⁵³, o que implicava a violação pelas estruturas eleitorais do princípio base de registo, segundo o qual a inscrição de eleitores deve ser acessível a todos os potenciais eleitores”⁵⁴.

Existiam imprecisões e inconsistências nos dados registados nos cadernos eleitorais de 2004⁵⁵. Os OGE recusavam também fornecer aos partidos políticos os cadernos eleitorais definitivos com a respectiva distribuição das mesas de voto pelo país⁵⁶.

OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL E AS ELEIÇÕES DE 2008 E 2009

Em Fevereiro de 2007, uma nova lei relativa ao funcionamento da CNE e do STAE foi aprovada⁵⁷ com o objectivo de “melhorar a organização, coordenação, execução do recenseamento e do processo eleitoral”. A nova CNE era composta por 13 elementos, sendo um presidente e 12 membros⁵⁸, a maioria dos quais (8) eram indicados pelas organizações da sociedade civil e o resto (5) pelos partidos políticos, de acordo com o princípio de representação parlamentar. O presidente da comissão era indicado entre os membros provenientes da sociedade civil e nomeado por consenso ou por voto secreto⁵⁹. Leopoldo da Costa tinha sido o primeiro, desde a institucionalização da democracia multipartidária em Moçambique, a conseguir ser eleito por consenso e unanimidade, de todos os membros do órgão incluindo os da Frelimo e os da Renamo⁶⁰.

O reforço da sociedade civil na CNE representava, à primeira vista, o primeiro passo na busca de sua independência em relação aos partidos políticos. Contudo, quando se analisam os mecanismos de sua eleição, compreende-se o “Cens caché”⁶¹ das reformas operadas pelo partido governamental para controlar este órgão. Dado que o processo de tomada de decisão segue o princípio de maioria, esta arquitectura reforça a posição do partido no poder, a Frelimo, uma vez que apenas legitima a sua

53 *Idem*, p. 15.

54 International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

55 A. Wall, *Recenseamento eleitoral em África. Uma análise comparativa*. Johannesburg, 2010, p. 226.

56 Carter Centre, *Observação das Eleições de Moçambique, Relatório Final 2004*, Atlanta, 2005, p. 12

57 Lei 8/2007 de 26 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série, número 8, 2º suplemento

58 Artigo 4 da lei 8/2007.

59 Artigo 5 da Lei 8/2007.

60 “CNE de Moçambique tem novo presidente”. In http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika/news/story/2007/06/070611_mozcneaws.shtml, acessado no dia 27 de Agosto de 2020.

61 D. Gaxie, *Le Cens Caché. Inégalités Culturelles et ségrégation politiques*. Paris : Seuil, 1978.

“sociedade civil”⁶². Esta é a razão por que um conjunto de candidatos propostos por um grupo de OSC, antecedido de um longo processo de consulta, diálogo e debate público em todas as províncias do país, foi excluído a favor de candidatos apresentados à última hora por organizações que só existem no papel, à moda *James Bond*, cujos fundadores são membros do partido no poder⁶³. A falta de isenção deste órgão na sua actuação durante o ciclo eleitoral de 2008 e 2009 é demonstrativa:

a) Durante o Recenseamento eleitoral: em 2007, um novo recenseamento eleitoral foi aprovado para as eleições de 2009⁶⁴. Para além das avarias sistemáticas do equipamento informático⁶⁵ que não era suficientemente robusto para operar nas zonas rurais⁶⁶, a Renamo e o MDM argumentavam que as zonas da Frelimo não tinham sido afectadas pelos mesmos problemas⁶⁷. Durante a votação nas eleições municipais de 2008 na Beira, quando mais de 10 000 votos adicionais favoráveis ao partido Frelimo foram descobertos, o presidente da CNE disse que “eram votos resultantes de erros técnicos e não de uma fraude deliberada”⁶⁸. A CNE tinha-se também recusado a divulgar os detalhes do processo informático de registo eleitoral, de forma a permitir uma auditoria independente para verificar o software usado;

b) Processo de candidaturas: o processo de candidaturas para as eleições de 2009 foi marcado por controvérsias. Primeiro porque havia não só contradição, mas também sobreposição nas normas que governavam este processo⁶⁹ criando confusão em ambos, partidos políticos e OGE. A lei orientadora deste processo⁷⁰ era inconsistente com outras leis de 2007. O principal problema era a discriminação clara das fases do processo de submissão das candidaturas e da ilegitimidade das mesmas⁷¹. Durante esta fase, a CNE não respeitou seu próprio calendário e aplicou a maioria das provisões estabelecidas pela Lei n. 15/2009 e da deliberação n.10/CNE/2009 relativa aos procedimentos para apresentação das candidaturas, o que, por ignorância dos regulamentos, resultou na exclusão de cerca de 10 partidos entre os 24⁷²;

62 L. de Brito. “Revisão da legislação eleitoral. Algumas propostas para o debate”. In Luís de Brito et al, *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2012.

63 “Sociedade Civil não engole burla da constituição da CNE”. *Canal de Moçambique*, 12 de Setembro de 2013, p.1.

64 Lei 9/2007 de 26 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série, número. Suplemento.

65 MOE-EU, *Relatório Final, Moçambique 2009, Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias provinciais*, Maputo, 2009, p. 17.

66 Alan Wall, *Recenseamento...*, *op. cit.*

67 Observatório Eleitoral, Relatório do projecto “Observatório Eleitoral” 2009-2010, Maputo, 2010, p. 5.

68 Leopoldo da Costa, “situação dos votos a mais na Beira.” In <http://www.canalmoz.com/default.jsp>.

69 Incluída a Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro, *Boletim da República*, 1ª série, no 8, 2º Suplemento; Lei 10/2007 de 5 de Junho, *Boletim da República*, 1ª série, nº 22, 2º Suplemento; Lei 15/2009 de 9 de Abril, *Boletim da República*, 1ª série, no 14, Suplemento; and Deliberação 10/CNE/2009 de 14 de Maio.

70 Lei 5/2009 de 9 de Abril...*op.cit.*

71 Artigo 131 seguintes, da Lei 10/2007 de 5 de Junho, *Boletim da República*, 1ª série, nº 22, 2º Suplemento.

72 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/CC/2Q09: Valida e proclama os resultados das eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, de 28 de Outubro de 2009*. Nomes repetidos, não correspondência entre números registados e nomes e assinaturas falsificadas.

c) Durante a votação: em muitos casos, nas mesas de voto, os membros das mesas recusavam assinar as queixas dos partidos políticos da oposição⁷³ em relação ao enchimento das urnas, não só pelos membros das mesas mas também pelos fiscais do partido governamental, sobretudo nas provinciais de Gaza, Tete e Niassa, o que tornou as suas queixas ao nível dos distritos infundadas, uma vez que eram apenas validadas depois de apresentadas ao nível da mesa. Por exemplo, enquanto a média de participação na maior parte dos distritos de Moçambique variava entre 30-40%, em alguns distritos das provinciais de Gaza, Tete e Niassa, as percentagens de participação situavam-se entre 90-100%⁷⁴, e o partido Frelimo tinha obtido, em alguns, 100% dos votos. No entanto, a CNE mostrou-se relutante em investigar as alegações de fraude eleitoral⁷⁵.

Observadores indicavam que, nestas eleições, os OGE não tinham mostrado sinais de transparência, o que poderia ter influenciado de forma significativa o aumento do nível de desconfiança em relação ao processo eleitoral⁷⁶. A principal crítica estava ligada à interpretação restrita e abusiva das normas legais em prejuízo da oposição e à ausência tanto de transparência quanto de imparcialidade nas suas decisões⁷⁷.

A REFORMA ELEITORAL DE 2013/2014 E 2018/2019. O MESMO PADRÃO DE 1994?

À semelhança de 1998, as eleições municipais de 2013 foram marcadas pela ausência da Renamo e de mais alguns pequenos partidos extraparlamentares. A recusa por parte do parlamento, dominado pela Frelimo, de rever o artigo 85 da lei eleitoral que, segundo a oposição, constituía o entrave para a transparência do processo eleitoral resultou na retirada da Renamo das eleições municipais de 2013. De acordo com este artigo:

“Em caso de discrepância entre o número de boletins de voto na urna e o número de votantes, vale, para efeitos de apuramento e contagem, o número de boletins de voto na urna, se este não for maior que o número de eleitores inscritos (...) no caso em que o número de boletins de voto na urna é superior ao o número de eleitores inscritos, o voto será considerado nulo.”

Para a Renamo, este artigo da lei abria a possibilidade de fraude porque permitia aos presidentes das Mesas de voto – membros da Frelimo – encher as urnas a favor

73 G. Cistac, T. Marquez, & E. Chiziane, *Contribuições a revisão da legislação eleitoral moçambicana*. Maputo, KAS, CEDE e CEPKA, 2012.

74 Carter Center, *Observing the 2004 Mozambique Elections*. Atlanta, 2005, pg 52.

75 UE-MOE, *Relatório Final. Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de Outubro de 2009*, 2009, pg. 15.

76 MOE-EU, *Relatório Final, Moçambique 2009, Eleições Presidenciais... op. cit, p.4*

77 CIP/Awepa, “três contagens rápidas e exactas”. Boletim do processo político em Moçambique, 32, 2009.

dos candidatos e do seu partido, desvirtuando assim a vontade popular⁷⁸. A Renamo acusava também o STAE de desorganizar sistematicamente o recenseamento eleitoral, o apuramento e a contagem⁷⁹, reivindicando também a constituição de uma CNE igual àquela que gerira as eleições de 1994. A recusa do Parlamento controlado pela Frelimo em aceder às exigências da Renamo resultou no abandono do processo eleitoral por parte deste partido e a intensificação dos ataques armados na região central de Moçambique, que aliás tinha iniciado em 2012.

Em resposta aos ataques armados e às críticas provenientes das organizações da sociedade civil, em Fevereiro de 2014 foi alcançado um acordo para a revisão do pacote eleitoral⁸⁰. Este acordo culminou com a aprovação de emendas à principal legislação eleitoral, incluindo a aprovação de uma nova lei da CNE⁸¹, que substituiu a CNE nomeada pela Lei n. 6/2013 de 22 de Fevereiro, composta por 13 membros: 5 indicados pela Frelimo, 2 pela Renamo, 1 pelo MDM, 1 proveniente do Conselho Superior da Magistratura Judicial, 1 proveniente do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e 3 provenientes da sociedade civil. A nova CNE seria composta por 17 membros: 5 indicados pela Frelimo, 4 pela Renamo e 1 pelo MDM. Os restantes 7 membros eram provenientes das organizações da sociedade civil legalmente constituídas e cooptadas pelos partidos políticos⁸². A constituição desta CNE obedeceu a um *political settlement*⁸³, não formalizado, entre as elites da Renamo e da Frelimo aquando do processo negocial de 2014. Segundo os termos do acordo, as 3 bancadas parlamentares iriam legitimar os 3 membros da sociedade civil eleitos pela Frelimo e que já faziam parte da CNE desde 2013 e em contrapartida, a oposição escolheria também os seus elementos da “sociedade civil” com o apoio do voto maioritário da Frelimo. Isso implica que cada partido político devia ter na CNE, membros da sociedade civil por si indicados o que esvazia por completo a possibilidade de a sociedade civil na CNE preencher o seu papel democratizador⁸⁴, uma vez que passa oficialmente a obedecer às ordens vindas dos partidos políticos. Assim a sociedade civil

“Tornou-se num prolongamento dos partidos políticos. Na CNE não há sociedade civil (...) Não há ninguém que é da sociedade civil como tal (...) Nós

78 EISA, *Relatório da equipa técnica de Avaliação do EISA. Eleições autárquicas moçambicanas de 20 de Novembro de 2013*. Maputo, 2015.

79 DW, “Coligação de partidos moçambicanos fazem boicote às eleições.” In <http://www.dw.com/pt/coligação-de-partidos-moçambicanos-faz-boicote-às-eleições/a-16987144>.

80 DW “RENAMO quer adiar recenseamento eleitoral em Moçambique”, <https://www.dw.com/pt-002/renamo-quer-adiar-recenseamento-eleitoral-em-mo%C3%A7ambique/a-17431135>.

81 “Parlamento aprova revisão da lei eleitoral para silenciar armas.” *O País*, 24 de Fevereiro de 2014, p.3.

82 Lei 9/2014 de 12 de Março. *Boletim da República*. 1a série, n° 21, suplemento.

83 M. Khan, “Political Settlements and the Governance of Growth-enhancing Institutions”. *Draft Research Paper on Growth-enhancing Governance*. London : SOAS, 2010,

84 R. Otaeyk, “Démocratie, culture politique, sociétés plures : une approche comparative à partir de situations africaines”. *Revue Française de Sciences Politiques*, 47 (6), 1997 : 798- 822.

somos indicados no meio dos políticos e procuramos puxar a corda do lado político. E no meio de tudo isso ficamos absorvidos. Os membros das OSC acabam sendo diluídos pelos partidos políticos”⁸⁵.

Este foi o mecanismo encontrado pela Renamo para minimizar a desvantagem no processo de tomada de decisão, tanto mais que, nos processos anteriores, as organizações da sociedade civil que integravam os órgãos da administração eleitoral eram próximas da Frelimo o que, num órgão de tomada de decisão por maioria, representava vantagem para o partido governamental.

O Sheik Abdul Carimo, que tinha sido eleito por maioria de votos em 2013, continuou a presidir à CNE⁸⁶. Com esta reforma assiste-se: (i) à reinclusão dos membros dos 3 partidos políticos com representação parlamentar (Frelimo, Renamo e MDM) no STAE, especificamente ao níveis provincial, distrital e/ou de cidade; (ii) à indicação de um membro por cada um dos partidos políticos para fazer parte das mesas de voto para as eleições de 2014, de modo a garantir transparência do processo eleitoral. A politização dos órgãos de administração eleitoral moçambicanos contradiz as normas internacionais sobre a constituição de órgãos independentes, neutros e profissionais⁸⁷. A estrutura destes órgãos de administração eleitoral criadas pela Lei n. 9/2014 de 12 de Março, é semelhante à estrutura criada para administrar as eleições de 1994. Apesar da forte contestação, estes órgãos eleitorais são os primeiros no país, desde a institucionalização das eleições pluralistas, que conseguiram gerir dois processos eleitorais consecutivos (2013/2014 e 2018/2019).

Apesar da paridade na sua composição, e dos arranjos não só para a cooptação da sociedade civil pelos partidos políticos, mas também para a integração dos membros dos partidos políticos nas mesas de voto, o resultado produzido pelos novos OGE foi altamente contestado pelos partidos da oposição. Funcionando num quadro em que o novo candidato da Frelimo, Filipe Nyusi, devia impor-se politicamente, “porque o partido Frelimo tem a legitimidade histórica de governar o país”⁸⁸, legitimidade essa proveniente do facto de a Frelimo ter conduzido a luta contra o colonialismo portu-

85 Apolinário João, membro da CNE em entrevista realizada no dia 9 de Setembro de 2020.

86 CNE, Deliberação n.º17/CNE/2013, *Boletim da República*, 1ª série, número 41, Suplemento. Líder de uma das Mesquitas do Conselho Islâmico de Moçambique, a sua indicação pela sociedade civil esteve envolta em polémica. A lista proposta e aprovada pelo Observatório Eleitoral de forma consensual e composta por individualidades de reconhecido mérito profissional e “não-alinhados” foi preterida a favor de outra apresentada à última hora, pelo CEDE, encabeçada pelo Sheik Abdul Carimo Nordine Sau. Depois de ter sido liderada por cristãos, era finalmente a vez dos muçulmanos “moderados”, e próximos da Frelimo, também liderarem a CNE. Recorde-se que o Sheik Abdul Carimo era o representante do Conselho Islâmico de Moçambique no Observatório Eleitoral.

87 Carter Centre, *Relatório Preliminar de Observação Eleitoral. Moçambique, Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de Outubro 2015*, Maputo. 2014, p. 34.

88 “A Frelimo tem a responsabilidade histórica de governar o país”. *Notícias*, 5 de Agosto de 2016. O mesmo discurso tinha sido produzido em 2004 aquando da primeira transição entre J. Chissano e E. Guebuza, vide *Notícias*, 23 de Agosto de 2004, p.3.

guês, o partido tinha investido “tudo”, incluindo a forte interferência nos órgãos de administração eleitoral a todos os níveis, para ganhar as eleições de 2014.

Nas eleições de 2014, a dinâmica de falta de neutralidade e de transparência dos órgãos de administração eleitoral (STAE) a favor do partido governamental persistiu desde o recenseamento até à votação. Nos círculos eleitorais das regiões rurais onde a oposição era forte, os órgãos de administração eleitoral (o STAE) tinham colocado menos brigadas de registo e material obsoleto e não funcional. A persistente avaria deste material aliado à fraca capacidade de os técnicos do STAE fazerem a sua reposição, tinha tido um impacte considerável na inscrição dos eleitores⁸⁹. De acordo com o porta-voz da Renamo:

“Existe uma distribuição e uma repartição geográfica irregular das equipas de recenseamento. A maior parte é concentrada nas cidades (...) esta distribuição sem critério claro leva a população a percorrer mais de 15 quilómetros a pé para se recensear⁹⁰ (...) e, depois de ter caminhado todo o dia para chegar às brigadas, são confrontados com o material inoperacional, o que provoca longas horas de espera”⁹¹

De facto, o balanço efectuado pelos órgãos de administração eleitoral no final do recenseamento confirmava esta hipótese. Enquanto em províncias como Cabo Delgado (97,73%), Maputo-cidade (93,56%) e Gaza (80,72%), se tinha conseguido atingir metas elevadas, as províncias da Zambézia (75,22%) e Nampula (77,69%) estavam aquém do desejado⁹².

Instruções paralelas contrárias às emitidas pela CNE com o intuito de ludibriar os membros da oposição na CNE foram usadas para viciar os resultados do processo eleitoral, com o objectivo de beneficiar o partido governamental. De modo a orientar a inclusão dos membros dos partidos políticos nas mesas de voto, a CNE emitiu uma instrução segundo a qual:

“dos 7 membros que compõem a mesa, os membros indicados pelos partidos políticos têm a nobre função de assegurar a representatividade dos candidatos e partidos e assumem as funções de 1º, 2º e 3º escrutinador na mesa de voto em que forem colocados”⁹³.

Contudo, um dia antes da votação, o STAE emitiu uma instrução diferente, indicando que o lugar do 1º escrutinador devia ser ocupado pelos membros do partido

89 D. M. Rosário & E. E. Muendane, “Se faire recenser? *Oui, mais...op.cit*

90 A Lei 5/2013 de 22 de Fevereiro prevê que as brigadas de recenseamento podem cobrir até um raio de 5km.

91 “Renamo critica recenseamento”. *O País*, 16 de Abril 2014, pg. 6;

92 CNE, STAE, *Dados estatísticos do Recenseamento eleitoral*, Maputo, CNE/STAE, 2014; CNE, *Resolução n° 2/ CNE/2015: Atinente ao relatório final do processo eleitoral de 15 de Outubro de 2014*, Maputo, CNE, 2014.

93 Artigo 8 da Instrução n°. 1/CNE/2014 de 8 de Agosto.

Frelimo, o que deu uma vantagem indevida ao partido governamental⁹⁴. Para além de ser responsável pelo manuseamento do caderno eleitoral durante a votação, o 1º escrutinador é responsável pela certificação da qualificação dos boletins de voto durante o apuramento na mesa⁹⁵. Nesta eleição, a CNE tinha ignorado todos os resultados do apuramento feito ao nível do distrito, para dar prioridade aos dados resultantes da verificação geral obtidos a partir de uma nova contagem conduzida secretamente pelo STAE⁹⁶. Para além disso, os OGE eram acusados de ter impedido os observadores e delegados de candidatura dos partidos da oposição de monitorar o processo eleitoral. Na cidade da Beira⁹⁷, por exemplo, delegados de candidatura do MDM tinham sido expulsos das mesas de voto pelos funcionários do STAE por falta de credenciais. Embora o Presidente da CNE tenha instruído as comissões de eleições e os STAE's locais para emitirem esse documento, tal instrução foi ignorada⁹⁸.

De acordo com o relatório do Afro-barómetro, “a CNE não garantia a imparcialidade nem independência na supervisão das eleições”⁹⁹ razão pela qual o nível de confiança que granjeava dos cidadãos era apenas de 48%¹⁰⁰. A vitória da Frelimo nestas eleições foi mal digerida por Afonso Dhlakama que, numa reunião realizada em Satungira, no centro de Moçambique, para discutir as últimas eleições gerais com a comissão política do seu partido, acusou os membros da CNE, indicados pelo seu partido, de não terem feito o suficiente para evitar a fraude¹⁰¹. Dhlakama convidou-os a renunciar aos seus mandatos, por ter perdido confiança neles¹⁰².

A manipulação das estatísticas eleitorais pelas autoridades eleitorais continuou durante as eleições locais de 2018 e atingiu o apogeu em 2019, com forte prejuízo para as “províncias da oposição” em detrimento das províncias dominadas pelo partido no governo. Quando se olha para a evolução dos mandatos em 4 províncias (Cabo Delgado, Nampula, Zambézia e Gaza), duas que votam favoravelmente pela oposição (Nampula e Zambézia) e duas que votam pelo partido governamental (Cabo Delgado e Gaza), registam-se discrepâncias muito salientes. O círculo eleitoral de Nampula perdeu 4 mandatos: de 49 (2014) recuou para 45 (2019) e Zambézia que tinha obtido

94 UE-MOE, Moçambique, *Relatório Final. Eleições Gerais de 15 de Outubro de 2014*. UE-Maputo.

95 CNE/STAE, Manual Eleitoral. *Eleições Gerais Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais*. Maputo: CNE/STAE, 2014.

96 Entrevista com Salomão Moiane, Vogal da CNE pela Sociedade civil da Renamo. Entrevista realizada em Março de 2015

97 Observatório Eleitoral, *Relatório de Observação do Processo Eleitoral de 2013*. Maputo, 2014, p. 13.

98 CIP /AWEPA, “Frelimo ganha 50 municípios e MDM se impõe.” Maputo, 54, 2013, p. 3.

99 CPGD/AfroBarometer. *Qualidade da Democracia e Governação em Moçambique*. Maputo :CPDG, 2013, p. 42.

100 *Idem*.

101 DW “RENAMO reúne Comissão Política no seu bastião no centro de Moçambique.” In <https://www.dw.com/pt-002/renamo-re%C3%BAne-comiss%C3%A3o-pol%C3%ADtica-no-seu-basti%C3%A3o-no-centro-de-mo%C3%A7ambique/a-18139485>.

102 Entrevista com Salomão Moiane, Vogal da CNE pela Sociedade civil da Renamo. Entrevista realizada em Março de 2015.

43 em (2014) obteve 41 em (2019). Tendência contrária registaram as províncias de Cabo Delgado, que de 22 mandatos (2014) subiu para 23 em (2019), e Gaza, que passou do menor círculo eleitoral com 13 mandatos em (2014) para 22/ em (2019) tornando-se assim no quarto maior círculo eleitoral do país. A subida de Gaza deveu-se à inflação de eleitores, fabricada pelos OGE e confirmada com a sua recusa em aceitar uma auditoria independente ao recenseamento eleitoral solicitada pela sociedade civil¹⁰³.

ELEIÇÕES	ELEITORES INSCRITOS	VOTANTES	% DA ABSTENÇÃO
1994	6.396.061	5.390.244	15,73
1999	7.099.105	4.936.748	30,46
2004	9.909.054	3.322.051	66,48
2009	9.871.949	4.387.250	54,54
2014	10.964.377	5.376.329	50,97
2019	13.161.063	6.823.926	48,16

Fonte: B. Mazula, Moçambique, Dados estatísticos do processo eleitoral 1994. Maputo: STAE-Awepa, 1997; STAE, Eleições gerais de 1999. Maputo: STAE/Pandora Box, 2002; STAE, Eleições gerais de 2004. Maputo: STAE, 2006; STAE/CNE, Eleições autárquicas de 2008, gerais e provinciais de 2009 e intercalares de 2011 e 2012. Maputo:STAE, 2013.

As contradições entre os dados produzidos pelos órgãos de apoio ao nível local e os divulgados pelos órgãos centrais durante as eleições locais de 2018 denunciavam também a gritante falta de transparência destes órgãos. Enquanto dados divulgados no site da comissão indicavam a vitória da Renamo nos Municípios de Monapo (Nampula), Maganja da Costa (Zambézia) e Matola (Maputo) os resultados que eram anunciados pela CNE em Maputo davam vantagem ao partido do governo¹⁰⁴. Estes resultados foram posteriormente aprovados pela maioria da Frelimo, sua sociedade civil incluindo o Presidente da CNE¹⁰⁵. Em 2019 essa manipulação teve outros contornos: de um lado, com a não credenciação de observadores da sociedade civil independentes, de outro, com a emissão de milhares de credenciais para observadores

103 VOA “CNE ignora pedido do CIP para a análise do registo eleitoral de Gaza.” In <https://www.voaportugues.com/a/cne-ignora-pedido-do-cip-para-a-analise-do-registo-eleitoral-de-gaza/5053096.html>; D.M. Rosário “Auditar o recenseamento eleitoral pode credibilizar o processo eleitoral.” *Centro de Recursos Eleitorais do EISA*, nº 5, Maio de 2019.

104 DW “RENAMO ameaça romper com negociações de paz depois do “fiasco” das autárquicas.” In <https://www.dw.com/pt-002/renamo-amea%C3%A7a-romper-com-negocia%C3%A7%C3%B5es-de-paz-depois-do-fiasco-das-aut%C3%A1rquicas/a-45875323>. ; “Renamo contesta resultados das autarquias e ameaça abandonar negociações. *Magazine Independente*, 15 de Outubro de 2019.

105 DW « Moçambique: CNE confirma vitória da FRELIMO nas eleições autárquicas” in <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-cne-confirma-vit%C3%B3ria-da-frelimo-nas-elei%C3%A7%C3%B5es-aut%C3%A1rquicas/a-46032291>.

de organizações da sociedade civil “criadas” pelo partido governamental¹⁰⁶. A manipulação das estatísticas eleitorais desde a fase do registo eleitoral justifica, em parte, o desengajamento dos eleitores.

Como se pode ver, a adesão ao registo eleitoral é mais forte que a intenção de votar. Este desiderato não revela uma despolitização dos eleitores, enquadrando-se no “modo popular de acção política”¹⁰⁷ que se exprime em resposta à fraude¹⁰⁸ orquestrada pelas autoridades eleitorais, o que leva os eleitores a duvidar da utilidade de seu voto. Apesar das campanhas de educação cívica produzidas pelos partidos políticos e OGE para tornar atractivo o voto, a maioria dos eleitores parece, ao contrário, “desmobilizada”¹⁰⁹ do campo político. A abstenção permaneceu até 2014 superior a 50%, tendo-se fixado um pouco abaixo dos 50% nas últimas eleições de 2019. Para as autoridades eleitorais, mesmo que esta manipulação implique a aumento da abstenção, o mais importante é assegurar a vitória do partido governamental nas eleições e estender o seu domínio aos círculos eleitorais que lhe são tradicionalmente hostis. Passados 25 anos sobre as primeiras eleições multipartidárias, mesmo com a utilização de um registo eleitoral biométrico, as autoridades eleitorais moçambicanas não conseguem produzir uma cartografia e/ou estatísticas sobre o voto dos jovens e das mulheres nas eleições moçambicanas.

CONCLUSÃO

A arquitectura das reformas introduzidas em 1997 que abandonaram o princípio da paridade a favor do princípio da representação parlamentar e a forte influência exercida pela Frelimo, pelo facto de controlar os mecanismos de tomada de decisão, o que se reflectiu na composição dos órgãos de administração eleitoral, de um lado, e no controlo técnico que o STAE exerce sobre o processo eleitoral, por outro, condicionou o papel exercido pelo OGE na sua transparência, neutralidade, independência e profissionalismo¹¹⁰ na gestão do processo eleitoral. As eleições são um assunto político, mas acima de tudo técnico. O conhecimento técnico que o STAE possui permite “ludibriar” a CNE, cujos membros são nomeados de acordo com o peso

106 De acordo com o Conselho Constitucional para o processo eleitoral de 2019 forma acreditados 42 382 observadores nacionais. Destes, 19 497 (46%) no círculo eleitoral da Zambézia; UE-MOE, Moçambique 2019. Relatório Final. Eleições Gerais e das Assembleias provinciais 15 de Outubro de 2019.

107 J.-F. Bayart, “La politique par le bas en Afrique noire: question de méthode”. *Politique africaine*, n° 1, 1981, pp. 53-82.

108 L. de Brito, “Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique”. *Discussion Paper n° 4*, Maputo, IESE, 2008; L. de Brito, “Sobre a transparência eleitoral.” *IDeLAS*, n° 20, 2009.

109 D. Gaxie, Y. Déloye et O. Ihl, “Le vote désinvesti : quelques éléments d’analyse des rapports au vote.” *Politix*, 6 (22), 1993, pp. 138-164.

110 Refere-se profissionalismo no sentido weberiano, isto é, membros com competência, mérito profissional e conhecimento de assuntos eleitorais

político que detêm no interior das estruturas partidárias. É este conhecimento que é

colocado ao serviço do regime autoritário para manipular as eleições, o que provoca uma certa apatia dos eleitores. Mesmo que a abstenção aumente, o mais importante é assegurar a vitória do partido governamental em todos os círculos eleitorais do país e colocar a oposição numa “situação de insignificância”. É a partir desta concepção que se pode entender que todas as mudanças operadas tenham sido apenas cosméticas sem resultados palpáveis em termos de mudança significativa do paradigma da fraude eleitoral. Uma das evidências é a de que, apesar do uso de softwares informáticos para o registo de eleitores e/ou para contagem do voto, as autoridades permanecem incapazes de produzir estatísticas eleitorais sobre o voto jovem e ou o voto das mulheres.

INTEGRIDADE ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE: UMA PERSPECTIVA POLÍTICA E HISTÓRICA

Joseph Hanlon

INTRODUÇÃO

O secretismo exacerbado tem sido um elemento que contribuiu para comprometer a integridade das eleições em Moçambique. Em segredo, a Comissão Nacional de Eleições altera os resultados, sem deixar qualquer registo ou anúncio público de que foram feitas alterações. Os partidos políticos querem uma máquina eleitoral politizada e a integridade tem estado a se deteriorar de forma contínua. Em 2018-19, as eleições já estavam a ser dominadas pela Frelimo, que foi capaz de, descaradamente, alterar o resultado das eleições autárquicas, criar 329 000 eleitores fantasmas e impedir a credenciação de observadores. Uma imensa vontade para a paz foi o factor galvanizador para as primeiras eleições multipartidárias de Moçambique, em 1994. Registou-se um nível de afluência de 88% dos eleitores recenseados. O candidato da Frelimo e então presidente, Joaquim Chissano, obteve 53% dos votos, enquanto o líder da Renamo, Afonso Dhlakama, conseguiu 34%. O parlamento foi muito renhido, com a Frelimo a obter 129 assentos, a Renamo, 112, e um terceiro partido, a UD, com 9. Todos os partidos aceitaram os resultados. Estiveram presentes 3 000 observadores internacionais, que manifestaram a sua satisfação com a forma como decorreram as eleições. Quer a observação quer a análise detalhada que se seguiu mostraram que tinha havido baixos níveis de má conduta e de irregularidades. A vontade nacional pelo fim da guerra suplantou problemas escondidos na legislação eleitoral e a profunda desconfiança entre as partes então em conflito, nomeadamente a Frelimo e a Renamo. Mas estes problemas mancharam todas as outras eleições subsequentes. A fraude e a má conduta dos órgãos de administração eleitoral parecem ter aumentado. E questões sérias foram levantadas sobre as eleições de 1999 e 2019. Essas duas eleições serviram de motivação para este documento.

As eleições de 1999 foram muito renhidas, com Chissano a vencer Dhlakama por uma margem de 205 000 votos. O antigo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, dirigiu missões de observação em Moçambique, em 1999 e 2004, e questionou, publicamente, os resultados de 1999, fazendo notar que, secretamente, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) excluiu 300 000 votos. Para além disso, havia mais 241 000 votos na eleição presidencial do que nas eleições parlamentares; há urnas separadas para as duas eleições, e nenhum observador relatou casos de alguns eleitores que tivessem colocado um boletim de voto na urna presidencial sem que o fizessem na urna parlamentar. Foi também revelado que técnicos de informática teriam sido enviados para várias capitais provinciais a fim de “corrigirem” os resultados das eleições

presidenciais¹. O responsável pelo sistema informático para as eleições de 1994, 1999 e 2004, Orlando Comé, era também director do Centro de Processamento de Dados (CPD), uma entidade do governo e, aparentemente, sentia-se muito seguro e protegido ao mais alto nível. Mas Joaquim Chissano não se candidatou para as eleições de 2004 e essa protecção deixou de existir. No dia 7 de Dezembro de 2010, Comé foi condenado a 12 anos de prisão, acusado de desvio de fundos do CPD e uso abusivo do cartão de crédito da instituição para viagens, renda, e até em casinos². Mas isso não foi antes de Comé actuar mais uma vez. O seu software para as eleições de 2004 foi considerado inseguro e mudanças apressadas significam que o mesmo só foi entregue às províncias para o início da contagem três dias depois das eleições, e continuava ainda cheio de erros. Em 2004, foi também impossível saber quantas pessoas teriam sido recenseadas. Sabe-se que o número se situava entre 6,4 e os 11 milhões de eleitores³. As eleições seguintes, que se esperava que fossem renhidas, se verificaram duas décadas depois, em 2019. Nestas eleições, os problemas começaram cedo. No recenseamento eleitoral em Gaza, que sempre vota em peso à favor da Frelimo, foram registados a mais 329 430 eleitores do que a população em idade eleitoral na província. Respeitados responsáveis do Instituto Nacional de Estatísticas (INE) foram demitidos quando apareceram em público a questionar estes dados. Mais de 3 000 observadores nacionais foram impedidos de obter credenciais para o escrutínio; o responsável da sociedade civil pela observação eleitoral em Gaza, Anastácio Matavel, foi assassinado por um esquadrão da polícia. De forma implausível, a Frelimo ganhou em todos os distritos⁴.

Mais adiante, neste artigo, descrevemos a estrutura e a natureza politizada da administração eleitoral, e a questão fundamental da transparência.

DESCONFIANÇA E GUERRA

Profundas desconfianças, construídas ao longo de uma década de guerra, combinadas com o facto de ambas as partes acreditarem que gozam do apoio do povo e, por isso, são capazes de ganhar as eleições, levaram à escolha de um modelo presidencial muito forte, uma forma de governo em que o vencedor leva tudo. Na primeira Comissão Nacional de Eleições (CNE), Brazão Mazula, um antigo padre respeitado e com ligações à Frelimo, foi nomeado presidente, no dia 1 de Fevereiro, menos de

1 CIP, *Boletim do Processo Político em Moçambique* 24, de Janeiro de 2000; O Boletim sobre o Processo Político em Moçambique (BPPM) está disponível a partir da edição número 16 em Português, no site <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/boletim-sobre-o-processo-politico-em-mozambique>.

2 Mozambique News Reports & Clippings 175, 18 de Dezembro de 2010. Todas as edições do *Mozambique News Reports & Clippings* (MNRC) estão disponíveis apenas em Inglês, no site <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/news-reports-clippings>

3 CIP, *Boletim do Processo Político em Moçambique* 31, 29 de Dezembro de 2004.

4 CIP, *Boletim do Processo Político em Moçambique* 58, 26 de Janeiro de 2020.

nove meses antes da data das eleições. Um conciliador por natureza, ele conseguiu fazer com que houvesse colaboração entre as duas partes.

No primeiro parlamento multipartidário, a bancada majoritária da Frelimo era chefiada por Armando Guebuza, que se engajou de forma independente para construir uma base de apoio, capaz de lhe ajudar a materializar a sua ambição de se tornar futuro presidente da República. Durante esse período, Guebuza conseguiu construir um espaço entre ele e o então Presidente Joaquim Chissano e, efectivamente, tornou o parlamento uma oposição ao governo. Isto resultou, inicialmente, numa cooperação séria entre os dois partidos, particularmente ao nível das comissões de trabalho.

O líder da Renamo, Afonso Dhlakama, reconheceu sempre a sua fragilidade não só durante as negociações de paz em Roma, mas também no período entre 1992 à 1999. Muitas vezes, ele recorreu a boicotes como forma de obter concessões. De facto, ele boicotou o primeiro dia das eleições de 27 de Outubro de 1994 e só aceitou participar após chamadas telefónicas pessoais do Secretário-Geral das Nações Unidas e de outras personalidades internacionais. Na primeira legislatura, a Renamo oscilou entre o boicote, a sabotagem e a conciliação – sem sucesso, boicotando sessões do parlamento para tentar obrigar Chissano a nomear alguns ministros da Renamo⁵. Foi aprovada uma lei sobre as primeiras eleições autárquicas em 33 municípios, mas depois a Renamo boicotou essas eleições, realizadas a 30 de Junho de 1998⁶.

A profunda desconfiança teve duas importantes consequências. Dhlakama e a liderança da Renamo sempre acreditaram que não havia personalidades “neutras” em Moçambique e, por isso, era impossível a criação de estruturas de administração eleitoral que fossem independentes e neutras. Dhlakama, em particular, também acreditava que a única forma de manter o controlo sobre a Frelimo era ter, quanto possível, o maior número de elementos da Renamo dentro dos órgãos de administração eleitoral. Dhlakama morreu de diabetes, a 3 de Maio de 2018, sendo substituído por Ossufo Momade.

Facto que não é hábito em democracias eleitorais, a Renamo tem sido também um partido armado, com uma considerável milícia. Sem abandonar o parlamento, ela boicotou as eleições autárquicas de 2013 e levou a cabo acções militares, de Abril de 2013 a Abril de 2014, para conseguir mudanças na legislação eleitoral e na CNE⁷. Depois de um relativa interrupção resultante do acordo de cessação das hostilidades assinado entre Dhlakama e Guebuza em 2014, a Renamo voltou para a guerra em 2016, conseguindo, eventualmente, um acordo para a eleição dos governadores provinciais.

5 *Boletim do Processo Político em Moçambique* 14, Fevereiro de 1995.

6 *Boletim do Processo Político em Moçambique* 18, Junho de 1997; CIP; *Boletim do Processo Político em Moçambique* 19, Setembro de 1997; *Boletim do Processo Político em Moçambique* 21, 21 de Junho de 1998.

7 Mozambique News Reports & Clippings 214, 8 de Abril de 2013; Mozambique News Reports & Clippings 241, 12 de Fevereiro de 2014; Mozambique News Reports & Clippings 250, 7 de Abril de 2015; Mozambique News Reports & Clippings 253, 8 de Maio de 2014; *Boletim do Processo Político em Moçambique* 55, 9 de Abril de 2014.

Tratou-se de “pequenos” actos de guerra com um número relativamente mais baixo de vítimas, em que a Renamo atacava viaturas em circulação na Estrada Nacional Número 1, com emboscadas, e o exército governamental a bombardear a base da Renamo na Gorongosa. Isto resultou numa grande instabilidade no sistema eleitoral.

Há um conjunto de diferentes leis – para a CNE, para o recenseamento e para as eleições presidenciais, provinciais e autárquicas. Algumas leis são alteradas para cada ciclo eleitoral muitas vezes tardiamente e depois de guerras e boicotes. Algumas leis já foram alteradas várias vezes, enquanto outras, como é o caso da lei dos partidos políticos, datam desde 1991. As mudanças são inconsistentes e, por vezes contraditórias particularmente em relação aos procedimentos e calendários. A revisão constitucional para a eleição de governadores foi apenas aprovada em Julho de 2018 e as mudanças em seis leis eleitorais aprovadas, somente ocorreram no dia 31 de Maio de 2019, para as eleições gerais de 15 de Outubro⁸. Inconsistências e calendários impossíveis resultaram em mudanças intempestivas por parte do Conselho Constitucional e da CNE. O resultado destas alterações, é que resultam numa lei eleitoral não bem elaborada, o que compromete a plena realização de eleições justas.

ESTRUTURA

O formato do sistema político e eleitoral tem sido o mesmo para todas as eleições multipartidárias. A Assembleia da República (AR), as assembleias provinciais e municipais são eleitas com base no sistema de listas. A indicação para cargos que requeiram intervenção parlamentar ou das outras assembleias, como o caso dos juízes e dos membros da CNE, é feita na proporção do número de assentos detidos por cada partido no parlamento. A estrutura eleitoral é semelhante à de muitos outros países. Existe uma Comissão Nacional de Eleições (CNE), em grande parte, indicada pelo parlamento. A gestão das eleições propriamente dita é feita pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), que é, basicamente, parte da função pública. Ao nível nacional, a CNE e o STAE são permanentes. Estas estruturas desdobram-se também aos níveis provincial e distrital/municipal⁹ apenas em períodos eleitorais.

As batalhas políticas resultaram nas repetidas mudanças na estrutura da CNE e na posição hierárquica dos directores do STAE. Como mostra a tabela 1, o tamanho da CNE variou entre 9 e 21 membros, mas sempre com uma maioria da Frelimo. Em

⁸ Lei 2/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, número 105; Lei 3/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, número 105; Lei 4/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, Lei 5/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, número 105; Lei 6/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, número 105; Lei 7/2019 de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª Série, número 105.

⁹ Municípios com presidentes e assembleias eleitos possuem uma estrutura legal, enquanto o resto do país está dividido em distritos com funcionários indicados ao nível central. Mas as comissões eleitorais e os STAEs têm as mesmas estruturas tanto nos distritos como nos municípios, e referimo-nos a elas, a partir daqui, simplesmente como Comissões Distritais de Eleições (CDEs).

2002, numa tentativa de despolitizar a CNE, ficou acordado que ela deveria ter membros indicados pelas organizações da sociedade civil (OSCs) e o presidente deve ser um dos membros provenientes das OSCs. Isto fracassou porque a sociedade civil está também politizada, e foi informalmente aceite que os membros seriam nomeados a partir de OSCs alinhadas com os partidos políticos, na proporção da sua representação parlamentar, e que o presidente viria de uma OSC ligada ao partido Frelimo. Este padrão é replicado nas CPEs e nas CDEs, o que significa que a Frelimo sempre dominou a máquina eleitoral.

Tabela 1 – Composição da Comissão Nacional de Eleições

ANO	TOTAL MEMBROS	PRESIDENTE	FRELIMO	RENAMO	GOVERNO	OUTRA OSC	OUTROS
1993	21	1	10	7	0		3
1997	9	1	4	3	1		
1999	17	1	8	6	2		
2002	19	1	10	8			
2007	13	1	4	1		7	
2013	13	1	5	2		2	3
2014	17	1	4	4		6	1

A máquina da função pública no tempo do partido único era, em larga medida, inevitavelmente, constituída por elementos da Frelimo, mas para as primeiras eleições houve algum esforço no sentido de se conseguir alguma neutralidade, embora, como notámos acima, o chefe do sector informático fosse, definitivamente, uma nomeação partidária. Desde a eleição de Armando Guebuza como presidente, em 2004, a função pública, incluindo o STAE, tornou-se ainda mais politizada, esperando-se que ela actue no interesse da Frelimo. A resposta foi a primeira tentativa de ter os membros das OSCs na comissão de eleições, o que foi subvertido pelos partidos. A Renamo tentou aumentar o controlo da CNE sobre o STAE e retirar este último da esfera do controlo ministerial e da função pública. A Renamo também exigiu o direito de indicar membros do STAE para, efectivamente, vigiarem os membros indicados pelo governo/Frelimo. Para as eleições de 2004, o STAE nacional tinha um número adicional de 26 membros indicados com base no critério de alinhamento político: dois directores gerais adjuntos (1, Frelimo; 1, Renamo), seis chefes de departamento (3, Frelimo; 2 Renamo; 1, MDM) e 18 outros funcionários indicados com base no critério do alinhamento político (9, Frelimo; 8, Renamo; 1, MDM). Em 2004, havia mais de 2 200 funcionários do STAE indicados pelos partidos (mais de 1 100 da Frelimo; 800 da Renamo; e 300 do MDM). Apesar da inclusão dos membros dos partidos políticos no STAE, o sistema fracassou.

A Renamo tinha a tendência de oferecer posições de relevo nas instituições eleitorais

como recompensa para os membros fiéis, mas nunca treinou estes membros sobre o que deveriam procurar vigiar durante as eleições. Como resultado da incompetência grave dos membros da Renamo, bem como da manipulação descarada operada pelo STAE; por exemplo, a inflação dos números de eleitores no recenseamento em Gaza, passou despercebida. Em 2012, o Sheik Abdul Carimo, chefe do Observatório Eleitoral, uma iniciativa conjunta da sociedade civil, disse que “o STAE e a CNE não são órgãos independentes nem imparciais”¹⁰. Depois foi indicado para a CNE como um dos candidatos das OSCs ligadas à Frelimo e, em 2013, tornou-se presidente da CNE. No início, ele tentou criar um equilíbrio dentro da CNE, mas fracassou, e, durante o processo eleitoral de 2018/19, o golpe da Frelimo já se tinha consumado.

RECENSEAMENTO E ASSEMBLEIAS DE VOTO

Para cada ciclo eleitoral, deve haver um recenseamento de raiz quer para as autárquicas quer para as gerais. O recenseamento sempre tem uma grande afluência de potenciais eleitores, porque ao fazê-lo, é fácil obter o cartão de eleitor e, que muitas vezes substitui o bilhete de identidade. Para a maioria das pessoas, e de acordo com a legislação, o recenseamento é feito no lugar mais próximo das suas residências (na escola mais próxima). Os eleitores são registados nos cadernos eleitorais que contêm entre 700 a 1 000 pessoas. O número máximo de eleitores em cada caderno muda em cada eleição.

A Mesa da assembleia de voto deve coincidir com o local onde se realizou o recenseamento. A assembleia de voto é constituída por muitas mesas. Cada mesa tem um caderno de recenseamento. As assembleias de voto funcionam, normalmente, em salas de aulas nas escolas. Um dos aspectos mais positivos do sistema é que cada mesa da assembleia de voto é autónoma. É dirigida por um presidente da Mesa e composta por indivíduos contratados através de um concurso público aberto e competitivo. Todas as operações da mesa da assembleia de voto são totalmente transparentes e abertas à imprensa, aos delegados de partidos e observadores independentes. Os boletins são contados na assembleia de voto, logo a seguir ao fim da votação, e os resultados são imediatamente afixados como editais, na porta da assembleia de voto. Os resultados são depois enviados à CDE e à CNE para o apuramento.

Os membros da mesa de voto (MMVs) recebem uma formação e muitos deles são professores e outras figuras respeitadas ao nível local. Nas primeiras eleições, os observadores, muitas vezes, teceram comentários sobre a sua seriedade, paciência e competência. Aos níveis mais baixos, havia muita seriedade e orgulho em fazer parte de um processo de eleições justas. À medida que a influência da Frelimo foi aumentando, e mais casos de enchimento de urnas e invalidação de boletins de voto

10 *Canal de Moçambique*, 24 de Outubro de 2012.

da oposição tornaram-se cada vez mais claros, a Renamo passou a exigir o direito de nomear os seus MMVs. Deste modo, cada partido com representação parlamentar (Frelimo, Renamo e MDM) passou a ter a prerrogativa de indicar um membro para cada mesa – mais de 35 000 nomeações políticas pagas às expensas do Estado. Mais uma vez, a oposição não deu formação aos seus MMVs, muitos dos quais assinaram editais manifestamente falsos; aparentemente, em alguns casos eles nem se aperceberam de que o edital indicava uma afluência superior a 100% e, claramente, mais do que o dobro do número de eleitores que tinham votado.

TRANSPARÊNCIA ELEITORAL

A transparência é fundamental para um sistema de eleições democráticas. É muito difícil mentir quando todos estão a vigiar. As assembleias de voto são totalmente transparentes. A colocação de resultados na mesa da assembleia de voto torna possível a contagem paralela, e isto é feito pelos partidos e pelos grupos de observadores. A lei permite a consolidação dos dados ao nível distrital, provincial e nacional. Existe alguma legislação eleitoral específica, que indica que algumas partes do processo devem ser abertas ao público, mas não impõe restrições de que outras partes devem ser secretas. Mas a CNE tem defendido que todas as operações que não se requer que sejam públicas são, portanto, secretas; em particular, todo o trabalho feito pelo STAE e todas as reuniões da CNE, actas, etc. são secretos. Por isso, as eleições moçambicanas são incaracteristicamente secretas, se comparadas com outras eleições realizadas em outras democracias eleitorais.

Depois das eleições de 2004, o antigo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, disse que aquelas eram as 53as eleições que havia observado e que a “quantidade de correcções feitas aos resultados de 1999 excediam qualquer coisa em exercícios semelhantes que ele tinha alguma vez testemunhado”¹¹. A exclusão, em 1999, de mais de 600 mesas das assembleias de voto foi “extraordinária. É simplesmente difícil acreditar que tantos editais não podiam ser validados”. Exactamente a mesma coisa aconteceu em 2004, com extensas correcções e 600 mesas das assembleias de voto excluídas – mais de 5% do total, e em segredo¹². Carter fez notar que todo o processo de consolidação dos resultados era feito secretamente e que havia falta de transparência e que não havia controlo sobre possíveis manipulações. Sublinhou que o nível de impedimento para o acesso aos locais de apuramento era inaceitável e

11 *Boletim do Processo Político em Moçambique*, 31, 29 de Dezembro de 2004.

12 O director geral do STAE, António Carrasco, disse aos doadores internacionais que 600 assembleias de voto haviam sido excluídas. Isto nunca foi dito ao público moçambicano ou à imprensa, e não está registado em nenhum documento público da CNE ou do STAE. Nenhuma lista foi alguma vez disponibilizada. BPPM 31, 29 de Dezembro de 2004.

disse que, em idênticas situações, noutros países, “raramente os observadores tinham sido excluídos de qualquer parte importante do processo eleitoral”¹³. Em 2009, o Conselho Constitucional (CC) informou que mais de 300 mesas das assembleias de voto haviam sido excluídas pela CNE¹⁴ – secretamente e sem dizer quem o havia feito. Mais bizarro, a CNE excluiu candidatos à AR pelo terceiro maior partido parlamentar, o MDM, com base no argumento de que os seus documentos estavam incompletos ou que haviam sido submetidos fora do prazo. O MDM recorreu junto do CC. A CNE respondeu submetendo o seu “mapa de controlo”, um protocolo secreto de registo da entrada de documentos, que o CC aceitou, rejeitando, dessa forma, o recurso do MDM¹⁵.

Depois das eleições, a CNE anunciou que, na eleição para a assembleia provincial, o Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD) havia obtido 21% dos votos no distrito de Mocuba, na Zambézia, o suficiente para que lhe fosse atribuído um lugar na assembleia provincial. Contudo, alguns dias depois a própria CNE descobriu que o PDD não tinha concorrido ou submetido nenhuma lista de candidatos em Mocuba, pelo que retirou esse assento. O PDD recorreu junto do CC, defendendo que estava no boletim de voto e que tinha tido votos suficientes, pelo que deveria manter o lugar. A CNE disse, depois, ao CC que o ainda secreto “mapa de controlo” tinha muitos erros, o que a levava a colocar erradamente o PDD no boletim de voto¹⁶. O “mapa de controlo” de 2009 mantém-se ainda secreto e ninguém, fora da CNE e do STAE, alguma vez o viu – não há como o MDM, o PDD ou qualquer outra pessoa contestar esse documento, mas o CC manteve a posição de que estava certo em relação ao MDM e errado quanto ao PDD. O que é surpreendente é o facto de o CC e a CNE estarem de acordo quanto ao facto de um documento como um mapa de registo de entrada de documentos secreto tenha sido usado como elemento de prova em processos de recurso, junto do mais alto tribunal eleitoral do país, mesmo que esse documento não seja acessível aos interessados. Não há um registo público dos mais básicos actos e decisões da CNE.

Quase todas as partes interessadas nos processos eleitorais têm razões bastantes para preferirem o secretismo. Dhlakama sempre acreditou que tinha mais poder agindo em segredo e que assim era mais fácil fazer acordos. Antes de importantes decisões da CNE, os membros da Renamo tinham de usar os seus telemóveis para confirmar as suas decisões junto de Dhlakama. Informação é poder, e ele não queria que essa informação fosse partilhada com a imprensa ou com o público. Do lado da Frelimo, o secretismo, muitas vezes, serve para acobertar coisas que ficaram por fazer até à última hora, e que depois são feitas por cima do joelho. Em 2004, os cadernos de

13 *Idem*, .

14 Conselho Constitucional, Acórdão número 30/CC/2009 de 27 de Dezembro.

15 Conselho Constitucional, Acórdão número 24/CC/2009 de 2 de Outubro

16 *Boletim do Processo Político em Moçambique* 44, 11 de Janeiro de 2010

recenseamento nunca foram tornados públicos porque, dois dias antes da votação, estavam ainda a ser corrigidos. Uma lista completa das mesas das assembleias de voto e os seus cadernos de registo foram declarados como “segredo de estado”, mas, provavelmente, nunca existiram. Actualizações de última hora sobre o software e muitos outros erros na base de dados significam que a correcção de editais e dos resultados finais foram feitos à pressa e de forma caótica, e um registo completo dessas alterações pode nunca ter existido. Brazão Mazula, o primeiro presidente da CNE, e, em 2004, chefe da equipa do Observatório Eleitoral, uma coligação de organização da sociedade civil para a observação eleitoral, comentou: “se você quer preparar uma fraude, começa por desorganizar o processo”¹⁷.

CONTAGEM EM SEGREDO

A lei eleitoral prevê uma complexa contagem hierarquizada, desde a Mesa de voto até ao nível nacional. Os editais são remetidos pelas assembleias de voto às CDEs, onde se faz o apuramento. Os editais das CDEs são, depois, enviados à província, onde são verificados, e os editais das CPEs são enviados à CNE. Por isso, por lei, cada comissão eleitoral, ao seu nível, simplesmente consolida os números que lhe foram submetidos pelo escalão abaixo. Para além disso, o processo de contagem deve ser aberto à imprensa, aos observadores e aos delegados dos partidos. Finalmente, a CNE submete os resultados para a sua validação pelo Conselho Constitucional (CC), que é o tribunal eleitoral de última instância. Na prática, as assembleias de voto devem enviar uma cópia do seu edital para a CNE, e o STAE nacional sempre fez a sua contagem, chamada apuramento provisório. Nas eleições municipais de 2013, os resultados oficiais publicados pela CNE e confirmados pelo CC eram diferentes dos resultados também oficiais, publicados pelas CDEs. O então porta-voz da CNE, João Beirão, admitiu que a CNE nem sequer olhou para os resultados da cidade, distritais e provinciais, e que tinha usado o apuramento provisório do STAE; portanto, a CNE não sabia que mudanças substanciais tinham sido feitas. Beirão disse ao Boletim Sobre o Processo Político em Moçambique: “Não sabemos nada sobre essas alterações. Nós recebemos os números do STAE. Terá que falar com o director do STAE”¹⁸.

No seu acórdão, em 2014, o CC notou as diferenças entre os resultados reportados pela CNE e os que foram declarados pelas CPEs. Isto deixa claro que a CNE não pode usar o apuramento provisório do STAE e que as suas decisões se devem basear nas contagens provinciais e de cidade. “Os resultados tornados públicos pelas comissões provinciais de eleições... são os únicos dados, permitidos por lei, para o apuramento geral e nacional”¹⁹. As alterações a legislação feitas nos últimos anos, ser-

17 *Boletim do Processo Político em Moçambique*, 31, 29 de Dezembro de 2004.

18 *Boletim do Processo Político em Moçambique* 52, 26 de Dezembro de 2013.

19 Conselho Constitucional, Acórdão número 21/CC/2014, de 29 de Dezembro.

viram para subalternizar o CC e, oficialmente, atribuir ao STAE o papel dominante no apuramento. Isto foi feito na actual forma confusa de alterações diferentes a três diferentes leis eleitorais. A lei das eleições autárquicas de 2018 diz que “Compete à Comissão Nacional de Eleições efectuar o apuramento geral das eleições autárquicas, sendo as operações materiais realizadas pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral”. Ao nível municipal, “a Comissão de Eleições Distrital ou de Cidade, através do Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, centraliza mesa por mesa, os resultados eleitorais obtidos na totalidade das mesas das assembleias de voto”²⁰.

A última alteração foi introduzida na lei para as eleições gerais de 2019²¹. Foi criado um órgão completamente novo, designado de “assembleia de apuramento nacional... constituída pelo plenário da Comissão Nacional de Eleições”. A única tarefa desta assembleia é a verificação do trabalho feito pelo STAE. Os delegados dos partidos e observadores só podem participar na sessão desta nova assembleia. A sessão da assembleia de apuramento nacional, do dia 26 de Outubro, não era, necessariamente, para a contagem; simplesmente, consistiu em mostrar os slides em PowerPoint que já tinham sido aprovados numa reunião da CNE à porta fechada, no dia anterior, por 9 votos a favor e 8 contra. Assim, as eleições foram aprovadas pela maioria da Frelimo, com o presidente, Sheik Abdul Carimo, a exercer o seu crítico voto de qualidade, a favor. Não havia forma de os partidos políticos ou observadores questionarem os resultados, porque eles não tiveram acesso aos dados ou às decisões que estiveram na base para se apurar o total. Mas os números produzidos secretamente pelo STAE e anunciados no dia 27 de Outubro estavam errados.

À medida que os jornalistas começaram a trabalhar com os números, muito rapidamente, descobriram que os resultados que foram publicados incluíam o recenseamento na diáspora, mas não os seus votos. Ao vitorioso Presidente Filipe Nyusi tinham sido subtraídos 144 934 votos e a percentagem da afluência dos eleitores estava errada²². Os dados incorrectos do STAE no slide foram enviados ao CC e foram aprovados e publicados pelo Acórdão número 25/CC/2019, de 22 de Dezembro, quase dois meses depois de a imprensa ter despoletado o erro²³. E, mais uma vez, a imprensa divulgou o erro. Depois, numa extraordinária demonstração de transparência, o CC, no dia 22 de Janeiro de 2020, substituiu o documento no seu website com um novo “Acórdão número 25/CC/2019, de 22 de Dezembro”. Neste último acórdão foi indicado que, tinham sido corrigidos apenas alguns dos erros²⁴. Contudo, alguns dias depois foi produzido o “Acórdão número 25/CC/2019, de 22 de Dezembro” – contendo ainda erros, mas que nunca mais foram corrigidos. Todas as versões

20 Artigos, 110, 122, 124 da Lei n.º 7/2018 de, 3 de Agosto, *Boletim da República*, 1ª série, número 152.

21 Artigos 149, 150 e 151 da Lei n.º. 2/2019, de 31 de Maio, *Boletim da República*, 1ª série, número 105.

22 *Eleições Gerais 2019 – Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* (EG-BPPM) 87, 27 de Outubro de 2020.

23 *Eleições Gerais 2019 – Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 93, 23 de Dezembro de 2019.

24 *Eleições Gerais 2019 – Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 94, 5 de Janeiro de 2020.

do acórdão do CC têm uma secção de 14 páginas, sublinhando a importância da transparência. Mas isto, aparentemente, não se aplica ao próprio CC. Nenhum anúncio foi feito sobre quaisquer das alterações aos resultados e, mais grave ainda, não há nada no acórdão que indique que o mesmo foi alterado – todas as três versões têm a designação de “Acórdão número 25/CC/2019, de 22 de Dezembro”, sem indicação de que tenha havido qualquer alteração²⁵.

SECRETISMO COMO FORMA DE ENCOBRIR A FRAUDE

O fiasco dos resultados das eleições de 2019 mostra como o secretismo foi usado, sem sucesso, para acobertar o desleixo, como também tem sido usado para esconder a fraude. Nas eleições autárquicas de 2018, o STAE organizou-se para começar a publicar os resultados do seu apuramento provisório no seu website, o que produziu resultados diferentes. Em Alto Molócue, na província da Zambézia, e Monapo, em Nampula, o apuramento provisório do STAE deu vitória à Renamo, mas os resultados oficiais da CDE e da CNE deram vitória à Frelimo. Quando tal se tornou óbvio, o STAE deixou de postar os resultados do apuramento provisório. Mas a colocação de editais na porta da assembleia de voto torna possíveis as contagens paralelas. Uma contagem feita por jornalistas provou que a Renamo tinha vencido eleições em Moatize, província de Tete, onde a CDE e a CNE atribuíram vitória à Frelimo. Uma contagem da sociedade civil, em Alto Molócue, estava de acordo com o apuramento provisório do STAE, que confirmou a vitória da Renamo. Portanto, em pelo menos três municípios, parece que os resultados foram adulterados. Em Marromeu, província de Sofala, observadores da sociedade civil reportaram que a Renamo tinha uma grande vantagem quando os funcionários afectos aos órgãos de administração eleitoral deram ordens à polícia para interromper a contagem. Dado que a lei não especifica a necessidade de transparência, mudanças importantes são, muitas vezes, uma questão de procedimento e dependentes da boa vontade (que, muitas vezes, não existe) dos funcionários eleitorais.

O sistema de contagem nas assembleias de voto evita o transporte dos boletins de voto para os centros de contagem, que é, noutros países, uma das principais formas de facilitar a fraude. Em 1998, o STAE publicou um volume enorme com os resultados completos das eleições de 1994, por cada assembleia de voto²⁶. Os dados mostram que, no agora tão famoso distrito de Changara, em Tete, algumas mesas das assembleias de voto reivindicavam o impossível nível de afluência de 95%, ou mesmo 98%, o que sugeria que tinha havido enchimento de urnas. Para as disputadas

25 A versão original, de 23 de Dezembro de 2019, está disponível em <http://bit.ly/CCAc25-orig>. A segunda versão, com a primeira alteração em segredo, de 2 de Janeiro de 2020, está em <http://bit.ly/CCe25-Corr-1>. E a terceira versão, com a segunda alteração em segredo, de 6 de Janeiro de 2020, está em <http://bit.ly/CCAc25-Corr-2>

26 STAE/CNE, *Dados estatísticos do processo Eleitoral 1994*, Brazão Mazula, STAE, 1998.

eleições de 1999, isto não aconteceu. Os dados foram disponibilizados num CD-rom, mas apenas até ao nível do centro do voto: numa escola haverá uma assembleia de voto em cada sala de aulas e a escola, como um todo, é um centro de voto. Uma das questões que surgiram nessas eleições é que havia mais de 100 000 votos a mais para o presidente do que para o parlamento. Analisados aos detalhes estes resultados mostram ter havido enchimento das urnas.

Em 2009 em plena processo eleitoral, um CD-rom contendo os resultados eleitorais das eleições de 2003-2004 até ao nível da assembleia de voto foi largamente distribuído. O mesmo acto se repetiu em 2014. Novamente um CD-rom contendo os resultados eleitorais de 2008-2009 foi produzido e distribuído apenas entre as equipas de observação internacionais e não aos moçambicanos (que, obviamente, obtiveram as cópias a partir dos observadores internacionais). O CD-rom contendo os resultados das eleições de 2013-2014 foi produzido, mas nunca foi distribuído (embora tenha sido vazado, e mostra uma crescente fraude)²⁷. Sem nenhuma disposição legal que regule a transparência e ou a publicação dos dados eleitorais, os funcionários eleitorais sentem-se livres de suprimir/acrescentar e publicar dados de acordo com a sua vontade – eleitores e partidos políticos não gozam do direito de acesso à informação básica na posse das instituições eleitorais. Mudanças subtis nos procedimentos podem também ser usadas para dar cobertura à fraude.

Um dos problemas que afecta todas as eleições tem sido o facto de grande número de eleitores semianalfabetos não terem o cuidado quando colocam o X ou o dedo polegar no boletim de voto. Essa tinta se espalha para outros candidatos e torna o voto nulo. A lei diz que um voto é válido se a intenção do eleitor estiver clara. A contagem nas assembleias de voto é feita na presença dos delegados dos partidos, que podem protestar; portanto, pode haver acordo sobre os boletins de voto chamados inválidos ou nulos. Mas os funcionários eleitorais ao nível local são, muitas vezes, muito rígidos na sua tomada de decisões. Desde 1994 todos os boletins nulos (por vezes, 300 000 ou mais) eram enviados a Maputo para fins de requalificação, onde muitos acabavam por ser considerados válidos. A partir de 2004, isto passou a ser feito pelos membros da CNE (com o apoio dos membros da CDE de Maputo) e em público.

Nas eleições de 2004 ficou claro que alguns votos da oposição tinham sido intencionalmente invalidados – no volume dos boletins de voto a serem requalificados, havia uma série de boletins, em que tinha havido uma deliberada marcação e outro candidato para invalidar o voto. Teria sido fácil identificar as pessoas que tinham cometido tal delito, ainda mais porque a impressão digital estava clara. Contudo, a forma como os boletins nulos de certos distritos eram colocados tornou difícil identificar a mesa da assembleia de voto. Nunca houve nenhuma tentativa de processar os prevaricadores ou facilitar qualquer tentativa nesse sentido. Nas eleições de 2014, os MMVs provenientes da Frelimo estavam sob uma crescente pressão local do partido e, durante

27 Os resultados mais detalhados disponíveis de todas as eleições estão postados no <http://bit.ly/MozEIData>.

a requalificação em Maputo, foi notada uma nova versão deste modelo de fraude. Durante a contagem na assembleia de voto, os boletins são colocados em montanhas, no chão. Em 2014, no processo de revalidação de Maputo, pequenos grupos de boletins válidos da oposição, sem nenhuma marca extra, tinham sido colocados em montanhas de votos nulos enviados à cidade de Maputo. Parece que os MMVs queriam ser bem vistos pelos líderes locais do partido, mas sabiam que os votos seriam, eventualmente, contados ao nível nacional. Para as eleições de 2019, a lei foi alterada de modo a que os votos nulos fossem reconsiderados apenas pelo STAE distrital, à porta fechada. Não há nenhum registo de reconsiderações locais.

Todas as versões da lei eleitoral sempre tiveram uma disposição exigindo que alguns registos eleitorais foram depositados no Arquivo Histórico de Moçambique²⁸, mas isto nunca aconteceu.

A POLÍTICA DETERMINA A NECESSIDADE PARA A INTERVENÇÃO ELEITORAL

A Frelimo é o partido da libertação e do regime do partido único. Portanto, tornou-se no partido dominante da era multipartidária. Mas a sua preponderância tem registado os seus altos e baixos, como tem sido o caso com o partido de Afonso Dhlakama. As eleições de 1994 eram as eleições para o fim da guerra. De uma forma geral, parece que foram conduzidas de uma forma justa e transparente, mesmo em condições difíceis do período pós-guerra. A Renamo boicotou as eleições autárquicas de 1998 e, inesperadamente, teve um bom desempenho nas eleições gerais de 1999. Houve uma diferença insignificante nos resultados oficiais obtidos pelos dois principais partidos de tal forma que foram levantadas questões muito sérias sobre a vitória da Frelimo. A análise da própria Frelimo era que o Presidente Joaquim Chissano estava a ser responsabilizado pelos eleitores devido à crescente corrupção, e a Frelimo não o escolheu como seu candidato em 2004. O domínio da Frelimo não foi posto à prova nos ciclos eleitorais subsequentes (2003-2004, 2008-2009, 2013-2014). Dados combinados de Parallel Vote Tabulation e outros mostram que houve enchimento de urnas e invalidação deliberada dos boletins pertencentes a oposição. Registou-se também muito desleixo, que foi acobertado através do secretismo. Parte deste desleixo parece ter sido intencional. Uma análise sugere que o nível de fraude se situou no intervalo entre de 5% a 10% - não o suficiente para afectar, no geral, a vitória da Frelimo nas eleições presidenciais e parlamentares.

Contudo, olhando para as eleições de 2018-2019, a Frelimo estava pressionada devido ao descontentamento público resultante das dívidas ocultas de 2 biliões de dólares e da corrupção em geral, bem como das crescentes desigualdades sociais e da falta de desenvolvimento. Dirigentes locais do partido estavam sob maior pressão para ga-

²⁸ Artigo 273 da Lei n.º12/2014, de 23 de Abril. *Boletim da República*, 1ª série número 33; artigo 245 da Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio.

rantir uma vitória da Frelimo, e as comissões eleitorais (todas com a maioria formada por membros da Frelimo, ao abrigo do modelo partidarizado existente em Moçambique) tornaram-se partidarizadas. Nas eleições autárquicas de 2018, a oposição, oficialmente, obteve 9 dos 53 municípios, incluindo três importantes cidades (Nampula, Quelimane e Beira), e a contagem paralela mostrou que a oposição tinha a maioria dos votos em quatro outros municípios, que acabaram sendo, oficialmente, atribuídos à Frelimo. Em 6 dos 53 municípios, nenhum partido possui maioria na assembleia municipal. A oposição teve um melhor desempenho do que esperavam muitos comentadores e a própria Frelimo. Isso aumentou a pressão sobre os membros da Frelimo no STAE e nas comissões de eleições aos vários níveis.

No recenseamento eleitoral que decorreu entre Março e Maio de 2019, os números foram significativamente inflacionados nas províncias de Cabo Delgado e Gaza e na diáspora, onde a Frelimo tem apoio, e reduzidos nas zonas de forte influência da Renamo na Zambézia. Estima-se que práticas tais como eleitores fantasmas, enchimento de urnas e a invalidação deliberada dos votos da oposição tenham aumentado a maioria do Presidente Filipe Nyusi por uma margem de 557 000 votos²⁹. Uma outra questão foi o boicote à observação independente.

OBSERVAÇÃO, MEDIA INDEPENDENTE, COMPARAÇÃO DE DADOS E JUÍZES

O crescente secretismo em torno do trabalho do STAE e da CNE e a queda generalizada de transparência, a incapacidade dos partidos da oposição no uso das pessoas que têm dentro do STAE e da CNE e a crescente fraude e má conduta em momentos eleitorais colocam maior ênfase sobre os actores externos que participam no processo eleitoral, nomeadamente : (i) observadores, (ii) jornalistas independentes, (iii) um pequeno grupo de investigadores com conhecimento de números, que podem comparar dados públicos e denunciar alterações feitas pela CNE, e ou a ocorrência de más práticas, (iv) o poder judicial independente. Para as eleições de 2014, havia 17 202 assembleias de voto. Houve 10 408 observadores nacionais e 526 internacionais, bem como 1 851 jornalistas nacionais e 85 estrangeiros³⁰.

Desde as primeiras eleições que a observação internacional tem sido considerada um elemento-chave para o controlo da integridade das eleições. Os observadores gozam de acesso total aos processos no dia do voto e também produzem relatórios sobre o recenseamento e a campanha. A observação internacional tem sido importante, mas a observação nacional tem sido, provavelmente, mais útil. Em várias eleições, houve uma coligação chamada Observatório Eleitoral, que incluía grupos religiosos. Para 2019, a observação das OSCs foi coordenada pelo EISA.

²⁹ *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 58, 26 de Janeiro de 2010.

³⁰ Conselho Constitucional, Acórdão número 21/CC/2014, de 29 de Dezembro.

A observação nacional é, provavelmente, a mais importante psicologicamente, porque transmite a mensagem de que os MMVs estão a ser vigiados. Mas talvez mais importante ainda tem sido o uso dos observadores nacionais na realização da contagem paralela (PVT), que se baseia no registo dos editais afixados no exterior da mesa de voto. O PVT tem sido realizado de acordo com um número de observadores estatisticamente seleccionado do conjunto das Mesas de assembleias de voto existentes para essa eleição. Este método já provou ser altamente preciso. Em 2014, a PVT cobriu 10,6% das assembleias de voto e, de forma precisa, acertou nos 57% de voto para Filipe Nyusi, da Frelimo, e 43% para os dois candidatos presidenciais da oposição³¹.

Mas sempre houve problemas com os funcionários dos órgãos de administração eleitoral que não gostam de ser vigiados, e os maiores problemas têm sido, de forma reiterada, em Tete e em Nampula (onde o voto é muito renhido) e em Gaza (onde a Frelimo tem o domínio total). Em 2004, em Tete, Júlio Kalengo, coordenador da contagem paralela, foi preso durante cinco dias e impedido de contactar o Observatório Eleitoral³². Em 2014, em Tete, os observadores foram impedidos de recolher dados em 27% das mesas das assembleias de voto. Por lei, observadores das OSCs devem receber credenciais, mas, em 2014, em Nampula, 20% dos observadores da PVT não receberam das autoridades eleitorais as suas credenciais³³.

As eleições de 2019 foram ainda piores. Um esquadrão da morte da polícia assassinou Anastácio Matavel, o coordenador da observação da sociedade civil em Gaza, no dia 7 de Outubro, apenas uma semana antes das eleições. O EISA submeteu pedidos de credenciais para 6 955 observadores, mas apenas 4 039 (58%) foram emitidas. Na Zambézia, apenas 24% das credenciais solicitadas pelas organizações da sociedade civil foram emitidas; em Gaza, apenas 27%, seguida de Tete (39%) e Nampula (58%)³⁴.

IMPrensa INDEPENDENTE

Moçambique continua a ter uma imprensa independente vibrante e livre, incluindo mais de 100 estações de rádios comunitárias e vários jornais electrónicos. Para além disso, o Boletim sobre o Processo Político em Moçambique (BPPM) já fez cobertura de todas as eleições multipartidárias em Moçambique³⁵. Durante este período, o BPPM conseguiu desenvolver um sistema único de jornalista-observador. Em 2019, havia 465

31 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 56, 28 de Novembro de 2014.

32 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 31, 29 de Dezembro de 2004.

33 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 56, 28 de Novembro de 2014.

34 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 58, 26 de Janeiro de 2020.

35 Editado por Joseph Hanlon, autor deste artigo, foi publicado pela primeira vez pela AWEPA (Associação de Parlamentares Europeus com a África) e, mais recentemente, por uma organização moçambicana da sociedade civil, o CIP (Centro de Integridade Pública).

correspondentes locais (pelo menos dois em cada distrito, a maioria provenientes de rádios comunitárias) e uma equipa de dez em Maputo. As edições eleitorais do BPPM foram publicadas todos os dias em períodos-chave no Facebook, na Web e no e-mail e, duas vezes por semana, nas rádios comunitárias, em várias línguas. A eficácia disto ficou demonstrada nos princípios de 2004, quando observadores e jornalistas independentes descobriram que mais de 400 000 pessoas, em mais de 700 mesas das assembleias de voto, maioritariamente, mas não apenas, em zonas de forte apoio da Renamo foram impedidas de votar devido a mesas das assembleias de voto que não abriram, abriram muito tarde, estavam em lugar errado, ou tinham um caderno eleitoral errado. Num inquérito, a PVT do Observatório Eleitoral mostrou que, em 3,1% das mesas das assembleias de voto, só pouco menos de 5% dos que estavam recenseados acabaram, de facto, votando, prova de que algo muito sério estava errado³⁶.

USO DE DADOS

O sistema eleitoral de Moçambique é altamente incomum e totalmente isento de transparência, uma vez que o STAE e as comissões eleitorais podem introduzir quaisquer alterações que quiserem e nunca depois comunicarem que mudanças foram feitas. Há circunstâncias onde alterações e decisões devem ser feitas – editais com erros aritméticos podem ser, às vezes, corrigidos, e é razoável excluir assembleias de voto com mais de 100% de votos acima do número dos eleitores recenseados. Mas não há nenhuma indicação de que exista algum registo de que alterações tenham sido feitas. Não há nenhum rastreio de auditoria que torne possível reconstruir seja o que for que tiver sido feito. De facto, pelo menos em 2019, o STAE só apresentou os resultados finais das eleições à CNE para aprovação, sem qualquer explicação das alterações que tinham sido feitas. Embora a contagem e compilação dos resultados sejam feitas pelo STAE à porta fechada, um número surpreendente pode ser descoberto com o uso da informação disponibilizada. Os Resultados das Mesas de assembleias de voto, do PVT das CDEs, CPEs, da CNE e do CC estão disponíveis e podem ser comparados.

As comparações tornam possível a descoberta de acções secretas. Por exemplo, em 2009, mais de 104 000 votos foram excluídos pela CNE, aparentemente, a partir de mesas das assembleias de voto com um nível de afluência de quase 100%, em resposta a informações sobre o enchimento de urnas. Em Tete, 85 693 votos foram excluídos, 16% do total dos votos. Destes, 74 555 eram para o candidato da Frelimo, Armando Guebuza. As alterações em Tete foram descobertas, simplesmente, através da comparação dos resultados anunciados pela CPE de Tete com aqueles que a CNE anunciou para a província de Tete. Em Niassa, a CNE retirou 11 130 votos da Frelimo. Isso foi suficiente para que um assento passasse para a Renamo³⁷. Nenhuma

³⁶ *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 31, 29 de Dezembro de 2004.

³⁷ *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 43, 19 de Novembro de 2009.

menção destas alterações secretas foi feita em qualquer declaração oficial ou documento público. E, como foi referido no início deste artigo, as comparações tornam possível identificar erros e actos de desleixo.

Técnicas estatísticas podem também ser aplicadas. A maioria dos dados eleitorais segue uma distribuição “normal” ou baseada num processo Gaussiano. Em muitas províncias, nas várias eleições em Moçambique, a afluência segue uma distribuição baseada no processo Gaussiano – com a excepção de que há um grupo inesperado de assembleias de voto com um nível de afluência acima de 85%. Estas são assembleias com enchimento de urnas. Do mesmo modo, a percentagem de boletins inválidos numa mesa da assembleia de voto segue uma curva normal do processo Gaussiano com um centro a cerca de 3%. Como tal, o grupo de mesas das assembleias de voto com mais de 7% de votos inválidos tem os votos da oposição deliberadamente invalidados. Fazendo uma análise das eleições anteriores, é possível estimar o nível de enchimento de urnas, e usar diagramas de dispersão para mostrar que votos extras são quase sempre a favor da Frelimo³⁸.

Inesperadamente, mesmo nas mesas das assembleias de voto que estejam a ser observadas, os membros das mesas de voto metem boletins de voto ou invalida os boletins da oposição, e, assim, é possível usar a PVT para calcular se houve fraude. Nas eleições de 2019, usando dados da PVT, estimou-se que haviam sido introduzidos ilegalmente 148 000 boletins para Nyusi e 110 000 boletins indevidamente retirados dos candidatos presidenciais da oposição³⁹. Este foi um aumento significativo, quando comparado com o de 2014, em que estimámos 105 000 votos extras para Nyusi e 30 000 extraídos da oposição⁴⁰.

JUÍZES ACTIVOS E NEUTROS

Os tribunais são a outra força externa que deve garantir a integridade das eleições. As várias alterações à lei eleitoral estabelecem procedimentos complexos que tornam praticamente impossível submeter protestos. Contudo, o mais alto tribunal eleitoral é o Conselho Constitucional (CC), que não possui regras públicas de procedimento e está livre de intervir em qualquer fase do processo eleitoral. Isto ficou demonstrado depois das eleições autárquicas de 2013. O CC rejeitou o recurso do MDM sobre a eleição do Gurué, porque havia sido submetido tardiamente, mas, numa acção sem precedentes, prosseguiu com as suas próprias investigações e concluiu que teria havido “flagrantes violações da lei da parte dos membros das mesas das assembleias de

38 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 58, 26 de Janeiro de 2020.

39 *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique* 58, 26 de Janeiro de 2020.

40 J.Hanlon, *Media and Fraud Prevention in Elections in Mozambique – using transparency*, London School of Economics, *Seminário de Investigação sobre o Desenvolvimento Internacional*, 4 de Fevereiro de 2015.

voto, assim como da Comissão Provincial de Eleições da Zambézia”. Cancelou os resultados e mandou repetir o escrutínio. A CPE e a CNE haviam declarado vitória da Frelimo, mas uma contagem paralela provou que o MDM tinha ganho. Primeiro, o CC mandou fazer a recontagem e descobriu que havia boletins de voto em falta. Mais investigações levaram à descoberta de que tinham sido substituídos por outros boletins alterados pela CPE da Zambézia, e não pelo presidente da respectiva mesa⁴¹. A eleição foi repetida no dia 8 de Fevereiro de 2014 e o MDM ganhou com 55% dos votos. Contudo, em Moçambique, tal como em muitos outros países, muitos magistrados, juízes e até mesmo membros do CC são indicados pelo partido no poder.

CONCLUSÃO

A integridade é definida como honradez, rectidão, honestidade, e incorruptibilidade, e é um elemento central para eleições livres e justas. A integridade nos processos eleitorais em Moçambique tem vindo a se deteriorar nas últimas eleições. Contudo, as eleições de 2018-2019 destacaram-se pela forma como o partido no poder, a Frelimo, se vangloriou do seu poder de praticar a fraude sem ser questionado. Descaradamente, ela alterou os resultados para se atribuir a si própria vitória em quatro municípios, nas eleições autárquicas de 2018, e, nas eleições gerais de 2019, inflacionou o recenseamento eleitoral com 259 000 eleitores fantasmas e bloqueou a observação da sociedade civil.

O que foi mais impressionante é que a Frelimo fez isso de forma deliberada e sem nenhum pudor. Dois altos e respeitados funcionários do Instituto Nacional de Estatística (INE) não só foram exonerados por terem contestados o registo de eleitores fantasmas em Gaza, como também foram humilhados pelo Presidente Filipe Nyusi. A CNE, descaradamente, limitou a assembleia de apuramento nacional para a apresentação dos resultados nacionais produzidos pelo STAE apenas à exibição de um conjunto de slides em PowerPoint. O líder da observação da sociedade civil em Gaza foi assassinado em plena via pública, à luz do dia. Em eleições anteriores, houve sempre algum esforço para fazer a fraude de forma mais discreta, mas, em 2019, o poder do controlo da Frelimo sobre as eleições foi exibido da forma mais descarada.

Igualmente notável foi a generalizada incapacidade dos partidos da oposição de usar (i) os seus deputados na Assembleia da República para impor mudanças à lei eleitoral e (ii) os seus membros, nas comissões eleitorais e as centenas de funcionários seus nos STAEs para prevenir e ou denunciar a crescente má conduta durante as eleições. Restou à imprensa, aos observadores e investigadores académicos a denúncia das grosseiras fraudes registadas nas eleições autárquicas, no recenseamento e na credenciação dos observadores. Antes da sua morte, o presidente da Renamo, Afonso

41 Conselho Constitucional, *Acórdão número 4/CC/2014*, de 22 de Janeiro.

Dhlakama, recorreu ao seu residual poder militar para tentar impor mudanças na legislação eleitoral, o que resultou na partidarização do processo eleitoral, o que, por sua vez, cimentou o controlo do partido no poder sobre as instituições eleitorais e garantiu que a Renamo nunca se tornaria o partido no poder. A oposição não pode ganhar neste jogo.

Em 2019, a arrogância do poder estava em flagrante exibição. Significará este desequilíbrio de poder que agora é tarde para a criação de um sistema eleitoral íntegro? Será que a classe média está tão dependente do clientelismo, ao ponto de já não existir ninguém capaz de ser independente? Será que ainda existem pessoas suficientemente honestas, competentes e independentes que podem vir a integrar as pequenas comissões eleitorais e posições-chave no STAE – e que estejam preparadas para arriscar-se a serem banidas de futuros empregos por terem desobedecido o partido no poder? Ou poderá a sociedade civil, a oposição, e pessoas com honra na Frelimo se juntarem para repensar o sistema eleitoral? Será possível seguir o modelo sul-africano e ter audiências abertas e públicas para a nomeação dos membros da comissão eleitoral? Estarão as comissões eleitorais e os STAEs preparados para trabalhar com total transparência, com todas as reuniões e documentos acessíveis ao público?

Haverá moçambicanos suficientes preparados para exigir a integridade eleitoral? Ou já é tarde demais?



JUSTIÇA ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?

Paulo Comoane

INTRODUÇÃO

A análise em apreço pretende acompanhar a evolução da organização e funcionamento da justiça eleitoral durante os 25 anos de democracia multipartidária em Moçambique. Esta opção resulta da constatação de que a justiça eleitoral sofreu várias transformações, ao longo dos últimos 25 anos, tanto em relação aos aspectos organizacionais, decorrentes das constantes revisões da legislação eleitoral¹, como no que diz respeito ao regime processual e à jurisprudência do contencioso eleitoral².

Com efeito, no plano legislativo, após a caducidade da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro, que regeu as primeiras eleições multipartidárias, entre novas leis e/ou revisão e republicação de leis anteriores, de lá até ao presente momento, seis leis eleitorais sobre eleições Presidenciais e Legislativas foram aprovadas³, o que mostra uma instabilidade legislativa sem precedentes em matéria eleitoral, com muitas dessas mudanças a resultarem de consensos que trouxeram melhorias significativas ao processo eleitoral, conforme reconhece o Conselho Constitucional (CC).

Neste sentido, avaliar se a justiça eleitoral é uma solução ou um problema aos litígios eleitorais em Moçambique implica analisar se os modelos organizacionais e funcionais da justiça eleitoral adoptados pelo legislador ao longo do tempo foram as mais acertadas. Para o efeito, é indispensável olhar a justiça eleitoral sob o ponto de vista do direito de acesso à justiça no quadro de um Estado de Direito Democrático, o que pode ser feito com o recurso aos atributos do direito fundamental em referência, aplicáveis à justiça eleitoral, como sejam, verificar se os procedimentos judiciais constituem barreiras de acesso à justiça eleitoral, a independência da justi-

1 Desde a Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro até à aprovação da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio, foram aprovadas sete leis eleitorais.

2 Sobre a evolução da jurisprudência, vide G. Cistac, *A Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional*, Maputo, ano 2013.

3 Lei n.º 3/99, de 2 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª Série, número 2; Lei n.º 7/2004, de 17 de Junho, Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª Série, número 8, Suplemento. Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, entretanto, alterado e republicado pelas Leis n.º 12/2014, de 23 de Abril. *Boletim da República*, 1ª Série, número 33; e 2/2019, de 31 de Maio.

ça eleitoral e o ativismo judiciário que facilite a litigação estratégica no âmbito da justiça eleitoral⁴.

Mas o que é a justiça eleitoral? E qual é a sua função? Estas são questões que deverão, necessariamente, ser trazidas à discussão para responder à questão fundamental que o tema propõe, que é saber se a justiça eleitoral é uma solução ou um problema. Por isso, é inevitável a problematização do modelo de justiça eleitoral que resulta da não integração do Conselho Constitucional (CC), instância última de decisão dos recursos eleitorais, no capítulo dedicado aos Tribunais na Constituição da República de Moçambique (CRM), porque ela (justiça eleitoral) suscita, em alguns sectores doutrinários, o questionamento sobre se, a este nível, a justiça eleitoral está verdadeiramente integrada num órgão de justiça ou, pelo contrário, num órgão político de resolução de conflitos eleitorais⁵.

Entre deliberações e acórdãos, a justiça eleitoral já produziu mais ou menos cento e vinte decisões em matéria eleitoral, ao nível da última instância, o que disponibiliza matéria bastante para uma análise empírica que permita avaliar como os órgãos de decisão dos pleitos eleitorais se têm posicionado ao longo destes vinte e cinco anos de democracia multipartidária. De igual modo, os tribunais judiciais distritais já produziram um número considerável de decisões no domínio eleitoral. Por exemplo, nas eleições gerais de 15 de Outubro de 2014, foram interpostos nove recursos de apelação contra decisões dos tribunais judiciais de distrito⁶, e, nas eleições autárquicas de 2018, dezasseis recursos contra decisões dos tribunais distritais subiram ao CC, sendo que praticamente todos sucumbiram por falta de observância dos pressupostos processuais⁷. Em 2019, por exemplo os tribunais judiciais receberam cinquenta e oito recursos de contencioso eleitoral, tendo indeferido cinquenta e cinco, por incumprimento dos prazos na sua submissão e falta de provas. Há ainda registo de quatrocentos e cinquenta ilícitos eleitorais, que resultaram na condenação de cento e cinquenta indivíduos⁸.

Em termos de sistemática, esta abordagem analisa, em primeiro lugar, a evolução da organização da justiça eleitoral, seguindo-se uma discussão sobre o posicionamento do direito de acesso à justiça eleitoral. Finalmente, avalia-se a evolução da proactivi-

4 I., Butler, *How to Monitor the Rule of Law*, "Democracy and Fundamental Rights in the EU." Policy Brief. Brussels: Open Society foundation, 2013, p. 2.

5 Vide. Relatório da Separação e Independência do Conselho Constitucional, disponível em https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MOZ_Conseho_Constitucional_por.pdf

6 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, proferido nos autos do Processo n.º 17/CC/2014, de validação e proclamação dos resultados das Eleições Presidenciais, Legislativas e da Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014, p. 49.

7 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 27/CC/2018*, de 13 de Novembro, de Validação e Proclamação dos resultados das eleições dos membros dos órgãos autárquicos, realizadas em 10 de Outubro de 2018, p. 11.

8 *Tribunais judiciais chumbam 55 recursos de contencioso eleitoral*. In <http://opais.sapo.mz/tribunais-judiciais-chumbam-55-recursos-de-contencioso-eleitoral>, *O País*.

dade ou não da justiça eleitoral na sua jurisprudência, particularmente para ver como ela se posicionou como garantia dos remédios judiciais de salvaguarda do Estado de Direito Democrático, particularmente, do direito fundamental de sufrágio.

I. A ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A justiça eleitoral é uma justiça especializada, a quem compete dirimir o contencioso eleitoral, apurando e julgando as irregularidades ocorridas no processo eleitoral⁹. A justiça eleitoral é uma parte do sistema eleitoral, ao lado do sufrágio, que exprime o direito de votar e de ser votado; o voto, como expressão do exercício do direito do sufrágio, e a própria justiça eleitoral, como instrumento de efectividade eleitoral¹⁰. Em termos organizacionais, o Direito Eleitoral permite distinguir, grosso modo, no ordenamento jurídico moçambicano, os modelos judicialista e constitucionalista da justiça eleitoral em Moçambique.

1.1. O Sistema Judicialista de Justiça Eleitoral

Na Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro, a justiça eleitoral cabia ao Tribunal Eleitoral, legalmente definido como órgão jurisdicional a quem compete apreciar, em única instância, os recursos de contencioso eleitoral, interpostos das decisões proferidas pela Comissão Nacional de Eleições¹¹, adoptando, desse modo, um sistema judicialista de justiça eleitoral, tal significa que os conflitos eleitorais eram tratados nos mesmos termos em que os demais litígios ou conflitos de interesses eram acometidos aos tribunais pela Constituição da República de 1990.

A Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro estabelecia uma concepção judicialista da justiça eleitoral tal que os membros do Tribunal Eleitoral eram juizes de carreira com mais de cinco anos de experiência de exercício da função de magistratura judicial¹². Transportada para a situação actual, a concepção judicialista da justiça eleitoral implicaria que todos os magistrados fossem de carreira ou que a sua designação devesse passar por concurso público¹³.

Contudo, a existência do Tribunal não só não vinha referenciada em nenhum dos protocolos do Acordo Geral de Paz, como também a sua criação não esteve isenta de dúvidas, por não constar do elenco dos tribunais arrolados no artigo 167 da Consti-

9 D. Schekmann, *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Maputo: Jurua, 4.ª edição, s/data, p. 34.

10 *Idem*, p. 34.

11 Artigo 30 da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro...*op.cit.*

12 Artigo 32 da Lei n.º 32 da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro...*op.cit.*

13 Artigo 14 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março, alterado e republicada pela Lei n.º 3/2011, de 11 de Janeiro, com as alterações pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto; artigo 22 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, Lei da Organização da Jurisdição Administrativa (L.OJA).

tuição da República, para além de lhe faltar uma previsão normativa constitucional que lhe servisse de suporte, ao abrigo da possibilidade de criação dos chamados tribunais de existência facultativa, dúvida que, no entanto, era resolvida pelo disposto no n.º 2 do preceito em referência, que apenas proibia a criação de tribunais especiais para o julgamento de determinados crimes.

Concebido nestes termos, o Tribunal Eleitoral era um órgão de jurisdição especializada que integrava o poder judiciário, no âmbito da organização judicial do país, estabelecida pela Constituição de 1990, cujo artigo 161 proclamava que “os tribunais têm como objectivo garantir e reforçar a legalidade como um instrumento da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os diferentes órgãos e entidades com existência legal”. Desta forma, a justa composição dos litígios eleitorais era considerada parte da função jurisdicional de penalização das violações da legalidade e decisão de pleitos. Porém, a concepção judicialista da justiça eleitoral viria a desaparecer com o fim da vigência da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro, e foi substituída por uma concepção constitucionalista, nos moldes descritos a seguir.

1.2. O Sistema Constitucionalista da Justiça Eleitoral

Com a entrada em vigor da Lei n.º 3/99, de 2 de Fevereiro, a justiça eleitoral passa para o CC, órgão de competência especializada no domínio de questões jurídico-constitucionais¹⁴, sendo por esta razão que se afirma ter sido adoptada uma concepção constitucionalista. Segundo Jorge Miranda, o contencioso eleitoral político, que deve dar resposta a uma tríplice demanda – de direitos fundamentais, de periodicidade das eleições, com renovação dos titulares dos órgãos nos prazos constitucionais, e de legitimação dos eleitores, é um contencioso constitucional, porque as eleições políticas são um acto materialmente, senão formalmente, constitucional¹⁵.

De acordo com a CRM de 1990, no domínio específico das eleições¹⁶, cabia ao CC supervisionar o processo eleitoral, verificar os requisitos legais exigidos para a candidatura ao cargo de Presidente da República, apreciar, em última instância, as reclamações eleitorais, validar e proclamar os resultados do processo eleitoral. Decorria destas competências que ao CC não só cabia a função de *rule adjudication* (imposição de obrigações e restrição de direitos através de decisões judiciais que determinam se, num determinado caso, houve ou não violação da lei por quem tinha o dever de cumpri-la), mas também o papel de *rule oversight* (correspondente à função de supervisão do processo eleitoral) e a função do *rule-application*, exercida nos poderes de verifica-

14 Artigo 181, n.º 1, da Constituição da República (1990).

15 J. Miranda, *Eleições e Contencioso Eleitoral. Conferência Inaugural da II Assembleia das Jurisdições Constitucionais dos Estados de Língua Portuguesa*. Maputo, 2012, p.17.

16 Cfr. Artigo 181, n.º 2, alíneas a), b), c) e d), da Constituição da República (1990).

ção dos requisitos de candidatura a Presidente da República, na qual se limita a aplicar as regras ao caso concreto sem estar a resolver qualquer conflito. É de referir que, ultimamente, o Conselho Constitucional entende, com razão, não lhe caber fiscalizar o processo eleitoral no terreno¹⁷. A atribuição de funções não jurisdicionais à justiça eleitoral parece estranha a um órgão de administração da justiça eleitoral, mas não é inédita porque pode ser encontrada no Direito Comparado, como é o caso da justiça eleitoral brasileira, à qual não só incumbe decidir os conflitos eleitorais, mas também a realização do próprio processo eleitoral propriamente dito¹⁸. Conforme escreve Minami, enquanto as outras justiças se preocupam com os problemas da sociedade no caso de inobservância do direito, a Justiça Eleitoral cuida da concretização do poder político. Para uma função tão complexa, faz as vezes não apenas de julgadora (decide sobre os problemas que porventura ocorram), mas também de administradora (cuida da logística completa de uma eleição) e de legisladora (cria normas para o bom andamento dos pleitos). Trata-se da única instituição do Estado que desempenha, na realização de sua actividade-fim, actividade administrativa, legislativa e jurisdicional¹⁹.

À primeira vista, a mudança da concepção judicialista da justiça eleitoral para uma concepção constitucionalista não parece trazer grandes problemas jurídicos, mas, no fundo, ela suscitou o debate sobre a natureza jurídica do Conselho Constitucional, discussão que dividiu as opiniões entre os que defendiam tratar-se de um órgão político e os que defendiam que era um órgão jurisdicional. Conforme exposto, a concepção judicialista da justiça eleitoral deixava clara a integração do Tribunal Eleitoral no Poder Judicial, situação menos nítida em relação ao Conselho Constitucional, visto por alguns como um órgão não jurisdicional²⁰, por causa da sua não integração no leque dos tribunais para os quais o artigo 161 da Constituição da República (1990) reservava o exercício da função judicial.

Em segundo lugar, argumentava-se que, pelo facto de, ao abrigo da remissão constante do artigo 184 da CRM (1990), a Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro ter conferido à Assembleia da República a competência para designar cinco membros deste órgão de soberania, observando o critério de representação proporcional²¹, tal circunstância vincava a natureza do Conselho Constitucional como um órgão político, porque, na designação dos juízes dos tribunais superiores, à excepção dos respectivos presidentes, não havia qualquer intervenção política do Poder Legislativo²².

17 Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro.

18 A. Barreto, “A Justiça Eleitoral Brasileira: Modelo de Governança Eleitoral, Paraná Eleitoral”. 4 (2) 2015, pp.189-216

19 M. Minami, “Afiml, o que faz a justiça eleitoral?”. In www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/afiml-o-que-faz-a-justica-eleitoral

20 V. Papers, “Separação dos Poderes e Independência do Conselho Constitucional”. In https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MOZ_Conseho_Constitucional_por.pdf, p. 6

21 Sobre a Organização do Conselho Constitucional, a Lei n.º 9/2003 estabelecia que a sua composição compreendia sete membros.

22 *Idem*.

Mas, a favor da qualificação do Conselho Constitucional como um órgão jurisdicional, quer na configuração que lhe era dada pela Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro, à luz da Constituição de 1990, quer na sua configuração actual²³, pontua o facto de a respectiva composição, prevista no artigo 7 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, ter passado a integrar juízes conselheiros e não membros, como eram então designados, com as garantias de independência, imparcialidade, inamovibilidade e irresponsabilidade²⁴, para além de o artigo 241, n.º 1, da CRM (2004)²⁵ ter clarificado a natureza jurisdicional do Conselho Constitucional, ao estabelecer que é um órgão de soberania ao qual compete especialmente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional.

Num outro plano e em consonância com a problematização da natureza jurídica da justiça eleitoral, está igualmente a questão de saber se o critério da representação proporcional previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 7 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, para a designação dos juízes conselheiros do Conselho Constitucional não põe em causa os atributos de independência e imparcialidade deste órgão de administração da justiça eleitoral. Refira-se que a exigência de independência e imparcialidade dos órgãos de administração da justiça é uma imposição das normas internacionais, segundo as quais toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial, que decida dos seus direitos e obrigações²⁶, sendo o procedimento de nomeação dos juízes visto como um dos factores determinantes da salvaguarda da independência do Poder Judicial.

A propósito desta questão, baseando-se na análise de diversos instrumentos internacionais²⁷, a Comissão Internacional de Juristas (CIJ) afirma que, para se garantir a independência e imparcialidade do Poder Judiciário, o direito internacional exige que os Estados designem os juízes mediante critérios estritos de selecção e de um modo transparente. Entretanto, o CIJ reconhece que as normas internacionais não indicam qualquer é o critério de nomeação, limitando-se a indicar que o ingresso na carreira e a nomeação de juízes devem ser feitas segundo critérios objectivos e transparentes fundados na sua capacidade profissional²⁸.

Ora, no caso em apreço, a lei determina que os juízes do Conselho Constitucional,

23 Artigo 245 Constituição da República de Moçambique (2004).

24 Artigo 8, n.º 2, da Lei n.º 6/2005, de 2 de Agosto. Separação de Poderes e Independência do Conselho Constitucional, p. 7.

25 Artigo 240, n.º 1, na ressystematização introduzida pela Revisão Pontual de 2018.

26 Artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo 14 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos;

27 Entre outros, os Princípios Básicos das Nações Unidas relativos à Independência da Magistratura, o Estatuto Universal do Juiz, os Princípios e Directrizes sobre o Direito a um Julgamento Justo e à Assistência Jurídica em África,

28 Comissão Internacional de Juristas. “A Independência e Responsabilidade de Juízes, Advogados e Promotores. Guia para Profissionais”, Edição em Português, n.º1, Genebra, 2017.

à data da sua designação, devem ter idade igual ou superior a trinta e cinco anos, ter pelo menos dez anos de experiência profissional na magistratura ou em qualquer actividade forense ou de docência em Direito²⁹ e são designados para um mandando de cinco anos, renovável, e gozam de garantia de independência, imparcialidade, inamovibilidade e irresponsabilidade³⁰.

Do exposto, resulta que, na vertente do processo de nomeação dos juizes do CC, estão assegurados os critérios de objectividade e capacidade profissional exigidos pelos padrões internacionais de independência e imparcialidade. Contudo, não se pode deixar de dizer que a interferência política da Assembleia da República em tal processo não pontua a favor da justiça eleitoral, quando comparada com os demais órgãos de administração da justiça, dado o eventual risco de a escolha poder ser justificada por motivos políticos. Com efeito, os Princípios das Nações Unidas sobre a Independência da Magistratura impõem que qualquer método de selecção de magistrados deverá conter salvaguardas contra nomeações por motivos indevidos, sendo que o concurso público se afigura o mecanismo mais transparente e isento.

II. A EVOLUÇÃO DO REGIME DO CONTENCIOSO ELEITORAL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

O sistema de contencioso eleitoral implantado em Moçambique pode ser categorizado em duas dimensões, designadamente a dimensão de acesso directo à justiça eleitoral e a de acesso diferido à justiça eleitoral.

2.1. O Direito de Acesso Directo à Justiça Eleitoral

Do regime do contencioso eleitoral previsto no artigo 34 da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro, , ressalta, à primeira vista, a consagração do regime de recurso directo para o tribunal eleitoral. Com efeito, de acordo com o n.º 1 do preceito em referência, o recurso interpunha-se por meio de uma petição entregue na secretaria do tribunal, no prazo de quarenta e oito horas após o conhecimento da decisão controvertida. Portanto, o recurso eleitoral tinha por objecto uma decisão dos órgãos eleitorais, sendo que a lei não distinguia ou elencava os órgãos eleitorais cujos actos eram directamente impugnados no tribunal eleitoral, o que quer dizer que poderiam ser objecto de recurso eleitoral decisões de quaisquer órgãos, incluindo o recurso directo ao tribunal contra as decisões tomadas nas assembleias de voto.

Nas formalidades do recurso, a lei não só exigia a identificação do seu objecto e a apresentação dos respectivos fundamentos, como também impunha que todos os documentos em que o pedido se fundar deveriam ser entregues juntamente com a

²⁹ Artigo 7, n.º 2, da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto.

³⁰ Artigo 8, n.º 2 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto.

petição, não podendo ser entregues posteriormente. A simplicidade do regime do contencioso eleitoral previsto na Lei n.º 4/92, de 12 de Janeiro, trazia consigo problemas práticos da sua aplicação, particularmente, em relação ao contencioso eleitoral propriamente dito. Se por um lado, a lei consagrava o regime de recurso directo ao Tribunal Eleitoral, por outro, conferia aos delegados de lista o direito de solicitar explicações à mesa da assembleia de voto e obter informações sobre os actos do processo de votação e escrutínio e apresentar reclamações³¹, bem como fazer observações sobre as actas, quando considerassem conveniente, e assiná-las, devendo, em caso de não assinatura, fazer constar as respectivas razões³², o que correspondia a uma espécie de impugnação prévia.

Na prática, no contencioso eleitoral propriamente dito, o recurso eleitoral sobre a qualificação dos votos só poderia ser interposto das decisões da Comissão Nacional de Eleições para onde todos os votos nulos, reclamados e protestados eram remetidos e centralizados em conformidade com o artigo 158 do diploma legal em referência. Por exclusão de partes, resulta que o contencioso do apuramento dos resultados, referente à qualificação dos votos, tinha por objecto as decisões da CNE, enquanto os demais actos do processo poderiam ser directamente recorridos no Tribunal Eleitoral, daí falar-se do recurso directo ao Tribunal Eleitoral.

2.2. O Modelo de Acesso Deferido à Justiça Eleitoral

Foi através do artigo 161 da Lei n.º 3/99, de 2 de Fevereiro, que o legislador introduziu, expressamente, o princípio de impugnação prévia, ao afirmar que as irregularidades ocorridas no decurso da votação e no apuramento parcial e geral podem ser apreciadas em recurso contencioso, desde que tenham sido objecto de reclamação ou protesto apresentado no acto em que se verificam. Este princípio não só vigorou na Lei n.º 3/99, de 2 de Fevereiro, como foi mantido nas leis eleitorais subsequentes³³, embora cada uma com as suas próprias nuances.

A consagração deste regime vai ao encontro do que dispunham os artigos 72, 82 e 124 do mesmo diploma legal, que obrigavam à apresentação das reclamações e protestos nas assembleias de voto no decurso da votação ou de apuramento. Inaugura-se, aqui, o modelo de acesso diferido à justiça eleitoral, isto é, a imposição da impugnação administrativa das decisões das mesas de assembleia de voto como pressuposto de acesso à justiça eleitoral. Pode-se dizer, igualmente, que se introduz o modelo misto de justiça eleitoral, que conjuga os meios gratuitos com os meios

31 Artigo 120, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro.

32 Artigo 120, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro.

33 Artigo 173, conjugado com os artigos 78, n.º 3, 89, n.º 1, 135, n.º 3, todos da Lei n.º 7/2004, de 17 de Junho; Artigo 173, conjugado com os artigos 78, n.º 3, 89, n.º 1, e 144, n.º 3, todos da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro; artigo 19, conjugado com os artigos 82, n.º 1, 93, n.º 1, 149, n.º 4, todos da Lei n.º 8/2013, de 22 de Fevereiro.

judiciais como mecanismos de garantia do direito fundamental de sufrágio nas suas diversas dimensões³⁴.

Em termos práticos, do princípio da impugnação prévia decorre a não admissão do recurso eleitoral se não tiver havido reclamação, protesto ou contraprotesto na mesa de assembleia de voto no decurso do processo de votação ou de apuramento dos resultados³⁵, o que torna estas formas de impugnação em pressupostos do recurso eleitoral de que depende o acesso à justiça eleitoral, conforme veio a se tornar mais claro com a atribuição aos tribunais judiciais distritais da competência de conhecer os recursos interpostos contra as decisões proferidas pelas mesas de assembleia de voto sobre as reclamações, protestos e contraprotestos no modelo de contencioso eleitoral introduzido pelas alterações inseridas na Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro³⁶, nomeadamente pela Lei n.º 12/2014, de 23 de Abril, que procedeu à revisão e republicação daquela.

Pese embora esta solução legislativa tenha a vantagem de fazer decidir os conflitos eleitorais a partir da base, o que traz benefícios de proximidade de acesso à justiça eleitoral, ela peca no que tange à especialização. Como se disse acima, a justiça eleitoral é uma justiça especializada, o que significa não apenas a especialização de competências ou funcional, mas também a especialização dos seus servidores. Os juizes dos tribunais judiciais são especializados e experimentados na área dos conflitos emergentes de relações jurídicas privadas, o que faz com que a atribuição de competências em matéria de Direito Público Eleitoral se torne uma exigência incomum.

Na verdade, o contencioso eleitoral é mais próximo do contencioso administrativo, na medida em que os actos praticados pelos órgãos eleitorais em matéria eleitoral são actos administrativos, sendo, por isso, que o mais lógico seria trazer os recursos eleitorais aos tribunais administrativos provinciais. Porém, se esta solução sobressai em termos de especialização, ela perde em termos de proximidade, na medida em que, até ao presente momento, os tribunais administrativos provinciais só estão presentes nas capitais provinciais.

Um outro aspecto discutível na solução preconizada na revisão da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro é o condicionamento do acesso à justiça eleitoral à impugnação prévia das decisões das mesas das assembleias de voto. Considerando tais decisões como verdadeiros actos administrativos, condicionar o recurso aos tribunais judiciais distritais ao princípio de que as irregularidades no decurso da votação e no apuramento parcial, distrital ou de cidade, provincial, geral e nacional só podem ser apreciadas em

34 *Conselho Constitucional, Competências dos Tribunais Constitucionais e dos Tribunais Supremos em Matéria Eleitoral. Relatório. Moçambique. II Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos países de Língua Portuguesa*, Maputo, 2012, pp. 27; P. Comoane “Contencioso e Jurisprudência Eleitoral nas Eleições de 2018 e 2019”. In G. Mbilana, Guilherme (org). *Moçambique. Eleições 2019. Sinuosidades e Rumo*. Maputo: Joint, 2020, pp. 117-155.

35 G. Cistac, *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*. Maputo: Escolar Editora, 2011, pp. 65.

36 Artigo 192, n.º 4, da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 12/2014, de 23 de Abril.

recurso contencioso, desde que tenham sido objecto de reclamação ou protesto³⁷, parece ir em contramão ao disposto nos artigos 62, n.º 1, 69, 70, 212, n.ºs 1 e 2, e 253, n.º 3, da CRM (2004³⁸).

Escusado é afirmar que foi com base nos preceitos constitucionais acima expostos que o Conselho Constitucional declarou a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 184 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto (Lei do Trabalho), segundo o qual os conflitos laborais deveriam ser obrigatoriamente conduzidos para a mediação antes de serem submetidos aos tribunais de trabalho, por a ter considerado uma limitação ao direito de acesso à justiça à margem dos pressupostos definidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 56 da CRM. Materialmente, o princípio da impugnação prévia é um pressuposto processual igual ao que a Lei do Trabalho estabelecia e foi declarado inconstitucional³⁹.

Refira-se que, nas eleições autárquicas de 2018, por exemplo, cerca de 50% dos acórdãos proferidos pelo CC foram de rejeição de recursos eleitorais por falta de preenchimento do pressuposto processual de impugnação prévia. Nos cerca de vinte acórdãos proferidos em 2014 em matéria eleitoral, nove foram rejeitados por incumprimento do pressuposto de impugnação prévia, novamente, na ordem dos 50% dos acórdãos proferidos pelo CC. Numa outra perspectiva, nas Eleições Gerais de 2009, e conforme refere o CC, os diferendos na fase de apresentação de candidaturas foram relativamente acentuados no presente processo eleitoral quando comparado com os anteriores⁴⁰, porém, foram poucos os casos de rejeição dos recursos por falta de impugnação prévia. Tal facto não se deveu ao domínio da legislação eleitoral, mas, antes, ao facto de os recursos eleitorais em causa terem sido directos, uma vez que tinham por objecto a impugnação de Deliberações da CNE sobre a rejeição de candidaturas. É, pois, uma realidade empírica que o princípio de impugnação prévia constitui uma barreira de acesso à justiça eleitoral.

Não restam dúvidas de que as dificuldades práticas de aplicação de um regime de contencioso eleitoral sem o princípio de impugnação prévia são óbvias. Todavia, tais dificuldades práticas, de modo algum, devem impedir a imaginação do legislador de modo a conceber um regime de contencioso eleitoral não dependente do pressuposto processual de impugnação prévia. Em boa verdade, parte dos problemas eleitorais são causados pelas mesas de assembleia de voto, que, à margem das garantias legais, impedem o exercício do direito de reclamação ou protesto aos delegados de lista⁴¹. Esta foi, por exemplo, a alegação do recorrente nos autos do Processo n.º 2/CC/2018, que refere que não participou no apuramento porque o mandatário

37 Artigo 192, n.º 1, da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 12/014, de 23 de Abril.

38 Na nova sistematização da CRM, este preceito passou para o artigo 252, n.º 4.

39 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 03/CC/2011*, de 7 de Outubro.

40 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/CC/2009*, de 27 de Dezembro, p. 16.

41 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 22/CC/2018*, de 2 de Novembro.

foi pura e simplesmente impedido de participar no apuramento⁴². Já nos autos do Processo n.º 32/CC/2018, o recorrente alegou não ter podido exercer o direito de impugnação prévia porque os factos que sustentam o seu recurso se verificaram após o encerramento das mesas e do apuramento parcial⁴³.

Conforme escrevemos noutro lugar, considerando o papel determinante das assembleias de voto para a observância do princípio de impugnação prévia, o legislador deveria prestar mais atenção às garantias oferecidas aos actores eleitorais para a efectivação do seu direito ao recurso. Os eventos registados nas eleições autárquicas de 2018 em Marromeu demonstram que a consagração da tutela formal do direito de reclamar, protestar ou apresentar contraprotesto não é suficiente porque na prática nem sempre existem condições materiais para o efeito. Com efeito, no Acórdão n.º 16/CC/2018, ficou demonstrado que a falta de ambiente para a apresentação de reclamações devido a tumultos comprometeu, irremediavelmente, o direito de apresentação das reclamações, protestos e contraprotestos em devido tempo e consequentemente impediu a apreciação do correspondente recurso eleitoral pelo Conselho Constitucional⁴⁴.

Mesmo supondo que os episódios em que as mesas das assembleias de voto se recusam a receber reclamações são raros, a sua previsão normativa na legislação eleitoral indicia que elas são situações possíveis. Assim sendo, como insistir com o princípio da impugnação prévia quando se sabe que há casos em que os actores eleitorais não conseguem exercer o seu direito de impugnação das decisões eleitorais porque foram, pura e simplesmente, impedidos de o fazer e sem qualquer salvaguarda legal para esses casos? Como se viu, no Acórdão n.º 16/CC/2018, de 26 de Outubro, o Conselho Constitucional não teve outra opção, senão negar o recurso eleitoral por falta de preenchimento do pressuposto de impugnação prévia, mesmo diante de factos que demonstravam a falta de condições objectivas para a apresentação da reclamação pelos interessados, conforme se lê da referida decisão, segundo a qual:

“na magnanimidade da sua função de julgador, o meritíssimo juiz reconhece a ocorrência de irregularidades durante o processo e acaba por se vergar ante o império da lei e com razão: falta, no processo, a prova de ter havido reclamação ou protesto ao órgão de administração eleitoral e à autoridade policial, conforme determina o n.º 3 do artigo 91 da Lei n.º 7/2018, já citada”⁴⁵.

Uma vez evidente que não obstante a clareza do princípio fundamental da impugnação prévia que vem consagrado em cada uma das leis acima referidas, segundo o qual “só se pode recorrer aos Tribunais Judiciais de Distrito se tiver havido re-

42 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 22/CC/2018*, de 2 de Novembro, p. 7.

43 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 24/CC/2018*, de 9 de Novembro.

44 P. Comoane, *Contencioso e Jurisprudência ...op.cit.* p.121.

45 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 16/CC/2018*, de 26 de Outubro, p. 8.

clamação ou protesto de uma irregularidade cometida no decurso da votação e no apuramento parcial, distrital ou da cidade, provincial, geral e nacional, o certo é que a grande maioria dos reclamantes (candidatos, mandatários e partidos políticos) não tem observado o tal princípio e nisso reside o clamoroso insucesso de muitos dos recursos então apreciados⁴⁶. Por que não procurar outras alternativas ao princípio da impugnação prévia?

III. A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL

A síntese da evolução da jurisprudência da Justiça Eleitoral entre 2003 e 2012 já foi feita por Gilles Cistac, que a divide em jurisprudência jurídica, que, segundo o autor, é constituída pelos acórdãos do CC que dirimem um litígio meramente jurídico, e jurisprudência prática, que é a proferida quando o CC não tem por objectivo controlar a legalidade de um acto jurídico praticado pela CNE, mas aconselhar ou orientar os órgãos eleitorais sobre a adopção de uma conduta mais adequada, que responda a novos desafios da justiça eleitoral⁴⁷.

As principais constatações da evolução da jurisprudência do Conselho Constitucional entre 2003 e 2012, na opinião do autor, que novamente as divide em jurisprudência consolidativa da matéria processual e procedimental do Direito Eleitoral, são, designadamente, a afirmação do princípio da impugnação prévia, a clarificação do prazo de impugnação dos actos da CNE, a necessidade de actualização contínua e permanente dos cadernos eleitorais e a necessidade de prevenção de sobreposição dos prazos dos diversos actos eleitorais do processo eleitoral. No domínio do Direito Eleitoral, o autor refere-se à materialização jurisprudencial do princípio da universalidade e igualdade, do princípio da aquisição progressiva dos actos eleitorais, para além de outras matérias como a clarificação do término do prazo de recurso quando coincida com tolerância do ponto, o significado da qualificação do Conselho Constitucional como órgão jurisdicional de última instância, a natureza jurídica da lista definitiva de candidatura, ao valor da publicação dos actos eleitorais e o princípio da proibição do excesso. A análise feita pelo Prof. Gilles Cistac pode ser feita numa outra perspectiva, olhando para os casos em que a jurisprudência eleitoral foi progressista, por oposição àqueles em que a jurisprudência eleitoral desperdiçou oportunidades de afirmação da emancipação da justiça eleitoral.

46 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, de validação e proclamação dos resultados das Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014, p. 49.

47 G. Cistac, *A Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique*, Seminário Internacional Sobre Processos Eleitorais no Continente Africano., Maputo: OE, 2013.

3.1. O Activismo Judicial da Justiça Eleitoral

Naquilo que se pode chamar de activismo judicial⁴⁸, o Conselho Constitucional tem ido para além do mero exercício da função de judicatura, ao assumir posições cívicas proactivas em matérias jurídico-políticas relevantes para a consolidação da democracia multipartidária, nomeadamente sobre o enquadramento do processo eleitoral no Estado de Direito Democrático, o apelo à reflexão sobre os reais problemas do processo eleitoral, a necessidade de educação do cidadão para a paz e tolerância, o efeito nocivo da proliferação da legislação eleitoral, entre outros. Normalmente, estes posicionamentos são manifestados por ocasião da validação das eleições, como foi, por exemplo, com as Deliberações n.ºs 16/CC/04, de 14 de Janeiro⁴⁹; 17/CC/04, de 3 de Junho⁵⁰; 5/CC/05, de 19 de Janeiro; e os Acórdãos n.ºs 3/CC/2005, de 28 de Junho⁵¹; 30/CC/2009, de 27 de Dezembro⁵²; 21/CC/2014, de 29 de Dezembro⁵³.

3.1.1. Eleições e Estado de Direito Democrático

No Acórdão n.º 21/CC/2014, de 29 de Dezembro, o Conselho Constitucional afirma que as “eleições por sufrágio universal constituem o meio de concretização da democracia representativa, no contexto do pluralismo político partidário, por isso mesmo envolvem uma significativa dimensão política que não se pode ignorar. Todavia, porque ocorrem num ambiente do Estado de Direito Democrático, tais eleições não deixam de incorporar a dimensão juridicamente conformadora que de forma alguma pode ser relegada ao esquecimento”⁵⁴. Com esta afirmação, o Conselho Constitucional estabelece uma relação entre a lei, eleições e democracia como uma simbiose intrínseca, como causa efeito, o que quer dizer que sem democracia não há eleições, mas também, sem eleições não há democracia, sendo a lei o denominador comum das eleições e da democracia⁵⁵.

No fundo, o Conselho Constitucional chama a atenção de todos os actores eleitorais sobre a necessidade de sujeitarem os seus actos e condutas ao império da lei, haja

48 Activismo judicial é aqui empregue no sentido de uma justiça proactiva, isto é, que tome a iniciativa, em contraponto com uma justiça meramente reactiva, que é a que tem predominado (do inglês *judicial activism*), ou seja, quando, entre várias soluções possíveis, o magistrado escolhe a que permite introduzir alguma mudança social.

49 Validação e proclamação dos resultados das eleições autárquicas de 19 de Novembro de 2003.

50 Validação e proclamação de resultados eleitorais da eleição intercalar do Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Xai-Xai.

51 Que valida e proclama os resultados da eleição intercalar para Presidente do Conselho Municipal de Mocimboa da Praia

52 Validação e proclamação dos resultados das Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, de 28 de Outubro de 2009.

53 Validação e proclamação dos resultados das Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2014.

54 Conselho Constituconal, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, p. 10.

55 L. Serejo, *Direito Eleitoral. De Acórdão com a Lei n.º 11.300/2006*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 2.

vista que o princípio da legalidade tem no Direito Eleitoral a função de legitimação do poder⁵⁶, porquanto a legalidade não é exclusividade da Administração Pública, já que ela se estende aos cidadãos, com a diferença de que aos entes públicos eleitorais se impõe que só possam fazer o que a lei autoriza ou determina, ao passo que, para a conduta do cidadão, o princípio da legalidade se traduz na ideia de que lhe é permitido fazer tudo o que não for proibido por lei.

E é neste último ponto em que o Conselho Constitucional se posiciona em tom mais crítico, ao alertar para os perigos incorridos pelo Estado de Direito Democrático se não houver uma cultura de “estrito respeito da ordem jurídica” pelos cidadãos, individualmente considerados ou agremiados em associações cuja vocação seja conquistar, exercer ou manter o poder político⁵⁷, sob pena de se resvalar para a anarquia. No entanto, o Conselho Constitucional não se dirige apenas aos cidadãos e suas agremiações, porque o seu pronunciamento inclui os órgãos de gestão eleitoral, os quais estão, igualmente, vinculados à lei, não podendo, por isso, praticar actos sem cobertura legal seja em benefício seja em prejuízo dos proponentes ou dos próprios candidatos. Quaisquer actos praticados com violação da lei não têm aptidão para produzir efeitos jurídicos⁵⁸, o que quer dizer que os actos ilegais praticados pelos órgãos eleitorais são nulos e de nenhum efeito.

3.1.2. O Apelo à Reflexão Generalizada sobre os Problemas do Processo Eleitoral

No mesmo Acórdão n.º 21/CC/2014, de 29 de Dezembro, ainda no exercício da sua magistratura de influência jurídico-política, o Conselho Constitucional faz uma constatação e um questionamento, dizendo que, desde 1999 até então, a legislação eleitoral tem sido aprimorada, fruto de consensos parlamentares e das contribuições da sociedade civil e observadores, em benefício de cada vez maior transparência dos processos eleitorais, referindo-se, a título de exemplo, à introdução da centralização mesa por mesa dos resultados eleitorais no apuramento distrital e de cidade, e distrito por distrito no apuramento provincial, assim como a distribuição de cópias originais dos editais de apuramento, em todas as suas fases, aos delegados de candidatura, aos observadores e aos jornalistas presentes, caso solicitem, à evolução das urnas opacas para urnas transparentes, à distribuição dos cadernos de recenseamento eleitoral aos partidos políticos, etc.

56 P. R. F Barbosa, “O Garantismo como Mecanismo de Negação do Simbolismo Constitucional ante o Advento do Neoconstitucionalismo Brasileiro”. In U. Coelho Neto (org.) *Temas de Direito Constitucional. Estudos em Homenagem ao Prof. Carlos Rebelo Júnior*. Aracaju: Evocati 2013, p. 249.

57 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, p 10.

58 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, apud Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, p. 18

A constatação do Conselho Constitucional baseia-se no que se pode considerar uma fotografia do quadro jurídico-eleitoral, que, visto nesta perspectiva estática, se aproxima à perfeição. Entretanto, o problema da dicotomia entre a realidade formal e a realidade material é uma realidade com a qual o Direito convive permanentemente. Nem sempre a perfeição da lei é acompanhada da sua efectiva aplicação prática⁵⁹.

Por isso, deve ser aceite o desabafo do CC, quando questiona onde reside, afinal, o verdadeiro problema dos nossos processos eleitorais: no quadro jurídico-constitucional; na organização, administração e gestão das eleições; no grau de preparação dos eleitores, dos partidos políticos e candidatos; ou, conjuntamente, em todos estes elementos do sistema? Neste sentido, o convite formulado pelo Conselho Constitucional a forças vivas da sociedade para “uma reflexão muito mais alargada, profunda e objectiva, visando identificar e caracterizar os problemas”⁶⁰ é pertinente e urgente.

3.1.3. A Necessidade de Educação Cívica dos Cidadãos

Nos termos do disposto na alínea e) do artigo 11 da CRM, constitui objectivo fundamental da República a promoção de uma sociedade de pluralismo, tolerância e cultura de paz. Se em 2009, o Conselho Constitucional fazia um balanço positivo do comportamento cívico dos diversos intervenientes do processo eleitoral, atribuindo-o a uma maior maturidade da democracia⁶¹, em 2014 viria dizer que a ocorrência reiterada de ilícitos, em cada período eleitoral, traduz o défice de educação cívica do eleitorado⁶². Este posicionamento é reiterado no Acórdão n.º 25/CC/2019, de 22 de Dezembro⁶³. Alguns dos ilícitos eleitorais demonstram um certo ambiente de intolerância em que os processos eleitorais decorrem, como sejam a ocorrência de sessenta e cinco ilícitos eleitorais de perturbação de mesas de assembleias de voto, trinta e um crimes de ofensas corporais e um número não especificado de danos de material de propaganda⁶⁴ ocorridos nas últimas eleições presidenciais, legislativas e presidenciais.

Para a reversão deste cenário e conseqüente criação de um ambiente multipartidário saudável é, de facto, imprescindível a educação cívica do cidadão para a paz e tolerância, em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre a Cultura de Paz⁶⁵ e a Declaração e Plano de Acção Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos

59 J.-L., Halperin, *Law in Books and law in Action. The Problem of Legal Change*. Maine Law Review, 64 (1) 2011, pp. 45-76.

60 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, p. 14.

61 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/2009*, p. 38.

62 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, p. 50

63 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 25/CC/2019*, de 22 de Dezembro, P. 28

64 *Idem*, p. 27

65 Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução n.º 53/243, de 13 de Setembro. Vide, ainda, a Declaração do Fórum de Alto Nível sobre a Cultura de Paz, de 5 de Setembro de 2018.

Humanos e a Democracia⁶⁶, segundo a qual é necessário construir a paz na mente das pessoas porque é nela que começa a guerra, sendo que a educação do cidadão para a paz constitui um factor importante, não só para a cultura de paz e tolerância, mas para a criação de condições para a estabilidade do Estado de Direito.

3.1.4. As Frequentes Mudanças da Legislação Eleitoral

Face às frequentes mudanças da legislação eleitoral que se têm verificado no país de eleição para eleição, incluindo as que ocorreram na vigência da actual Constituição, sem introduzir, salvo raras excepções, soluções substancialmente novas⁶⁷, o Conselho Constitucional reputa ainda actual, oportuna e premente a necessidade de uma reflexão cada vez mais ampla e profunda, no âmbito da política legislativa nacional, em torno da possibilidade de unificação da legislação ora dispersa, através da aprovação de uma lei eleitoral uniforme ou mesmo de um código de direito e processo eleitoral⁶⁸, para efeitos de simplificação e racionalização do nosso Direito eleitoral⁶⁹.

A advocacia do Conselho Constitucional em relação à necessidade de estabilização da legislação eleitoral é muito importante porque, como última instância de resolução de conflitos eleitorais, para além da sua função de verificação dos requisitos dos candidatos a Presidente da República, tem a oportunidade de viver, na prática, as dificuldades de interpretação e aplicação da legislação eleitoral. É um posicionamento que deve ser ponderado pelo legislador, porque a instabilidade legislativa não facilita o domínio da legislação pelos actores eleitorais, facto que propicia os conflitos eleitorais.

3.1.5. A Profissionalização da Comissão Nacional de Eleições

Depois de, em ocasiões anteriores, ter elogiado a evolução da Comissão Nacional de Eleições (CNE), como um esforço visando institucionalizar a sua profissionalização, o CC veio lamentar, em 2014, que as alterações da legislação eleitoral resultantes dos consensos alcançados no âmbito do diálogo entre o Governo e a Renamo no Centro de Conferencias Joaquim Chissano vieram retomar o princípio da partidarização dos órgãos eleitorais, abandonando o princípio da profissionalização⁷⁰. Para o Conselho Constitucional, a profissionalização implica não só a sujeição dos membros da CNE a um elenco de incompatibilidades, mas, também, ao princípio da exclusividade. A

66 UNESCO. Declaração e Plano de Acção Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia, proclamada pela 44.ª Conferência Internacional sobre Educação e aprovada pela Conferência Geral da UNESCO na sua 28.ª Sessão, Paris, Novembro de 1995.

67 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/CC/2009*, de 27 de Dezembro, p. 4-5.

68 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro, p. 7.

69 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/CC/2009*, de 27 de Dezembro, p. 4-5.

70 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 21/CC/2014*, de 29 de Dezembro

estes elementos, pode, ainda, incluir-se a necessidade de sujeição dos membros dos órgãos de gestão eleitoral a critérios de selecção com base na sua capacidade técnica, eficiência, boas práticas baseadas em códigos de conduta e de ética; à percepção da sociedade, etc⁷¹.

Embora o Conselho Constitucional não tenha ido mais longe nesta sua observação, em coerência com o que afirmara em 2009, quando referiu que a “aprovação da Lei n.º 8/2007 visou tornar a CNE num órgão despartidarizado, através da integração no seu seio de membros provenientes da sociedade civil, e reforçar a sua profissionalização de harmonia com o princípio da imparcialidade nos termos do n.º 3 do artigo 135 da Constituição”⁷², na prática, está implícita no seu posicionamento a manifestação de discordância e desconfiança da inconstitucionalidade da partidarização da CNE. Há que se reflectir sobre o caminho que a CNE deve tomar para que a sua organização e funcionamento contribuam para uma maior confiança dos actores eleitorais.

3.2. O Desperdício de Oportunidades de Afirmação de Emancipação da Justiça Eleitoral

Em algumas ocasiões, o Conselho Constitucional optou por seguir o caminho do judicial self restraint, portanto, uma via conservadora, limitando-se a aplicar a lei sem procurar vias alternativas⁷³ que poderiam fortalecer ainda mais o Estado de Direito Democrático. A este respeito, entende a doutrina que o magistrado do Estado de Direito Democrático não se pode ater à estrita literalidade da lei em seu aspecto formalista ou tecnicista. Com efeito, a jurisdição deve ocorrer em prol da materialização de uma justiça não apenas formal, em termos de efectivação de direitos através da constante busca de tutela do direito material adequado e em tempo razoável⁷⁴. Convém referir que a falta de proactividade judicial e excesso de legalismo não é um problema só do Conselho Constitucional, mas de toda a justiça moçambicana.

Podem ser citados alguns exemplos de casos em que o Conselho Constitucional poderia ter exercido o seu activismo judicial e avançar para além da letra da lei, a fim de garantir uma efectividade do direito de sufrágio eleitoral, considerando este como o direito humano que toda a pessoa tem de tomar parte da direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes eleitos⁷⁵.

71 R. Lopez- Pintor, “Principles for Independent and Sustainable Electoral Management. International Standards for Electoral Management Bodies”. *Global Comparative Experiences*, Cairo: UNDP, 2012, p. 40.

72 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 30/CC/2009*, de 27 de Dezembro, p. 4.

73 J. Dias & J Almeida, “Efectividade da Independência e/ou autonomia do poder judicial em Portugal: Reflexões Sobre as Condições Externas e Internas”. *Julgar*, 10, 2010, pp. 77-101; K. Holand “Judicial Activism vs Restraint: MacDowell, Miller and Perry Reconsider de Debate”. *American Bar Foundation Research Journal*, 8 (3) 1983, pp. 705- 717.

74 S. Araújo, “A Busca por um Acesso à Justiça mais Efectivo Através do Modelo Processual Cooperativo”. In J. O. Rosário & L. Frere (Org.), *Natal*: Editora Motres, 2019, p. 46.

75 Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A conduta judicial *self restraint* do Conselho Constitucional baseia-se, fundamentalmente, na distinção entre o processo de contencioso eleitoral e o processo de validação e proclamação de resultados⁷⁶, entendendo que no primeiro caso, porque o direito de recorrer está na disponibilidade e que ao recurso se ligam interesses subjectivos dos recorrentes, o poder de cognição do Conselho Constitucional está extremamente condicionado pela verificação previa de pressupostos e requisitos processuais subjectivos e objectivos⁷⁷. No fundo, com este posicionamento, o Conselho Constitucional confere ao recurso eleitoral uma natureza subjectivista, por considerar que este meio processual se liga a interesses subjectivos, isto é, que se trata de um modelo subjectivista de contencioso eleitoral, no qual os interessados defendem os seus direitos eleitorais⁷⁸.

No Acórdão n.º 23/CC/2018, de 2 de Novembro, o Conselho Constitucional afirma, por exemplo, que a alegação segundo a qual os presidentes das mesas se recusaram a entregar os impressos de reclamação e que, não obstante terem cumprido o n.º 3 do artigo 91 da citada Lei Eleitoral, as Comissões Distritais de Eleições (CDE), de igual modo, se recusaram a receber o expediente de protesto, é votada à sucumbência, uma vez desacompanhada da pertinente prova, para além de que envolvia, igualmente, a comunicação do facto à autoridade policial, que, no caso, nem sequer é referenciada, tendo, por esta razão, negado provimento ao recurso eleitoral⁷⁹. Situação análoga têm sido os alegados casos de recusa dos presidentes das mesas de assembleias de voto de receber as reclamações e protestos dos interessados, impedindo-os de observar o princípio de impugnação prévia, o que, do mesmo modo, tem levado à não apreciação dos respectivos recursos eleitorais⁸⁰, sendo certo, porém, que com base nos mesmos factos, o Conselho Constitucional declarou nulidade das eleições na Autarquia de Marromeu, no acórdão de validação dos resultados⁸¹.

No entanto, considerando os factos controvertidos, designadamente a alegada recusa dos presidentes das mesas a entregar os impressos de reclamação ou a receber as reclamações ou protestos, o que está em causa não é apenas a defesa dos direitos ou interesses do partido recorrente, mas sim a defesa da legalidade e honestidade do processo eleitoral, tal como, aliás, demonstrou o posicionamento do Conselho Constitucional no Acórdão n.º 27/CC/2018, de 13 de Novembro⁸². Há, claramente,

76 A. Amade, “Sujeição das Decisões da Comissão Nacional de Eleições ao Escrutínio da Justiça Constitucional. In C. Gomes *Estudos sobre Contencioso Administrativo e Constitucional Moçambicano*, Maputo: Edição Executiva OHI Multimédia, 2017, p. 14.

77 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 2/CC/2009*, de 15 de Janeiro.

78 A. Macie “Abordagem Doutrinária do Recurso Contencioso Eleitoral à Luiz das Sextas Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais”. In G. Mbilana, (Org.). *Moçambique Eleições...op.cit.* pp. 7-53.

79 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 23/CC/2018*, de 2 de Novembro, p. 5.

80 Conselho Constitucional, *Acórdãos n.º 16/CC/2018*, de 28 de Outubro e *22/CC/2018*, de 2 de Novembro.

81 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 27/CC/2018*, de 13 de Novembro, p. 21.

82 Validação e proclamação dos resultados das eleições dos membros dos órgãos autárquicos, realizadas em 10 de Outubro de 2018.

aqui, uma questão de interesse público relativo à justiça e honestidade do processo eleitoral na referida mesa eleitoral, matéria que não deve ficar apenas à disposição da parte interessada.

Num caso como este, parece igualmente ser de fazer prevalecer o mesmo interesse público na garantia da liberdade, justiça e transparência das eleições, que tem levado o Conselho Constitucional a julgar, nos acórdãos de validação e proclamação de resultados, independentemente dos interesses particulares dos concorrentes, todos factos de que tenha conhecimento pelas vias legalmente estabelecidas, visando aferir com objectividade a legalidade e regularidade dos actos eleitorais⁸³.

A mesma actuação judicial *self restraint* verifica-se nos casos em que as partes alegam factos que correspondem a ilícitos eleitorais que, pela sua natureza, deveriam justificar a sua qualificação simultânea como irregularidades eleitorais. No Acórdão n.º 18/CC/2019, de 11 de Novembro, o Conselho Constitucional não conheceu do mérito do recurso eleitoral no qual o recorrente pretendia a declaração de nulidade do acto eleitoral na mesa onde, supostamente, porque os seus delegados foram impedidos de participar nos respectivos trabalhos.

Não restam dúvidas de que a obstrução da fiscalização constitui um tipo legal de ilícito eleitoral⁸⁴. Porém, à luz do mesmo regime eleitoral, o comprovado impedimento pelos membros da mesa da assembleia de voto do exercício dos direitos e deveres dos delegados de candidatura afecta a validade dos actos eleitorais da respectiva mesa⁸⁵. Portanto, numa actuação de activismo judicial, em casos como estes, o Conselho Constitucional não deveria ter recusado apreciar e decidir o fundo da causa com o fundamento de que os factos que sustentam o recurso eleitoral são ilícitos eleitorais.

A importância do activismo judiciário da justiça eleitoral reside na função desta justiça especializada na promoção da confiança na democracia, enquanto mecanismo de resolução pacífica de conflitos eleitorais, num ambiente de paz social e estabilidade política, posicionando-se como a última garantia dos direitos políticos e do pluralismo político, que, por sua vez, asseguram a legitimidade de qualquer processo eleitoral⁸⁶. Por isso, a perspectiva do judicial *self restraint*, a que se tem votado ultimamente o CC, não é muito desejável, na medida em que a função da justiça eleitoral é promover a resolução pacífica dos conflitos eleitorais, sendo, por isso, necessário um esforço de apreciação e decisão dos recursos eleitorais através da adopção de uma atitude de activismo judiciário, mas, obviamente, sem ferir o espírito da lei.

83 Conselho Constitucional, *Acórdão n.º 2/ CC/2009*, de 15 de Janeiro.

84 Artigo 208 da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio.

85 Artigo 57, n.º 4, da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio.

86 Organization of American States. *More Rights for more People, Observing Electoral Justice Systems. A Manual for OAS Electoral observation Missions*, Washington, DC, 2019.

CONCLUSÃO

O balanço dos 25 anos da justiça eleitoral, quer quando seguia a concepção judicialista quer na actual concepção constitucionalista, é positivo, na medida em que não há muita contestação contra as suas decisões. Não restam dúvidas de que, particularmente, nas eleições autárquicas de 2018, o Conselho Constitucional esteve no centro das atenções dos actores políticos, por ter rejeitado, com base em pressupostos processuais, alguns recursos eleitorais sobre aspectos importantes do Direito Eleitoral. Mas tal situação é consentânea com a jurisprudência eleitoral já firmada, que segue a orientação de que, em sede de recursos eleitorais, a atitude do Conselho Constitucional é de *judicial self restraint*, por entender ser às partes interessadas que cabe promover a defesa dos seus direitos e interesses eleitorais, reservando a sua atitude de activismo judiciário para a validação e proclamação dos resultados eleitorais.

Mas a distinção que o Conselho Constitucional faz do dos seus poderes de protecção do interesse público nos recursos eleitorais e nos processos de validação e proclamação dos resultados eleitorais é questionável, porque, em ambos os casos, o interesse público da honestidade, transparência e verdade do processo eleitoral é o mesmo. As mesmas razões que presidem o Conselho Constitucional declarar, oficiosamente, a invalidação de eleições nos casos em que em sede da validação e proclamação dos resultados se depara com irregularidades que afectam a verdade material das eleições são igualmente aplicáveis aos recursos eleitorais. Por isso, pode dizer-se que a distinção dos poderes da justiça eleitoral de averiguação oficiosa de irregularidades nos recursos eleitorais e na validação e proclamação dos resultados, em matéria de interesse público, é demasiado formalista! Com efeito, em os recursos eleitorais não são processos de partes, uma vez que a sua função é a defesa da legalidade eleitoral.

Também não restam dúvidas de que existem aspectos da justiça eleitoral que devem continuar a merecer uma reflexão, quais sejam a necessidade de reforçar as garantias do direito de acesso à justiça, actualmente limitado pelo princípio da impugnação prévia, cuja aplicação prática no terreno nem sempre se mostra consentânea com a arquitectura do regime do contencioso eleitoral nos casos em que os interessados se deparam com obstáculos para o exercício do seu direito de impugnação de irregularidades eleitorais no momento em que elas se verificam. Quando cerca de 50% dos recursos eleitorais são rejeitados por causa deste pressuposto processual, é motivo para se reflectir sobre a sua adequação à realidade prática moçambicana. O direito de acesso à justiça eleitoral deve ser visto nas suas várias dimensões, nomeadamente na dimensão de acesso, que engloba o acesso ao Direito Eleitoral (o direito de conhecer as leis, o que é incompatível com a constante instabilidade da legislação eleitoral), o acesso material à justiça eleitoral, entre outros factores, bem como nas dimensões da disponibilidade e adequação cultural ou social, na medida em que a ideia de que só se impugna quando a reclamação vai para o superior pode ser a causa do falhanço da

impugnação prévia.

No aspecto organizacional da justiça eleitoral, parece justificar-se a necessidade de se avaliar se o regime de nomeação dos juizes conselheiros do Conselho Constitucional mediante o critério de representação proporcional da Assembleia da República é compatível com os Princípios das Nações Unidas sobre a Independência da Magistratura, que preconizam a existência de salvaguardas de que a nomeação dos juizes não se baseie noutros motivos que não sejam a sua capacidade técnica e integridade. Com efeito, a independência do poder judicial é, também, uma questão da percepção que o cidadão deve ter dela para que acredite na justeza das suas decisões.

PARTE III:
DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO

BUROCRATIZANDO OU PARTIDARIZANDO A DESCENTRALIZAÇÃO? POR UMA PERSPECTIVA DE RECONCILIAÇÃO PÓS-CONFLITOS EM MOÇAMBIQUE

Egídio Guambe

INTRODUÇÃO

A descentralização tornou-se, desde a década 80 do último século (XX), uma tendência transnacional. Tanto os Estados do Sul como os do Norte se empenharam em processos de reformas das suas administrações, em direcção a estruturas locais mais activas na acção governamental. No início dos anos 2000, eram cerca de 85 os países que tinham investido em programas de descentralização¹. As narrativas para a adesão aos processos de descentralização variam de país para país: “aprofundamento das democracias”, “construção da nação”, “simplificações administrativas”, “legitimação do Estado”, “promoção de desenvolvimento local”, “melhoria dos serviços públicos”, etc.². Em países que experimentaram conflitos, como a Serra Leoa, a Irlanda do Norte, Ruanda, Sri Lanka, entre outros, a descentralização foi concebida como um elemento essencial de reconstrução pós-conflito³. Em muitos países africanos, a adesão aos *keits* de descentralização expandiu-se também como um requisito para o acesso aos recursos financeiros dos doadores⁴.

Em Moçambique, o discurso sobre a descentralização começou um pouco depois da independência, oficialmente aquando da realização do IV Congresso da Frelimo, em 1983, em parte, como resultado das dificuldades de o Estado se afirmar na extensão territorial do país (quase 800 mil quilómetros quadrados), com a guerra de rebelião liderada pela Renamo a ganhar espaço e transformando-se em guerra civil⁵. O discurs-

1 World Bank, *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments*. United Cities and Local Governments, Washington, DC, World Bank, 2009.

2 A. Rodríguez-Pose & N. Gill, “The Global Trend towards Devolution and its Implications.” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21 (3), 2003, pp. 333-351.

3 G. J. Wall, “Decentralisation as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Lanka, Sierra Leone and Rwanda”. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, (1) 6, 2016, pp. 898-920.

4 Ch. N. Mback, *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala, 2003.

5 M. Cahen, *Mozambique, la révolution implosée: études sur 12 ans d'indépendance, 1975-1987*. Paris: L'Harmattan, 1987.

so sobre a descentralização surge também como uma tendência de modificação da linha de orientação ideológica, do marxismo pós-leninista⁶ para o neoliberalismo, manifestada pelas negociações de acesso a apoios das Instituições de Bretton Woods, o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁷. Já nos finais dos anos 1980, a descentralização era um dos elementos centrais da agenda pública, de tal forma que a Constituição de 1990, aquela que abriu espaço oficial para o multipartidarismo e para a economia de mercado, redefinia a organização administrativa local.

Com o fim da guerra civil, em 1992, que opunha o Governo da Frelimo à Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), os debates sobre a descentralização instituíram-se. As dinâmicas da sua implementação configuravam-se em torno duma matriz partidária. Os resultados das primeiras eleições multipartidárias, em 1994, serviram como pedra angular para a imaginação do que seria a implementação das políticas de descentralização em Moçambique⁸. Desde o início, a descentralização é implementada sem uma estratégia única⁹, o que permite acumular e sobrepor arranjos partidários circunstanciais e instáveis. Com efeito, pela natureza da sua configuração, através dos partidos, a descentralização não permitiu ao país obter ganhos significativos sobre o aprofundamento da democracia¹⁰ e melhoria dos serviços públicos locais, nem a reconciliação pós-conflito. É paradoxal que, ao mesmo tempo que se acumulam anos de implementação da descentralização, as condições de construção e legitimação do Estado e de construção de uma paz sustentável se degradam, assim como se aprofundam práticas de exclusão das populações.

Uma vasta literatura que analisa as dinâmicas da descentralização, no que se refere aos países com experiência de conflitos político-militares, insiste em considerá-las como um dispositivo essencial na reconciliação e coesão social pós-conflito¹¹. No entanto, a literatura moçambicana¹², que estuda estes processos, tende a não estabelecer esta

6 M. Cahen, "Check on socialism in Mozambique — what check? what socialism?" *Review of African Political Economy*, 20 (57), 1993, pp. 46-59.

7 M. A. Pitcher, *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

8 D. M. Rosário, "Os Municípios dos "Outros": Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche". *Cadernos de Estudos Africanos*, 2015, pp. 135-165.

9 A estratégia de descentralização foi apenas aprovada em 2012; portanto, mais de 10 anos depois de da descentralização. A mesma não constitui um documento fundamental nas dinâmicas de descentralização, mas apenas um acto burocrático de respeito dos interesses dos doadores.

10 Apesar de uma tendência crescente de participação nas eleições autárquicas, comparativamente à participação nas eleições nacionais, o espaço local tende a ser cada vez menos aberto para a participação na governação quotidiana local.

11 A. Nickson & J. Cutting, "The role of decentralisation in post-conflict reconstruction in Sierra Leone." *Third World Thematics: A TWQ Journal* 1 (6), 2016, pp. 799-816; P. Smoke, "Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges." *Public Administration and Development*, 23 (1), 2003, pp. 7-16.

12 Vide alguma literatura moçambicana sobre a descentralização: S. Forquilha, "Remendo novo em pano velho": O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique." *Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*, Maputo: IESE, 2007; C. Matsinhe & D. Namburete, "Descentralização doseada: facetas estruturantes das inequidades em saúde em Moçambique". *Novos Estudos - CEBRAP*, 38 (2), 2019, pp. 371-387; I. Soiri, *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? : Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999; B. Weimer, *Moçambique:*

relação, embora a matriz essencial de entrada na agenda dos processos de descentralização seja, muitas vezes, resultante da procura de paz. É muito pouca a literatura que trata dos processos de descentralização e reconciliação pós-conflito como complementares¹³. A complementaridade, vista através da implementação destes processos, é tratada de forma muito marginal, embora as reformas de descentralização, resultantes de conflitos militares cíclicos, sejam recorrentes.

A partir de uma reconstituição diacrónica destes processos, vamos, neste capítulo, elaborar, de forma sucinta, sobre as dinâmicas que permitiram a entrada na agenda pública das diversas reformas de descentralização em Moçambique, cruzando-as com as perspectivas relacionadas com a reconstrução pós-conflito. Com efeito, todas as fases que ditaram a emergência do processo de descentralização parece que têm como antecedentes acções de conflitos político-militares, sobretudo entre os principais actores políticos moçambicanos, a Frelimo e a Renamo. O estudo da implementação de acções descentralizadoras e de reconciliação pode ser estimulante para entender as dinâmicas de construção da legitimidade do Estado e, naturalmente, de um ambiente de paz sustentável.

Este capítulo tem três partes, que correspondem às fases das principais reformas de descentralização: a primeira analisa as narrativas da entrada da agenda da descentralização na configuração da administração, sobretudo nos processos de transição para a democracia multipartidária; a segunda analisa os ajustes do processo vis-à-vis os desafios político-partidários e as mudanças dos discursos político-eleitorais; a parte final, que antecede às conclusões, faz um cruzamento entre as dinâmicas da descentralização e o processo de reconstrução pós-conflito, nomeadamente a reconciliação, a reintegração de ex-guerrilheiros e a coesão social.

descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados, Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012; B. Weimer & J. Carrilho, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*, Maputo: IESE, 2017. Sobre os processos de negociação da paz, vide: J. C. G. Pereira, “Para onde vamos? Dinâmicas de paz e conflitos em Moçambique”. In *Desafio para Moçambique 2016*, Maputo: IESE, 2016, pp. 33-91; A. Nilsson, *Paz na nossa época: para uma compreensão holística de conflitos na sociedade mundial*. Maputo: CEEI-ISRI, 2001; K. Kingma, “Um olhar ao DDR em curso em Moçambique. Discussões francas sobre planos realísticos de reintegração crucial para o sucesso da operação”. *EISA, Policy Brief*, 9, 2020; C. Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. M. Cahen, “Se nos roubar, vamos queimar! Vers une nouvelle guerre civile au Mozambique?” *LAMenparle*, 2015.

13 Vide alguma (pouca) literatura que aborda tanto a marginalmente como a complementaridade entre a descentralização e reconciliação pós-conflito: F. Faria & A. Chichava, *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*, Maputo: Comissão Europeia, 1999.

DESCENTRALIZAR PARA APROFUNDAR A DEMOCRACIA E MELHORAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS - UMA AMNÉSIA SOBRE RECONCILIAÇÃO PÓS-CONFLITO

Os primeiros discursos sobre a descentralização em Moçambique estruturaram-se, por um lado, no aprofundamento da democracia, via abertura de espaço público local, no pressuposto de que a participação do cidadão é alicerçada na eleição dos representantes locais; por outro, como um fundamento para a melhoria dos serviços públicos, resultado da aproximação e envolvimento das populações na identificação e resolução dos problemas locais. É como especificava o artigo 185 da Constituição da República de 1990: a descentralização tem o objectivo de “organizar a participação dos cidadãos na resolução dos problemas de suas comunidades e na promoção do desenvolvimento local. Seu reforço deve servir para aprofundar a democracia e contribuir na integração e na unidade nacionais”.

Portanto, embora se tratasse de um período de preparação da saída do conflito militar, o processo inicial de descentralização, pelo menos em termos oficiais, não se concebeu, directamente, como uma variável para a reconciliação pós-conflito. Obviamente, a melhoria dos serviços públicos locais e o aprofundamento da democracia podiam levar a tal efeito. Mas a ambiguidade na definição da relação entre a nova estrutura de organização da administração local, por via da descentralização, e o compromisso de esta servir como ferramenta de aprofundamento da reconciliação (e reintegração) do país no pós-conflito deixou, como veremos, espaço para exclusiva exploração partidária e de reforço do regime em metamorfose. O entendimento do regime do dia era aplicar modificações na estrutura participativa das “Assembleias Populares”, corrigindo alguns erros que tinham resultado numa crise de legitimidade do Estado, quase generalizada.

Os debates que predominavam no período que seguiu a aprovação da Constituição de 1990 e que resultaram na produção do primeiro quadro legal sobre a descentralização (a lei n. 3/94, 13 de Setembro), e profundamente influenciadas pelas políticas de ajustamento estrutural¹⁴ (do Banco Mundial), tenderam a considerar a descentralização como um factor técnico de reforma da administração¹⁵. Efectivamente, o es-

14 As políticas neoliberais de reforma dos Estados Africanos tenderam a se inclinar na dimensão técnica (antipolítica), por via das suas orientações de Estado mínimo e de contorno aos Estados considerados (neo-patrimonialistas e autoritários). Para este tipo de leitura, vide: J. Ferguson, *The anti-politics machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

15 Contrariamente ao que avança algum tipo de literatura, nomeadamente que a descentralização apareceu como um compromisso do Governo com o Banco Mundial para a gestão de conflitos políticos. J. Alexander “The Local state in post war: political practice and ideas about authority”: *Africa*, 67, 1997. Os incentivos a reformas por parte das instituições de Bretton Woods apresentam-se como antipolíticos, o que fez com, em muitos países africanos, fossem convertidos, de forma manipulada pelas elites políticas, para a sua recomposição na busca de uma legitimidade perdida nos períodos logo a seguir à descolonização. Vide: B. Hibou, “Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire.” *Les Études du CERI*, 1998, pp. 1-46; Th. Trefon, *Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure*. London : Zed Books, 2011.

sencial para o doador, em matéria de descentralização, era como garantir que o apoio chegasse ao beneficiário, desviando, portanto, todo um conjunto de protocolos dos regimes clientelistas e autoritários, forçando, assim, o emagrecimento do Estado (na linha do *rolling back the State*)¹⁶, sobretudo porque grande parte dos doadores, em contextos africanos, tinha comprado a ideia das reformas gerenciais do sector público, apresentadas como uma tendência transnacional de transferência e importação de ferramentas do sector privado para o público e a aplicação técnicas de autonomia e gestão por resultado no funcionalismo público¹⁷. Parece que as doutrinas gerenciais ou da Nova Gestão Pública alinhavam bem com a crença no antipolítico¹⁸ e contorno às derivas neo-patrimoniais¹⁹ ou predadoras²⁰ dos Estados africanos pós-coloniais. Em Moçambique, o então Ministério da Administração Estatal tinha tomado a dianteira na coordenação das propostas, sob forte apoio técnico de consultores, numa linha quase meramente técnico-administrativa do processo²¹.

Este tipo de perspectiva de orientação da descentralização, como mero processo administrativo de organização territorial, produziu, rapidamente, um divórcio que se materializou, pela primeira vez, no recuo nomeadamente da sugestão inicial de reforma da governação local. De acordo com o primeiro quadro legal, a lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, sobretudo a base técnica que era o Programa da Reforma dos Órgãos Locais (PROL) previa uma descentralização generalizada, por todo país, criando distritos municipais urbanos e rurais. Estas estruturas seriam eleitas via sufrágio universal. A lei em foco foi aprovada durante o multipartidarismo, mas sem parlamento multipartidário, por isso, sem um verdadeiro pulsar do tal multipartidarismo. Terá sido por isso que, após as primeiras eleições, os resultados relativamente favoráveis à oposição, sobretudo, no meio rural, alertaram para novas perspectivas de descentralização. A Frelimo, que ganhou estas eleições, viu-se posta em causa nas zonas rurais, onde a Renamo tinha mais apoio popular: 41% dos votos favoráveis à Renamo contra 40% para a Frelimo, no poder²². A diferença era menor, no entanto ela representava uma verdadeira humilhação para o partido Frelimo, que estava na liderança da formação do novo Estado pós-colonial e acreditava unificar um ideal de Moçambique independente, vis-à-vis uma Renamo que acabara de se transformar de um movimento de rebelião para partido político.

16 Ch. N. Mback, *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris: Cotonou: Karthala, 2003.

17 J. I. Gow & C. Dufour, “In the new public management a paradigm? Does it matter?” *International Review of Administrative Sciences*, 66 (4), 2000, pp. 573-597.

18 J. Ferguson, *op. cit.*....

19 J. F. Médard, “L’État patrimonialisé.” *Politique Africaine* 1 (39), 1990, pp. 25-36; D. Bach & M. Gazibo, *Neopatrimonialism in Africa and beyond*. New York: Routledge, 2012.

20 D. Darbon, “L’État prédateur”, *Politique Africaine*, 1990, pp. 37-45.

21 I. Lundin & F. Machava, *Autoridade e poder tradicional*, I et II, Maputo, Ministério da Administração Estatal, Núcleo de Desenvolvimento Administrativo, 1995.

22 B. Mazula, *Moçambique eleições democracia e desenvolvimento*. Maputo: Inter-Africa Group, 1995; J. C. G. Pereira, “Antes o “diabo” conhecido do que um “anjo” desconhecido”: as limitações do voto económico na reeleição do partido FRELIMO.” *Análise Social* 43 (187), 2008, pp. 419-442.

Na nova composição da Assembleia da República, saída das eleições gerais, presidenciais e legislativas de 1994, a lei de nº 3/94, de 13 de Setembro, que propunha a generalização do processo de autarcização, teria sido considerada inconstitucional, evitando-se, assim, uma municipalização das zonas rurais. Uma emenda à constituição seria promulgada em 1996, através da lei nº 9/96, de 22 de Novembro. Na base desta emenda, os órgãos descentralizados deveriam ser um complemento dos de representação do Estado (os Órgãos Locais do Estado), portanto, os órgãos descentralizados que exercem a administração directa do Estado Central. Instaurava-se, nestes termos, uma dualidade na estratégia de organização territorial do Estado, entre órgãos descentralizados e outros desconcentrados, uma administração indirecta e directa do Estado²³. Como resultado deste novo quadro Constitucional, uma nova lei seria promulgada, a lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, que viria a criar e redefinir a organização e funcionamento dos órgãos do poder local.

No essencial, este novo quadro legal, através de um princípio administrativo de gradualismo, institucionalizava um duplo recuo no que concerne ao pressuposto de aprofundamento da democracia e melhoria dos serviços públicos:

(i) Primeiro, a autarcização seria selectiva, o que ditava que seriam elevados à categoria de autarquia apenas os espaços previamente preparados, sob critérios, muitas vezes, partidarizados, de acordo com os interesses do regime do dia. Muito dificilmente, pode-se aferir o real critério objectivo empregue para a elevação de certas vilas e não outras à categoria de município. Aliás, desde o início da implementação do processo, apenas 10 cidades e 43 vilas foram elevadas à categoria de município, de um total de cerca de 154 vilas, sedes de distritos, para não referir as povoações. A temporalidade para as escolhas de locais a ascenderem é, pelo menos do ponto vista oficial, igualmente, pouco clara. Do mesmo modo, depois da primeira vaga de elevação de locais à categoria de autarquia, em 1998, da segunda, em 2004, e da terceira, em 2013²⁴, tudo indicava que, de dez em dez anos, novos locais seriam promovidos à categoria de município. No entanto, nenhuma metodologia foi traçada. Ademais, o nível de autarquias de povoação é apenas de previsão legal, nunca foi concretizado, de facto. Tudo indica que se instituiu uma incerteza quanto aos procedimentos de autarcização, sobretudo porque as novas lógicas de governação local imprimiram uma complexidade quanto ao futuro das autarquias (cf. infra).

Para todos os efeitos, o gradualismo na elevação das vilas à categoria de autarquia não só retrocedeu o aprofundamento da democracia como diferenciou os cidadãos, entre aqueles que têm direito de eleger os seus representantes e aqueles “outros” que não gozam de tal prerrogativa. Alguma literatura considerou isto como um processo de

23 Concretamente, tratava-se de uma extensão do regime governamental, por via da desconcentração, e permitir uma ligeira abertura por via de um processo de descentralização dissimulado. L. Sindjoun, *L'Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*. Paris: Economica, 2002.

24 Em 2008, apesar da realização das eleições locais, não houve novos locais promovidos à categoria de município.

re-centralização²⁵, uma clara resistência da administração central, sob forte influência do partido no poder, a ceder a uma verdadeira autonomia à participação local no espaço público. O pressuposto de aprofundamento da democracia, por via da abertura do espaço público local, foi, assim, amputado e substituído por um controlo no processo de criação destes novos espaços de participação local. Simultaneamente, a perspectiva da desconcentração, ou seja, da administração directa do Estado, foi-se aprofundando. Os Órgãos Locais do Estado ganharam uma considerável relevância administrativa. Aliás, a chegada do presidente Armando Emílio Guebuza ao poder, em 2004, e a sua agenda de revitalização das bases sociais do partido valorizaram mais a desconcentração do poder em detrimento da descentralização. O distrito, por exemplo, foi, nos discursos performativos, reforçado como uma unidade fundamental para a planificação e mesmo para a governação local. Com as políticas de redistribuição monetária (sobretudo com o que ficou conhecido como 7 milhões), surgiu uma agenda de valor social local, sobretudo de captura e cooptação partidária das iniciativas locais²⁶;

(ii) Quanto à prestação de serviços públicos locais, as competências de gestão destes também foram definidas como de transferência progressiva (vide o decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto), na linha do princípio de gradualismo, segundo critérios que deixam espaço para uma discricionariedade partidarizada²⁷. Apesar de passarem cerca de 20 anos de experiência de autarcização, são poucas as competências transferidas para a gestão local, sobretudo para as autarquias sob gestão de partidos da oposição, como Beira e Quelimane²⁸. Obviamente, as autarquias, tal como o país, em geral, “caminham com bengalas emprestadas”²⁹, ou seja, por via de financiamento, dos órgãos centrais ou de outros parceiros. Com as suas receitas (próprias) conseguem apenas cobrir cerca de 37% das despesas; o resto é tudo fruto de transferências centrais e doações³⁰. Destes valores, grande parte vai para o pagamento de salários

25 E. Chiziane, *As tendências da reconcentração e recentralização administrativa em Moçambique*. Maputo: Kapticua, 2011.

26 S. Forquilha, op. cit.. A. Orre & S. Forquilha, “Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique”. In *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, 2012, pp. 168-196.

27 E. Chiziane, “Diagnóstico do processo de transferência de competências no âmbito da descentralização em Moçambique.” Maputo: Ministério da Administração Estatal, não publicado.

28 C. Matsinhe & D. Namburete, “Descentralização doseada: facetas estruturantes das inequidades em saúde em Moçambique.” *Novos Estudos* 38 (2), 2019, pp. 371-387.

29 I. Soiri, *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada?: Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999; W. Borowczak & B. Weimer, “Andar com uma bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011”. *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*, Maputo, IESE, 2016; B. Weimer, op. cit., 2012, pp. 103-161.

30 E. Nguenha & B. Weimer, “Orçamentação, Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003”. Maputo: Cooperação Suíça/PADEM, 2004; E. Nguenha & B. Weimer, “Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos.” In B. Weimer, *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados*. Maputo; Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012, pp.197-215.

e de custos correntes e quase nada para uma verdadeira prestação de serviços³¹. Em termos de serviços públicos locais de facto, as autarquias não têm competências descentralizadas nem capacidades (incluindo recursos humanos competentes) para prestar serviços. Nos moldes do seu actual funcionamento, as autarquias servem mais como espaços de redistribuição clientelista dos recursos do Estado entre os partidos políticos relevantes do espaço político Moçambicano. Efectivamente, sem um processo de municipalização claro nem competência de gestão dos serviços públicos locais, as autarquias deixam dúvidas sobre a sua relevância no processo de afirmação da democracia e de melhorias da oferta de serviços públicos, até porque não têm clareza sobre a sua função para a coesão social e pouco contribuem para a reconciliação.

De outra maneira, as autarquias seriam, por excelência, o espaço e o recurso de reintegração económica, social bem como política e funcionariam como integradoras das dinâmicas sociais locais, permitindo a construção de uma estrutura local para a inclusão e reintegração das pessoas envolvidas em acções militares. Aliás, estudos recentes sobre conflitos militares no extremo norte de Moçambique mostram que é, sobretudo, a dificuldade de inclusão social, em particular da juventude, que participa na criação de uma estrutura de “oportunidade” para a evolução de conflitos com certo apoio social local³². Finalmente, o processo de descentralização em Moçambique não é orientado nem por uma racionalidade administrativa nem política, no sentido de melhoria da prestação de serviços e aprofundamento da democracia, respectivamente. Ademais, a recente modificação da estrutura governamental local veio apenas agregar confusão e precarização dos processos de reestruturação do Estado. Contrariamente às teorias gerenciais contemporâneas³³, que militam por uma redução da estrutura administrativa do Estado e simplificações administrativas, e às teorias democráticas de construção de redes e horizontalidade dos espaços participativos³⁴, as recentes modificações na administração local implantaram um mosaico complexo de

31 Para alguma literatura, isto pode participar na criação de ambiente para o desenvolvimento de actividades informais, às vezes, como de empreendedorismo (Egídio Guambe, “Informalidade e Recomposição do Estado. O Tratamento da Pobreza Urbana nos Municípios da Beira e de Mueda (Moçambique)”, (in press, *revista científica da UEM*). Para uma abordagem mais ampla da vida de sobrevivência urbana dos jovens, vide A. M. Honwana, *The time of youth: work, social change, and politics in Africa*. Sterling: Kumarian Press Pub, 2012.

32 S. Habibe, S. Forquilha & J. Pereira, “Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique. O Caso de Mocimboa da Praia”, *Caderno do IESE* 17, Maputo: IESE, 2019.

33 L. Rouban & J. Ziller, “De la modernisation de l’administration à la réforme de l’État”. *Revue française d’administration publique*, 1995, pp. 345 ; J.-P. Olivier de Sardan, “État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l’Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique”. *Politique africaine*, 96 (4), 2004, pp. 139-162 ; G. Bouckaert, “La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?” *Revue française d’administration publique*, 105-106 (1), 2003, pp. 39-54; A. Bartoli, G. Jeannot & F. Larat, “La simplification des formes et modalités de l’action publique : origines, enjeux et actualité”. *Revue française d’administration publique*, 2016, pp. 7-22.

34 N. Favero, K. J. Meier & L. J. O’Toole Jr., “Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management With Performance Outcomes.” *Journal of Public Administration Research & Theory*, 26 (2), 2016, pp. 327-343; G. A. O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy*, 1998; P. Le Gales & N. Thatcher, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*. Paris: Editions L’Harmattan, 2004.

coordenação e de pacificação das relações político-sociais dos actores locais. Enfim, ficou-se mais propenso à eclosão ou apoio a diversas formas de conflitos, incluindo rebeldia contra o Estado.

A NOVA ROTA DA DESCENTRALIZAÇÃO SEM DEMOCRACIA NEM SERVIÇOS PÚBLICOS

A incapacidade de gerir os processos de paz obrigou a mais uma reforma na estrutura administrativa de governação local, antes mesmo da maturação do processo anterior que visava fundamentalmente melhorar os serviços e aprofundar a democracia através de maior participação local. Efectivamente, depois de uma nova eclosão de conflitos políticos, com uma dimensão militar, sobretudo na região centro do país, desde 2012, com mais intensidade em 2013, agravados pela contestação dos resultados eleitorais das eleições gerais de 2014, pela Renamo, na tentativa de negociação de uma paz sustentável, uma nova configuração na descentralização retrocedeu os passos iniciais, antes mesmo da consolidação do modelo de descentralização anterior. Foi promulgada uma emenda à Constituição da República de 2004, através da lei nº 1/2018, de 12 de Junho. Elementos fundamentais da governação local foram alterados. Ao nível das autarquias, foi modificado o modo de eleição do Presidente da Autarquia, no lugar de eleição directa, passou a ser por via de listas de partidos ou de grupos de cidadãos, eliminando-se, assim, a possibilidade de candidaturas independentes e reforçando, sobretudo, o poder das Assembleias Autárquicas, das quais deve sair o Presidente da Autarquia. Concretamente, é a ditadura dos partidos políticos que se instituiu no controlo do Presidente da Autarquia e da governação local em geral, fechando cada vez mais espaços de relação entre a administração e o cidadão.

Na mesma senda, alterava-se o modo de indigitação dos Governadores Provinciais. Em vez de serem nomeados centralmente, como acontecia desde a independência, estes seriam eleitos indirectamente, por sufrágio universal, tal e qual como ocorre ao nível das autarquias, via listas dos partidos e ou agrupamentos de cidadãos. Com efeito, o Governo da Província transferia-se de Órgão Local de Estado para Órgão de Poder Local, sendo que, grosso modo, adoptava forma de configuração das autarquias que consiste numa tendência de governação relativamente autónoma em resultado da eleição via sufrágio universal dos seus órgãos. Emergia, igualmente, uma nova figura na governação provincial, a de Secretário do Estado na Província, que adoptava, concretamente, os poderes de um Órgão Local do Estado (desconcentração). Definido como figura de representação do Estado ao nível da província, o Secretário de Estado veio sobrepor-se a uma estrutura de governação local já complexa e de difícil coordenação³⁵. Por exemplo, no município da cidade da Beira, mas também nos municípios da Maxixe, Ilha de Moçambique e Nacala Porto, a experiência de

35 D. Booth, "Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision". *IDS Bulletin*, 42 (2), 2011, pp. 11-21.

criação de representação de Estado Central como resultado do decreto nº 65/2003, de 31 de Dezembro, tinha criado um contexto de incerteza e conflitualidade quanto à separação de competência e coordenação na execução das actividades³⁶. De acordo com o quadro jurídico que orienta este processo, as mesmas modificações de indigitação dos governantes locais (administradores) irão ocorrer ao nível dos distritos, a partir de 2024, ou seja, nas próximas eleições gerais, isto é, legislativas, presidenciais, provinciais e, também, distritais.

Em suma, as dinâmicas de modificação dos modos de governação local estruturaram-se no meio de muitas incertezas, ou seja, pouco se sabe se o princípio de gradualismo definido no processo de autarcização irá, de facto, continuar em vigor. Haverá mais autarquias ou estas serão eliminadas no contexto do novo figurino de Governação Descentralizada até ao nível distrital? É um processo que avança no meio de urgências e, muitas vezes, sem especificação clara das competências dos órgãos que se criam e sem critérios de coordenação. Num contexto de um baixo nível de institucionalização dos pressupostos de interesse público, as dinâmicas que estruturam a governação estão exclusivamente alienadas pelos interesses partidários e, sobretudo, participam do fortalecimento do regime autoritário, sem, com isso, estabelecerem bases de relação mais flexível entre o Estado e o cidadão nem a construção de uma estrutura promissora de uma paz sustentável³⁷. O pressuposto de uma verdadeira descentralização em contextos de conflitos cíclicos, como em Moçambique, era de que esta servisse como fermento para a implementação das políticas de reintegração, reconciliação e coesão social desde os níveis locais. Doravante, a descentralização conceber-se-ia a partir das estruturas de base, como as povoações, para que, gradualmente, se passasse para os níveis burocráticos de concepção moderna da administração e do Estado³⁸. Ela serviria, portanto, como uma fórmula, fundamentalmente, de “política de baixo”³⁹, ou seja, um factor estruturante dos modos populares de acção política⁴⁰ e, com base na descentralização, o Estado reivindicaria, com sucesso, a sua capacidade de gestão da sociedade.

DESCENTRALIZAÇÃO E CONFLITOS MILITARES - UM DIVÓRCIO NA CONSTRUÇÃO DA PAZ?

Os debates sobre os compromissos com a descentralização em Moçambique começaram num contexto de conflitos militares. De facto, aquando das primeiras abordagens oficiais sobre o processo, no IV Congresso da Frelimo, em 1983, a

36 E. Guambe, *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*, Mincerva Coimbra: Coimbra, 2019.

37 J. C. G. Pereira, op. cit.

38 Th. Bierschenk & J.-P. Olivier de Sardan, *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris: Editions Karthala, 1998, 296 p.

39 J.-F. Bayart, J. A., Mbembe & C. M Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*. Paris: Karthala, 2008.

40 J.-F., Bayart, “Les sociétés africaines face à l’Etat.” *Pouvoirs*, 1983, pp. 23-39.

guerra que opunha o Governo à Renamo tinha conhecido um avanço considerável, em parte, como resultado da aceitação e do apoio que a Renamo recebia das populações ao nível local⁴¹. As dificuldades de afirmação territorial do novo Estado pós-colonial seriam um dos motivos para a tendência inicial aos discursos de descentralização. A descentralização era concebida, aqui, como um mecanismo de procura incessante da relegitimação do Estado⁴².

A Constituição de 1990, que, de forma oficial, abriu espaço para um regime jurídico de descentralização, foi concebida, igualmente, num contexto de tentativa de negociação da paz, que viria a resultar na assinatura dos Acordos Gerais de Paz de 1992 e na instauração de um regime multipartidário. Muito recentemente, as novas alterações nas dinâmicas de governação local, que resultaram no actual formato de descentralização, conceberam-se também num contexto de conflitos (que alguma literatura não hesitou em denominar “segunda guerra civil”⁴³) e procura de vias para a construção de uma paz sustentável⁴⁴.

Nestes termos, podemos avançar a hipótese de que o processo de descentralização em Moçambique instituiu-se como um dispositivo de negociação da paz. Por outras palavras, ele é (ou deveria ser) estruturado e estruturante das dinâmicas de construção da paz sustentável. No entanto, paradoxalmente, em nenhum acordo de paz, a descentralização aparece como um compromisso instituído nos processos de reconciliação. O mesmo se pode dizer dos documentos jurídicos que orientam as dinâmicas de descentralização: não têm como base um discurso sobre a materialização dos desafios da paz no espaço local. Portanto, embora faça parte das narrativas de resolução de conflitos, a implementação da descentralização estrutura-se de forma diferenciada, sem comunicação e, às vezes, divorciada das agendas específicas de reconciliação e coesão social e, sobretudo, de concretização dos planos de reintegração de ex-combatentes então desmobilizados dos conflitos armados.

Efectivamente, uma revisão atenta dos Acordos Gerais de Paz (AGP) de 1992, permite-nos concluir que as dinâmicas de descentralização não foram concebidas como elementos essenciais de reconciliação pós-conflito. Aliás, a própria Renamo, que estava ainda em processo de reintegração dos seus ex-guerrilheiros, boicotou as primeiras eleições autárquicas, que, segundo alguma literatura⁴⁵, teriam servido para a

41 Ch. Geffray, *La cause des armes au Mozambique: anthropologie d'une guerre civile*. Paris: Karthala, 1990; A.Vines, *Renamo: from terrorism to democracy in Mozambique*, Londres: James Currey, 1996.

42 J. O. Monteiro, “Estado, Descentralização E Cidadania. Equação Possível ou Imperativa?.” In L. de Brito et al., *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo, IESE, 2011, pp. 23-34.

43 C. Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?*. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018; M. Cahen, “Se nos roubar, vamos queimar!”. *Vers une nouvelle guerre civile au Mozambique?*, *LAMenparle*, 2015, disponível em [https://lamenparle.hypotheses.org/162].

44 B. Weimer & J. Carrilho, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*. Maputo: IESE, 2017.

45 H. Valot, “A Renamo não vai participar...”, *Lusotopie*, 1998, pp. 39-43; M. Cahen, “Resistência Nacional Moçambicana de la victoire à la déroute”. *Politique africaine*, 2010, pp. 23-43.

integração na economia clientelista e reforço da base social do novo partido, outrora um movimento de guerrilha. Assim, a implementação dos AGP decorreu, sobretudo, numa perspectiva elitista centralizada, o que teria precipitado a desintegração e disponibilidade de muitos ex-guerrilheiros da Renamo para retornarem à guerra⁴⁶. O processo de Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração (DDR) não ganhou estrutura numa política de descentralização, que teria flexibilizado os desafios de reconciliação e coesão junto das comunidades para onde retornavam muitos dos ex-guerrilheiros da Renamo, sobretudo os que não alinharam nas fileiras do exército ou da polícia (e mesmo da política). Com efeito, a implementação da descentralização concebeu-se nos termos burocráticos de importação de fórmulas “ocidentalizadas” de “administratificação” (no sentido burocrático de organização administrativa) da sociedade, eficiência administrativa, institucionalização de espaços modernos de gestão participativa⁴⁷, etc., equivocando-se, portanto, de um contexto local de guerras e precaridades de socialização da administração⁴⁸, aliás, de socialização de uma administração que não tinha capacidade de se fazer sentir e se impor no dia-a-dia das comunidades.

Evidentemente, foi este divórcio, entre as agendas de reconciliação pós-conflito e as de implementação da descentralização, que contribuiu para que as reformas na administração estivessem dominadas hegemonicamente pelo partido governamental, na base de um discurso de apoliticidade do Estado, que se alinhava, obviamente, com a doutrina neoliberal das reformas⁴⁹. Concretamente, nunca houve uma agenda de reforma da administração que se comprometesse com a reconstrução pós-conflito, nomeadamente a reconciliação e coesão social ao nível local. Os processos de desmilitarização, desmobilização e reintegração (DDR) que se constituíram em Moçambique conceberam-se mais como mecanismos paliativos de alívio de tensões militares, sem conceberem formulas estáveis de inclusão, para uma paz sustentável⁵⁰.

Os discursos de contestação dos resultados das eleições gerais de 2014, por parte de

46 M. Cahen, “The Enemy as Model. Patronage as a crisis Factor in Constructing Opposition in Mozambique. *Work in Progress*, 2011.

47 Uma tónica relevada pelos doadores foi financiar modelos de planificação e participação, sobretudo como um mecanismo de garantia de transparência do uso dos seus fundos nos diversos municípios. O discurso de boa governação tecnicizou o processo de descentralização e deixou um vazio político, espaço para um controlo partidarizado das dinâmicas de descentralização pelo regime do dia. Para o entendimento dos diversos modelos implementados nos governos locais com o apoio dos doadores, vide: N. Canhanga, “Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas”. Maputo: IESE, 2007; E. Nguenha, “Governança Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo”. Maputo: IESE, 2009; W. Nylen, “Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique)”. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014.

48 D.-C., Martin, “À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l’invention du politique ?”. *Revue française de science politique*, 39 (6), 1989, pp. 793-815.

49 D. Darbon, “Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ?” *Revue française d’administration publique*, 1 (105), pp. 135-152.

50 K. Kingma, *op. cit.*

Afonso Dhlakama (Presidente da Renamo, falecido a 3 de Maio de 2018), tenderam a fazer pressão para uma nova fórmula de governação local⁵¹. Para Afonso Dhlakama, o modelo de governação das províncias deveria ser revisto. Propunha, grosso modo, uma governação das províncias de forma autónoma, por via de eleição provincial, através da qual se indigitaria o Governador da Província. Tudo indicava que a principal negociação na partilha de poder devia ser a descentralização. Os conflitos militares que se registaram apareceram como um elemento de pressão para o reforço de mudanças significativas nos modos de governação e partilha de espaços de poder.

Com efeito, depois de muitas negociações, que incluíram intermediação internacional, finalmente, a reforma da descentralização entrou na agenda pública principal. Porém, ao mesmo tempo, o processo de DDR apareceu como um mecanismo de negociação de uma paz sustentável. Contudo, consciente ou não, os dois processos acabaram se distinguindo- e, praticamente, se divorciando. Por um lado, o processo de descentralização avançou em primeiro plano, de tal forma que orientou as eleições autárquicas de 2018 e as provinciais de 2019. Por outro lado, o DRR foi, numa primeira fase, tratado de forma secreta e informal entre as lideranças das partes beligerantes. Finalmente, a 6 de Agosto de 2019, foi assinado um acordo entre o Presidente da República e o Presidente da Renamo, Filipe Nyusi e Ossufo Momade, respectivamente.

Nos termos de todos os acordos de paz desde 1992 até os de 2019, a descentralização não se reflecte, embora tenha sido a narrativa que originou os conflitos militares, pelo menos os posteriores às eleições de 2014. Simultaneamente, foi um processo de descentralização que se estruturou na base de negociação da paz, mas sem elementos que reforcem as dinâmicas de reconciliação e coesão social ao nível local. Assim, vê-se um processo de descentralização suspenso, que não serve nem para reforçar as relações entre o Estado e o cidadão nem para a construção de um ambiente de paz, visto que, nas regiões centro e norte do país, as guerras vitimam vidas humanas e destroem toda a esperança de um bem-estar colectivo. As modificações que se observaram nos modos de eleição do Governador Provincial, ou, ainda, do Presidente da Autarquia assemelham-se mais a um consenso entre os principais partidos políticos beligerantes, a Frelimo e a Renamo, de reforçarem a partilha clientelista das posições de acesso aos recursos do Estado, numa fórmula muito limitada e que pode gerar conflitos permanentes. A natureza e a modalidade em que se implementa o processo de descentralização em Moçambique estão mais viradas para um processo de “integração” e redistribuição clientelista dos recursos do Estado, uma clara tendência para criminalização e falência crónica do Estado.

51 B. Weimer et J. Carrilho, *op. cit.*

CONCLUSÃO

Não era objectivo deste capítulo dar a conhecer a realidade social sobre as reformas de descentralização no contexto moçambicano na sua totalidade, nem compreender todos problemas e tensões que caracterizam o processo. As questões levantadas, que serviram de guia, estão no fundamento das reformas descentralizadoras em contextos de crises político-militares cíclicas. Tentou-se construir uma relação entre as agendas de implementação da descentralização e as de construção de um ambiente de paz sustentável, concretamente, a reconstrução pós-conflito.

Das análises efectuadas, sublinhou-se o facto de que o processo de descentralização em Moçambique construiu-se como um dispositivo para fazer face à afirmação territorial do Estado, num meio de crises profundas da sua legitimidade. A descentralização, nestes termos, é um dispositivo que tem em vista a (re)organização, por arranjos ou ajustamentos, das relações entre o poder público e a sociedade. O país conheceu, fundamentalmente, três gerações de reformas com vista a imprimir mecanismos descentralizadores na administração territorial. A primeira relacionou-se com a narrativa das dinâmicas de construção da legitimidade do Estado pós-colonial, oficializadas pela Constituição de 1990. Esta reforma concebeu-se num contexto de guerra, que durara dezasseis anos. No entanto, as perspectivas iniciais destas reformas não tiveram uma fórmula concreta, de tal forma que, no início da sua implementação, foram abandonadas, como resultado de desafios político-eleitorais.

A segunda proposta de reforma da descentralização resultou de uma emenda à Constituição de 1990, em 1996, e, factualmente, no desenho de um novo regime dos processos de materialização da descentralização. Esta nova proposta de modalidade de descentralização resultou de ajustes político-eleitorais das primeiras eleições multipartidárias, de 1994, e definiu fundamentalmente duas velocidades de desconcentração e descentralização (interpretada no gradualismo).

A terceira geração da descentralização, bem mais recente, é resultado de uma revisão pontual da constituição de 2004, através de uma emenda de 2018. Igualmente, como na primeira geração, a descentralização aparece, nesta terceira geração, no meio de um contexto de conflitos-militares e como um dos mecanismos de pacificação.

No entanto, apesar de as reformas da descentralização entrarem na agenda pública em contexto de conflitos político-militares, elas nunca se configuram como instrumentos concretos da reconstrução pós-conflito. Com efeito, os primeiros discursos sobre o processo de descentralização apresentaram-se como de aprofundamento da democracia e melhoria dos serviços públicos, desviando-se, portanto, de todo o contexto de reconstrução pós-conflito. Na base de uma retórica transnacional das reformas das administrações, o processo de descentralização marginalizou as reais dinâmicas do contexto de conflitos e guerras em que Moçambique se encontrava. Com limitações diversas, o processo não logrou nem aprofundar a democracia, nem

melhorar, significativamente, a oferta de serviços públicos locais.

A descentralização estrutura-se e desenvolve-se numa perspectiva de arranjos político-partidários e, sobretudo, com base em redistribuição clientelista. Consequentemente, não contribui para um ambiente de reconciliação pós-conflito e de construção da paz. A descentralização, em contextos pós-conflitos, deve ser vista mais do que um simples processo burocrático de simplificações gerenciais, mas como um produtor de uma cultura de paz e reconciliação, através da sua imbricação às práticas e conhecimentos locais.

DEMOCRACIA MOÇAMBICANA ANTES E DEPOIS DE AFONSO DHLAKAMA

André Thomashausen

INTRODUÇÃO

O percurso da Renamo, de movimento insurgente fora da legalidade constitucional até ao estatuto de partido da oposição em Moçambique multipartidário, estende-se ao longo de 42 anos, (1976- 992), incluindo os 16 anos da guerra. Não tendo conseguido assumir a governação do país, a política da Renamo concentrou-se em lutar pela descentralização, que pudesse permitir uma participação política mais activa ao nível local. Porém, nos termos da reforma de descentralização concluída depois da era de Afonso Dhlakama, a exclusão da oposição ficou reforçada, num estado em que o antigo partido único sobrevive num sistema de partido dominante.

DOMÍNIO INDIRECTO E CENTRALISMO

O nome dos territórios ocupados em 1500 por navegadores portugueses, sob o comando de Vasco da Gama, provém do nome de um sheik muçulmano, Mussa Bin Bique, que, bem antes, estabelecera uma comunidade comerciante na Ilha de Moçambique, situada na actual cidade de Nacala¹. Ao contrário do que aconteceu em Angola, onde Portugal fundou uma capital administrativa em 1576 (a cidade de Luanda), Moçambique, por mais de quatro séculos, não teve administração territorial abrangente. Os portugueses alocavam vastas áreas de terra do interior a particulares, para regimes de exploração, na base da tributação com o pagamento dos ditos “prazos”².

Os proprietários, colonos, tinham poderes administrativos e podiam cobrar taxas e impostos dos comerciantes, incluindo dos traficantes de escravos. Eles exerciam os seus poderes indirectamente, protegendo e aproveitando o sistema de governação tradicional, conhecido, em Moçambique, como Regedorias. A cooptação dos régulos

1 M. Newitt, *History of Mozambique*. Indiana: University Press, 1995, pp.13–18.

2 A. F. Isaacman, *Mozambique The Africanisation of a European Institution, The Zambezi Praços 1750–1902*. Madison, Milwaukee, London: University of Wisconsin Press, 1972, pp.43–63; J. Capela, *Donas, Senhores e Escravos*. Porto: Edições Afrontamento, 1995, pp. 9–23;.

pela administração portuguesa, correspondia aquilo que nas colónias britânicas era denominado de governação indirecta (indirect rule)³.

Foi somente em 1907 que Portugal estabeleceu um centro de administração colonial, Sul em Delagoa Bay, que passou a chamar-se Lourenço Marques e, desde 1975, Maputo. Em 1907, contava apenas com 5.000 habitantes. A partir de 1932, o poder colonial cancelou os acordos com os colonos, com os estrangeiros (principalmente britânicos) que se tinham instalado no território e com as empresas coloniais de comércio⁴. Em Portugal, o Estado Novo na tentativa exercer um controlo administrativo rigoroso sobre as colónias, instituiu uma regra simples, de que tudo carecia de licença administrativa.

De acordo com a Constituição de Salazar de 11 de Abril de 1933, o estatuto constitucional de Moçambique, nos termos do artigo 132, (ou artigo 3 do Acto Colonial de 1930,⁵) era de que, como colónia portuguesa, estava sujeita, para todos os efeitos, à vontade da Assembleia Nacional de Portugal. Todos os poderes estavam nas mãos do Ministério das Colónias, e no governador nomeado pelo Ministro, e nos vários níveis de autoridade administrativa nomeados pelo governador (artigos 27, 29-32, Acto Colonial). Os povos nativos “indígenas” podiam adquirir direitos de cidadania limitada, (estatuto de “assimilados”), e a tradição do trabalho forçado fora salvaguardada com alguns condicionamentos, nos termos do artigo 20 do Acto Colonial.

Em 25 de Setembro de 1964, no extremo norte no distrito de Mueda, em Cabo Delgado, um primeiro levantamento anticolonial assinalou o começo da guerra da descolonização⁶. Essa guerra de libertação terminou com o Acordo de Lusaka, a 7 de Setembro de 1974, e com a entrada em vigor da primeira Constituição de Moçambique Independente, em 20 de Junho de 1975⁷. Uma primeira Assembleia Popular, com 210 deputados, todos designados como membros ex officio, nos termos do artigo 37 da nova Constituição, reuniu-se, pela primeira vez, de 31 de Agosto a 1 de Setembro de 1977. Pelo artigo 47 da Constituição de 1975, o presidente do partido FRELIMO era proclamado automaticamente Presidente da República. Nos termos do artigo 41, o Comité Central detinha o poder de iniciativa das leis que eram aprovadas como decretos-lei pela Comissão Permanente da Assembleia Popular ou pelo Conselho de Ministros.

3 USAID, *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa: Mozambique In-Country Assessment Report*. Vermont: ARD Inc, 2010, p.2; M.R.S. V. Dos Santos, O Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2004.; Ch. Geffray. La Cause des Armes au Mozambique. Paris: Karthala, 1990, p. 42.

4 Ver o interessante trabalho de M. Cahen, Mozambique, “Histoire Géopolitique d'un Pays sans Nation”, *Géopolitiques des Mondes Lusophones, Lusotopie* n° 1-2, 1994, pp, 213-266.

5 J. Miranda, *As Constituições Portuguesas*. Lisboa: Petrony, 1976.

6 Para um entendimento equilibrado da descolonização e emancipação de Moçambique em estado moderno, ver J. M. Cabrita *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*. New York: Palgrave 2000, p. 311.

7 BR (Boletim da República), 25 de Junho de 1975, I Série – no 1.

O artigo 30 proclamava o direito e dever fundamental de cada cidadão defender o País e a Revolução, o que deve ser lido, em conjunto, com o artigo 2, que definia Moçambique como uma “República Popular”, na qual “o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO e é exercido pelos órgãos do poder popular”. Esta prerrogativa do partido fora estendida ao poder judicial, tendo os tribunais ficado encarregados de “criar condições favoráveis para o progresso da revolução” e servirem como “uma arma permanentemente apontada para o inimigo de classe, os reaccionários, traidores, sabotadores económicos, exploradores sem escrúpulos, criminosos, bandidos e vadios”⁸.

Sobre a questão do governo local, a Constituição limita-se, no seu Artigo 55, a dizer que Moçambique poderia manter a sua divisão administrativa em províncias (anteriormente conhecidas como distritos), distritos (anteriormente conhecidos como regiões) e comunidades locais (anteriormente conhecidas como postos administrativos). Os governadores de cada província eram nomeados pelo Presidente da República e respondiam unicamente a ele (Artigo 57)⁹. O Artigo 56 ditava que os princípios orientadores da administração regional “são a unidade, o centralismo e a iniciativa local”. A Constituição previa Assembleias do Povo a nível local, distrital e provincial, mas advertia, no seu Artigo 49, que as deliberações dessas Assembleias sempre poderiam ser “anuladas” pelo Presidente.

O objectivo da primeira Constituição era o de concentrar a autoridade formal e a legalidade do poder assumido nas mãos da Frelimo, não obstante a ausência de apoio democrático atestado em qualquer acto eleitoral. No disposto do artigo 71 da Constituição de 1975, as leis em vigor antes da independência que não contradissem a Constituição continuavam a vigorar. Por conseguinte, a tradição centralista e dirigista, através de regimes compreensivos de licenciamentos, tal como institucionalizada pelo poder colonial, continuou a vigorar¹⁰.

Em preparação para uma primeira volta de eleições das Assembleias do Povo, na base da representação indirecta, seguindo o modelo dos soviético o 3º Congresso da FRELIMO, realizado de 3 a 7 de Fevereiro de 1977, em Maputo, proclamou a transformação da FRELIMO num “partido de vanguarda marxista-leninista”¹¹.

8 A. Sachs (ed), *Principles of Revolutionary Justice: The Constitution, Documents on Law and State in the People's Republic of Mozambique*. London: Mozambique, Angola and Guiné Information Centre, 1979, p.49; A Thomashausen, “The Influence of Constitutional Change on Local Government: Lessons Learned in Mozambique”. In W. J. L. Adlem, W. J. Van Wyk, E. J. van der Westhuizen, C. A. Theunissen (eds.) *Local Government in Transition in South Africa: A Comparative Perspective*. Pretoria: Unisa, 1992, pp 85–96

9 Decreto-Lei 16/77 *Boletim da República*, 1ª Série – nº 48.

10 G. Cistac, “Moçambique: Institucionalização, Organização e problemas do poder local”. *Módulo Dois Curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa*, 22, 23; sobre a “transplantação” de modelos constitucionais nos países independentes da África, ver: A. Thomashausen, “Constitutional Power and Legitimacy in the Political Evolution of Southern Africa.” *1ª Lusitana Política Internacional e Segurança*, 45, 2010, pp 49-51.

11 M. Hall & T. Young, *Confronting the Leviathan, Mozambique Since Independence*. London: Hurst and Co, 1997, pp. 62–68.

A declaração provocou um protesto do Partido Comunista da União Soviética, que alertou que Moçambique estava longe de atingir o socialismo científico. Posteriormente, em 1981, a União Soviética recusou o pedido de Moçambique para admissão no Conselho de Assistência Económica Mútua (COMECON)¹².

Em 1 de Setembro de 1977, fora promulgada a Lei n.º 1/77, Lei Eleitoral para as Assembleias do Povo. O Artigo 15 especificara que todas as listas dos candidatos, para um total de 894 Assembleias do Povo locais (a serem constituídas por um total de 22.230 deputados), necessitariam de aprovação pelo Comité Central da Frelimo¹³. De acordo com o artigo 21, os deputados das Assembleias do Povo locais iriam eleger os deputados para um total de 112 Assembleias do Povo de Distrito (com um número total de 3.390 deputados eleitos indirectamente pelas Assembleias do Povo Locais). As Assembleias do Povo Distritais, por sua vez, iriam constituir colégios eleitorais para a nomeação dos 734 deputados previstos para as onze Assembleias do Povo Provinciais. Finalmente, as Assembleias do Povo Provinciais deveriam votar a favor ou contra uma lista única de 226 deputados para a Assembleia Popular Nacional. Como todas as votações deviam ser feitas por aclamação de listas únicas, não podia haver votos contra.

A estrutura eleitoral piramidal fora preenchida com candidatos seleccionados a nível central com base na percepção da sua lealdade ao partido¹⁴. Porém, as dissidências regionais e locais não puderam ser superadas no processo de constituição das Assembleias do Povo e a imposição da “democracia popular” acabou por fomentar conflitos¹⁵. O movimento dissidente, RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), soube articular e fomentar a insatisfação e impulsionar os muitos actos de sabotagem que desencadearam uma nova guerra civil¹⁶.

O desafio político da Renamo foi proclamado no Programa da Renamo, adoptado pelo Conselho Nacional a 17 de Agosto 1981¹⁷. O Programa continha 7 capítulos dedicados à Política, Economia, Justiça, Saúde e Educação, Serviços Públicos, Política Internacional e Assuntos Constitucionais. O Programa, inspirado em pensamentos de Eduardo Mondlane, fora adoptado quase dois anos depois da morte do primeiro Presidente da Renamo, André Matsangaissa, e pouco mais de um ano após a eleição

12 J. Hanlon, *Mozambique – Who Calls the Shots. Bloomington and Indianapolis*: Indiana University Press, 1991, p. 28; A. Rosenfeld, *Die Verfassungsentwicklung von Mosambik*. Frankfurt a M: Peter Lang, 2001, p. 82–86.

13 Boletim da Republica, 1 de Setembro 1977, Suplemento, I Série, número 101. De entre os 22230 candidatos, 2182 foram rejeitados com sendo “fascistas, colaboradores ou demonstrando atitudes erradas”.

14 A. Isaacman & B. Isaacman, *Mozambique from Colonisation to Revolution 1900–1982*. Boulder: Westview Press, pp.130–132; Resolução n.º 13/78 de 15 Agosto, *Boletim da Republica*, 1ª Série, número 1997.

15 Ver a reflexão de O. Monteiro, de todos se faz um país. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos, 2012, p. 224.

16 E. Morier-Genoud, M.Cahen, & D. M. do Rosário (eds.) *The War Within: New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976-1992*. Santa Barbara: Woodbridge, 2018.

17 A. Thomashausen, “The National Resistance of Mozambique”, *Africa Insight* 13 (2), 1983, pp. 125-129; A. Thomashausen, “The Mozambique National Resistance.” In: C J Maritz (ed.), *Weerstandbevegings in Suider- Afrika*. Potchefstroom 1987, p. 29-65.

de Afonso Dhlakama como novo Presidente. O programa combinava a noção de democracia liberal e social, tendo sido redigido e editado, na altura, pelo falecido Secretário Evo Fernandes, em conjunto com o autor deste artigo. A “democracia de Dhlakama” ficou resumida no artigo do Programa do partido retirado da Constituição:

“(a) A aprovação da Constituição deverá ser feita com a intervenção da Assembleia Nacional e participação do Povo sob a forma referendária. O povo moçambicano é a medida e o fim último das leis e do Governo. (b) A Independência Nacional, a Liberdade dos Cidadãos, a Justiça Comutativa e Distributiva, o Respeito pela História e Abertura ao Futuro serão os princípios orientadores da Constituição da República de Moçambique”. Em 1982, a insurgência já se tinha espalhado por todo o território, forçando a Assembleia Popular a prolongar o seu mandato. Para as eleições de 1986, vigorava uma nova lei eleitoral, mas sem nenhuma reforma abrangente¹⁸. Embora a nova lei eleitoral tivesse abolido o princípio da representação tipo soviét, os deputados ainda não eram independentes. O Artigo 11 dava à Assembleia do Povo o poder de anular o mandato do deputado sempre que ele tivesse perdido a confiança da Assembleia. A prerrogativa do Comité Central da FRELIMO para nomear os candidatos e as listas de candidatos fora mantida, no artigo 16.

Enquanto os deputados das Assembleias do Povo local continuavam a ser eleitos em reuniões abertas por mão levantada, já os membros das Assembleias do Povo Distritais e Provinciais deviam ser eleitos por colégios eleitorais especiais, e os 250 deputados da Assembleia Popular Nacional eram eleitos em votação secreta, com voto a favor ou contra a lista única de candidatos, realizada entre os deputados das Assembleias do Povo Provinciais e da Assembleia do Povo, para a área metropolitana de Maputo (Artigo 26).

Em 1986, a Renamo tinha tornado grande parte do território inacessível e, conseqüentemente, as eleições não foram realizadas nessas áreas. Além disso, a participação, na votação, foi fraca, com uma média nacional oficial de menos de 50 por cento. O período de 15 de Agosto a 15 de Dezembro de 1986 tinha sido reservado para o complexo processo eleitoral¹⁹, mas esse período foi interrompido pela morte inesperada do primeiro presidente de Moçambique Independente, Samora Machel, em acidente de aviação, em 19 de Outubro de 1986²⁰.

O sucessor de Machel, Joaquim Chissano, teve de dar prioridade à ameaça do colapso da economia. Aprovou-se o “Programa de Reabilitação Económica (PRE)”, que implementou as medidas de ajustamento estrutural que o Fundo Monetário Internacional (FMI) havia imposto, em troca da concessão de fundos de emergência. As sucessivas tranches de ajuda monetária do FMI ficaram ligadas à condicionalidades da

18 Lei nº 5/86, *Boletim da República*, 1ª Série, número 30, 2. Suplemento.

19 Resolução nº 3/85, *Boletim da República*, 1ª Série, número 24 Sobre a realização das 2ª Eleições Gerais das Assembleias do Povo.

20 J. M. Cabrita, *A morte de Samora Machel*. Maputo: Nova África, 2005.

implementação de reformas políticas, incluindo encontrar uma solução para a guerra civil pela via das negociações e, fundamentalmente a introdução dos princípios da democracia multipartidária em Moçambique. O nexa entre o resgate monetário pelo FMI, a transformação da Constituição de um sistema de partido único para uma democracia multipartidária, e a assinatura do Acordo Geral de Paz com a Renamo (a 4 de Outubro de 1992), é por muitos esquecido, mas foi muito bem discutido por José Francisco Pavia²¹. Evidentemente, o colapso da União Soviética, também exerceu um impacto considerável na viragem da FRELIMO, de um movimento de libertação com legitimidade histórica para um partido político, sujeito à regra da votação majoritária em eleições directas. Antecipando as reivindicações políticas que a Renamo iria apresentar nas negociações de paz em Roma, a Assembleia Popular aprovou e promulgou, em 2 de Novembro de 1990, uma nova constituição, introduzindo um sistema de governo baseado na democracia multipartidária.

A REFORMA CONSTITUCIONAL MULTIPARTIDÁRIA DE 1990 E O PROCESSO DE PAZ

A Constituição de 1990 introduziu um sistema presidencialista e parlamento multipartidário eleito com base na representação proporcional. O Presidente da República passou a ser eleito de forma directa. De acordo com artigo 200 da constituição da República, as normas constitucionais prevalecem sobre todas as restantes normas do ordenamento jurídico²². A Renamo criticava a Constituição como um acto unilateral que visava subverter o processo de negociação da paz de Roma, e viciado, desde o seu início, pela forma como tinha sido aprovada por uma Assembleia Popular sem legitimidade democrática. Na verdade, o processo de negociações de Paz de Roma, entre o Governo e a Renamo tinha pré-definido a reforma constitucional de Novembro de 1990. A primeira resposta da Renamo à iniciativa do Governo de abrir negociações em Nairobi, Quénia, foi a formulação e apresentação do documento titulado “16 Pontos de Negociação”, datado de 15 de Agosto de 1989. No ponto 16 desse documento, a Renamo tinha proposto como objectivo final das negociações “uma reforma constitucional para a construção de um Moçambique novo e unido em torno do intercâmbio livre de ideias e do consenso nacional”²³.

Convém lembrar que o 5º Congresso da FRELIMO ocorreu de 24 a 31 de Julho de 1989, justamente entre as datas da apresentação dos 12 Pontos de Negociação do Governo, a 17 de Julho de 1989, e a resposta da Renamo, em 15 de Agosto de 1989.

21 J. S. Pavia, *Moçambique e as Instituições de Bretton Woods*. Lisboa: Veja Ltd, 2000, pp. 89–108.

22 F. Carmona, “Presidente Chissano é o Pai da Constituição de 1990”, SAVANA n.º 1383, 10.de Julho de 2020, pp. 2-4 e 14-15.

23 Vide A. Thomashausen, ‘Preventive Diplomacy in the Mozambique Transition’, In H. Solomon, (ed.), *Towards Sustainable Peace: Reflections on Preventive Diplomacy in Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2003, pp. 270–309.

Nesse Congresso, o partido “histórico” abandonou formalmente a doutrina do Marxismo-Leninismo, sem ter havido debate do assunto.

O primeiro encontro directo entre os representantes do Governo e da Renamo teve lugar um ano depois, de 8 a 10 de Julho de 1990, numa altura em que o primeiro anteprojecto de Revisão da Constituição já tinha sido apresentado para debate, em Janeiro de 1990²⁴. Mas as grandes linhas da viragem ideológica de Moçambique, como base para o eventual entendimento com a Renamo, tinham sido delineadas antes, por iniciativa do Presidente Joaquim Chissano, que orientou um primeiro encontro do autor deste capítulo com o então Ministro da Administração Territorial, Óscar Monteiro, em Lisboa, em 25 de Março de 1986. O que surgiu do encontro de 25 de Março de 1986 foi uma lenta e gradual “diplomacia na sombra”, que, nas suas partes importantes, determinou o percurso do processo de paz, até à sua conclusão com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em 4 de Outubro de 1992, em Roma, e continuou durante a missão da UNOMOZ, com a nomeação do Ministro, Oscar Monteiro e do autor deste capítulo como Assessores Especiais do Representante Especial do Secretário Geral da ONU, Aldo Ajello²⁵.

No processo de paz de Moçambique, a “diplomacia de sombra” foi fundamental no alcance do vínculo das partes aos acordos celebrados. Os protocolos do Acordo de Paz de Roma foram elaborados com base da reflexão e de longos debates internos entre as duas partes. O papel do Ministro Óscar Monteiro e do autor deste capítulo era o de facilitar a aproximação das posições das partes e assegurar a comunicação entre as mesmas.

O que era apresentado na mesa das negociações formais, em Roma, já tinha sido discutido previamente entre as partes. A grande incompreensão na análise do processo de paz de Roma por muitos autores e pelos próprios hóspedes das reuniões, a associação Santo Egidio, foi a de não saber nem imaginar que o que se dizia e se concordava, em Roma, eram, na verdade actos já quase finais, na base de consensos previamente atingidos. Os textos bem elaborados das propostas de protocolos não eram fruto de intervenção divina do Espírito Santo, mas de dias e noites de trabalho de redacção, de consulta e de comunicações difíceis. O presidente Chissano, usando sua veia diplomática deixava a iniciativa de proposta dos protocolos para a Renamo. Assim, soube enaltecer a confiança da Renamo no processo e, ao mesmo tempo, assegurou que um movimento dedicado ao derrube do poder pela força ficasse, de reunião a reunião, cada vez mais vinculado à participação política pacífica dentro da legalidade.

24 Partido Frelimo, *Anteprojecto de Revisão da Constituição*, brochura sem editora, Janeiro 1990, p. 79;

25 Filme documental: Antonio Wagner de Reyna e Jean-Christophe Rufin, *Diplomates de l'ombre*, Paris: arte, 2006, difundido em 25-07-006, 20h45, <http://www.programme-tv.net/2006-07-25/1/5/320281/hertzien/diplomates-de-l-ombre.html>. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14byqQPehBBZlv1sVRSZ5Kfg-pDDIGequ/view?usp=sharing>

A Constituição de 1990 e os Protocolos do Processo de Paz de Roma (promulgados posteriormente pela Lei 13/92) não só realizaram a grande viragem da FRELIMO, de partido único e da vanguarda marxista-leninista a partido histórico vinculado ao processo liberal da democracia multipartidária, mas também conseguiram subjugar a Renamo, como movimento “fora da lei”, ao princípio da legalidade e do estado de direito, assegurando que aceitasse o resultado das eleições de Outubro de 1994, embora tivesse razões de fundo para as rejeitar como injustas e viciadas. Com as eleições de Outubro de 1994, Dhlakama passou a ser conhecido como “Pai da Democracia”.

A ala dos políticos mais esclarecidos da FRELIMO soube apreciar e respeitar o valor indispensável de uma Renamo vinculada aos princípios dos direitos humanos e da soberania do povo, articulada unicamente através dos processos permitidos num estado de direito. Para a Renamo, era essencial distanciar-se, com a adopção de uma identidade política de vanguarda da democracia liberal, dum passado violento que tinha feito vítimas em quase todas as famílias moçambicanas²⁶. Muito recentemente, Óscar Monteiro falou sobre a necessidade de o Estado se emancipar das lides do partido Frelimo²⁷. Para Dhlakama, essa “emancipação” deveria fazer-se através da luta pela descentralização, por ser o único espaço legal onde a Renamo tinha mais possibilidades de assumir o poder político que lhe era negado nos sucessivos actos eleitorais nacionais.

DESCENTRALIZAÇÃO COMO ESPERANÇA DO SEGUNDO MAIS VOTADOS

A Constituição de 1990, no seu artigo 114, manteve a posição de que os governos provinciais fazem parte do governo central e que deviam ser controlados por ele, para assegurar a implementação das políticas nacionais e das decisões do governo nacional. Nos termos dos artigos 185 a 191, unicamente os “órgãos locais do estado” abaixo do nível de província é que gozavam de uma autonomia estritamente limitada. As estruturas do poder tradicional ou consuetudinário não eram nem reconhecidas nem protegidas. A tradição centralista colonial tinha sido salvaguardada na reforma constitucional de 1990²⁸.

No entanto, na altura em que o muro de Berlim caía na Alemanha, a 9 de Novembro de 1989, Óscar Monteiro estava, a convite da Fundação Friedrich Ebert, de visita às administrações municipais de Erlangen, Ansbach e Bonn. Esta experiência, juntamente com a experiência dos debates das posições políticas da Renamo ao longo do

26 M. Cahen, “Dhlakama é maningue nice! une guérilla atypique dans la campagne électorale au Mozambique.” *L'Année Africaine*. Bordeaux/Paris: CEAN/Karthala, 1995, pp. 119–161.

27 Intervenção nos “Debates sobre Fontes da Primeira Constituição da República de Moçambique.” In Conselho Constitucional, ver: <http://www.cconstitucional.org.mz/Noticias/Conselho-Constitucional-organiza-a-palestra-sobre-a-Origem-e-Desenvolvimento-do-Constitucionalismo-Mocambicano>.

28 J.A. O Rocha & G J B Zavale, “O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique.” *Cadernos de Estudos Africanos* 30 2015.

processo de paz, resultaram num importante desafio para a tradição centralista da FRELIMO, contido no memorando de Monteiro titulado Aspectos Institucionais e Financeiros da Reforma dos Órgãos Locais em Moçambique, datado de Dezembro de 1990²⁹. O estudo questionava o bom juízo de os governadores provinciais serem meros administradores instruídos pelo governo nacional. Propunha que as províncias deveriam gozar de autonomia parcial a fim de poderem resolver questões e áreas de competência. Também sugeria que uma representação especial deveria ser dada a personalidades idóneas ou de prestígio na sociedade, (chefes do poder tradicional). Essa representação poderia ser realizada, através de conselhos de anciãos, no nível mais baixo da administração, nos Postos Administrativos³⁰. Com a forte implantação da Renamo, a Frelimo temia perder o controlo político das províncias; por isso, o Memorando de Monteiro foi mantido secreto.

Pouco antes das eleições de Outubro de 1994, para efeitos de propaganda eleitoral, a FRELIMO aprovou a Lei n.º 3/94, sobre o Quadro Institucional dos Distritos Municipais Urbanos e Rurais, que pretendia criar assembleias locais eleitas. Esta lei foi aprovada ainda, na antiga Assembleia Popular, durante o período de partido único³¹. Depois do apuramento dos resultados das primeiras eleições multipartidárias de 27 a 29 de Outubro de 1994, em 8 de Novembro de 1994, o governo resolveu que a Lei 3/94 deveria ser considerada inconstitucional, por ter tentado introduzir órgãos eleitos a nível do governo local nas maiores cidades, algo que não estava previsto na Constituição de 1990 nem permitido nos termos da legislação ordinária³².

Em 1996, a Assembleia eleita em 1994 debateu e aprovou uma revisão constitucional, para introduzir o Capítulo IV, sobre Órgãos Locais do Estado, redacção cujas partes mais importantes foram mantidas na Constituição de 2004 e, continuam até ainda válidas³³. Através desta revisão constitucional, veio a ser possível a aprovação da Lei 2/97, relativa ao enquadramento jurídico para a implementação da autonomia gradual das autoridades locais³⁴. A lei 2/97 deu o primeiro passo para a realização da

29 J. O. Monteiro, *Aspectos Institucionais e Financeiros da Reforma dos Órgãos Locais em Moçambique (Dezembro 1990)*, manuscrito. Mas ver também o antecedente: O. Monteiro, *Power and Democracy*, Maputo: People's Assembly, August 1988, p. 76.

30 No Programa da Renamo de 1981 encontrava-se no Artigo 1 (d) a declaração: As tradições, os costumes e a personalidade dos moçambicanos serão sempre respeitados por todas as autoridades.

31 Lei n.º 3/94 aprova o quadro institucional dos distritos municipais. Boletim da Republica, 1ª Série, número 37, 2.º. Suplemento.

32 USAID, *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa*: Mozambique Desk Study Vermont: ARD Inc June 2010 p. 4; D. de Rosário, "Descentralização em contexto de partido 'dominante. O caso do Município de Nacala porto". In L. de Brito et al, (ed.), *Desafios para Moçambique 2011*. Barcelona: IESE, 2011, p 56.

33 Lei n.º 9/96: Introdúz princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental. *Boletim da Republica*, 1ª Série, número 47, suplemento.

34 Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, Boletim da Republica, 1ª série, número 7, 2.º. Suplemento.

promessa constitucional de participação democrática dos cidadãos, contida no artigo 116 da Constituição de 1990: “Nos diversos escalões territoriais, os órgãos locais do Estado asseguram a representação do Estado ao nível local”³⁵.

A Lei 2/97 foi complementada por mais sete novas Leis: a Lei nº11/97 (Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias.), a Lei nº 7/97 (Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais), a Lei nº 9/97 (Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais.), a Lei nº 8/97 (Define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo.), a Lei nº 10/97 (Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais.), a Lei nº 6/97 (Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias.) e, ainda, a Lei nº 5/97 (Institucionaliza o recenseamento eleitoral sistemático)³⁶. O artigo 188 da Constituição de 1990/96 ditava:

1. O Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano.
2. O Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações, e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Este dispositivo foi posteriormente mantido em 1 e 2 e repetido textualmente no artigo 271 da nova Constituição de 2004, um facto que foi ignorado por muitos autores que optaram por elogiar, na generalidade, o artigo 271, como se tivesse introduzido uma inovação constitucional em 2004, o que não é o caso³⁷.

Igualmente, a categoria das “autarquias locais” já vinha definida no Artigo 189(2) da Constituição de 1990/96 e esta redacção foi simplesmente repetida no Artigo 272(2) da Constituição de 2004, nestes termos:

As autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das respectivas populações, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

A definição bastante complexa da autarquia local, no Artigo 190 da Constituição de 1990/96, foi igualmente retida no Artigo 273 da Constituição de 2004:

1. As autarquias locais são os municípios e as povoações.
2. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas.

35 C. Osório & E. Macuacua *Eleições Autárquicas de 2013*. Maputo: CIEDIMA, 2014, p 267.

36 Ver também a documentação e discussão em Gilles Cistac, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo: Livraria Universitária, 2001, p. 730.

37 G. Cistac, Moçambique... *op.cit.*, p. 5.

3. As povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo.
4. A lei poderá estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação.

Como veremos, foi o disposto no número 4 do Artigo 190 da Constituição de 1990/96, repetido no artigo 273 da Constituição de 2004, que acabou por provocar, em 2015, a crise fundamental na política da Renamo como oposição, com o risco de um retorno do partido ao uso da violência contra as instituições do Estado. O Artigo 191 da reforma constitucional de 1996 (repetido no artigo 274 da Constituição de 2004) confere à Assembleia Nacional o poder de “criar ou extinguir” autarquias locais, introduzindo assim um elemento discricionário que veio a ser referido como o “gradualismo da descentralização”.

A mais evidente expressão deste princípio é a criação, pela Lei 10/97, inicialmente, de apenas 33 municípios com assembleias municipais eleitas. Este número foi, posteriormente, aumentado, em 2 de Abril de 2008, pela Lei n.º 3/2008, para quarenta e três, e desde 3 de Junho de 2013, pela Lei 11/2013, para cinquenta e três, de um total de 405 administrações locais (incluindo postos administrativos e povoações)³⁸. Onde não há “autarquias locais”, continuam a funcionar os Órgãos Locais do Estado (OLE), sob a direcção central do governo provincial³⁹. Assim, a descentralização, no sentido moderno da palavra, isto é, envolvendo autonomia e participação democrática local, existe apenas em relação a um pouco mais de dez por cento das administrações locais⁴⁰.

O mecanismo de controlo da descentralização gradual encontra-se no artigo 5 da Lei 2/97- a criação de uma autarquia local depende de um conjunto de considerações bastante vagas: “(a) factores geográficos e demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; (b) interesses de ordem nacional ou local em causa; (c) razões de ordem histórica e cultural; e (d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas”.

Resulta que a atribuição do estatuto privilegiado de autarquia local é profundamente política⁴¹. Na prática, os governos locais com evidente maioria da FRELIMO foram priorizados, enquanto as administrações locais em comunidades com uma maioria da Renamo eram mantidas sob o controlo directo e supervisão do governo central e seus

38 J. A. Oliveira Rocha and G. J. Bernardo Zavale, ‘O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique’. *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, 2015. B. Weimer & J. Carrilho, *Political Economy of Decentralisation in Mozambique*. Maputo: IESE, 2017, p. 56.

39 ‘Lei da Tutela’, Lei n.º 7/97 de 31 de Maio. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 22, 4º suplemento. Lei n.º 6/2007 de 9 de Fevereiro, *Boletim da Republica* 1ª Série, número 6, Suplemento, Decreto n.º 56/2008 de 20 de Dezembro. *Boletim da Republica*, 1ª Série, número 52, 8º suplemento.

40 C. F., Salvador, *Governança Distrital No Contexto Das Reformas De Descentralização Administrativa*

41 G. Cistac, *Moçambique....op.cit.* p. 23.

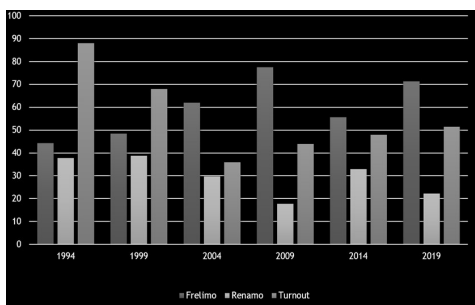
governadores provinciais⁴².

A prática do “gradualismo” fere a garantia da igualdade constante nos Artigos 11 e 35(d) da Constituição, na medida em que produz uma dualidade de estruturas governamentais locais⁴³.

Em 2007, nos termos da Lei 10/2007, os governos provinciais foram reforçados com a criação de assembleias provinciais eleitas⁴⁴. Porém, e nos termos do Artigo 142(2) da Constituição de 2004, as novas Assembleias carecem de poderes de intervenção na governação das províncias; mas têm a obrigação de “fiscalizar e controlar a observância das decisões do Conselho de Ministros referentes à respectiva província”.

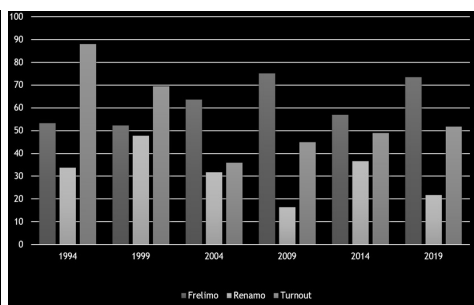
Nas eleições autárquicas de 2008, a Renamo sofreu a sua pior derrota eleitoral de sempre, ao não conseguiu ganhar a maioria em qualquer uma das assembleias autárquicas. As acusações de irregularidades eleitorais foram rotundamente rejeitadas pelo Conselho Constitucional, com base em argumentos formais e de procedimento⁴⁵. Um ano mais tarde, nas eleições gerais de 28 de Outubro de 2009, a Renamo sofreu outra grave derrota, somando 17,69% da votação parlamentar, em comparação com o seu melhor resultado de 38,81%, em 1999. Na votação presidencial, obteve 16,41%, contra 47,71%, em 1999. Inexplicavelmente, nas eleições de 2009, os resultados da oposição foram aproximadamente metade do que tinham sido, em média, nas eleições de 1994, 1999, 2004, e 2014⁴⁶.

Moçambique - eleições parlamentares



Fonte: elaborado pelo autor

Moçambique - eleições presidenciais



Fonte: elaborado pelo autor

42 Do número inicial de 33 autarquias locais, a Renamo conquistou, em 2003, somente 4; do número subsequente de 43, em 2008, não conquistou um único. Ver USAID, Desk Study (n.º 32), p. 14–15.

43 USAID, *Comparative Assessment of Decentralisation in Africa: Mozambique In-Country Assessment Report* Vermont: ARD Inc, 2010) cap V.

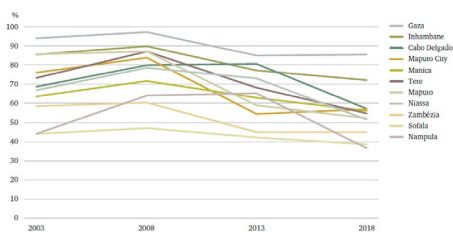
44 Lei n.º 05/2007 de 9 de Fevereiro. *Boletim da República* 1.ª série, número 6, Suplemento; Lei n.º 10/2007 de 5 de Junho. *Boletim da República*, 1.ª Série, número 22, Lei n.º 04/2013 de 22 de Fevereiro., *Boletim da República*, 1.ª Série – número 16, alterado pela Lei n.º 11/2014 de 23 de Abril *Boletim da República*, 1.ª Série número 33.

45 Conselho Constitucional, Acórdão 3/CC/2009, de 17 Março 2009, www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/3-CC-2009. G. Cistac, “Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique”. In *Observatório Eleitoral, Seminário Internacional Sobre Processos Eleitorais no Continente Africano*, Maputo. Junho de 2012. .

46 STAE, www.stae.org.mz/index.php/en/, consultado em 17 de Junho de 2020.

Após as reformas da lei eleitoral de Abril de 2014, o voto a favor da Renamo nas eleições de Outubro de 2014 atingiu 32,46% da votação parlamentar e 36,61% dos votos presidenciais, um facto que reforça a credibilidade das acusações da Renamo e de muitos respeitados analistas de que os resultados de 2009, bem como os mais recentes resultados de Outubro de 2019, reflectem manipulações significantes dos resultados. A variação dos resultados eleitorais é demonstrada nas tabelas abaixo.

Porcentagem de votos (válidos) municipais do partido FRELIMO 2003-2018



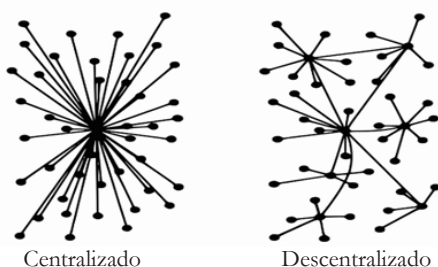
Fonte: República de Moçambique Comissão Nacional de Eleições (CNE) [Republic of Mozambique National Elections Commission]; Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) [Election Technical Secretariat], <http://www.stae.org.mz>

Depois das eleições gerais de Outubro de 2014, de novo contestadas, Afonso Dhlakama recusou aceitar a derrota eleitoral e iniciou um periplo pelo país e realizou comícios semanais, com um nível elevado de emoção política e radicalização, para mobilizar seus simpatizantes a não aceitar a derrota eleitoral. Numa demonstração de força, a campanha pós-eleitoral ameaçava estabelecer um governo paralelo fora da legalidade constitucional. Repetidamente, Dhlakama anunciava que a Renamo iria expulsar o governo nacional da administração, em seis das onze províncias onde o governo da FRELIMO não teria obtido a maioria dos votos. O processo de desmobilização dos homens armados da Renamo, acordado antes das eleições de 2014, estava abandonado.

Seguiram-se, de 7 a 9 de Fevereiro de 2015, reuniões em Maputo entre Dhlakama e o recém-eleito Presidente Filipe Nyusi. O tema principal foi o alargamento da descentralização como uma possível solução para a controvérsia sobre os resultados das eleições nacionais de Outubro de 2014. Dhlakama apresentou um plano para o futuro da descentralização⁴⁷. Conseguiu convencer Nyusi de que a centralização era a raiz do conflito e, igualmente, a causa dos péssimos índices de desenvolvimento do país⁴⁸. Dhlakama chegou a demonstrar a diferença fundamental entre os modelos de gestão centralista e descentralizada, com referência a este simples desenho:

47 Renamo, Gabinete do Presidente, *Proposta Para Criação Do Regime Das Regiões Autónomas*, 1 de Fevereiro de 2015, memorando inédito; A Thomashausen, “Conselho das Províncias pode aliviar a pressão secessionista em Moçambique”. Lisboa: África Monitor de 24 de Fevereiro de 2015.

48 <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>, consultado em 17 Junho 2020; referente à produtividade agrícola. ver World Bank, Rep No 74246-MZ, 2013). In www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/08/000445729_20130408100133/Rendered/PDF/742460PGD0P1290Official0Use0Only090.pdf, J. A O. Rocha & G. J. B. Zavale, “O Desenvolvimento do Poder Local em África...*op.cit.*”



Na reunião de Fevereiro de 2015, a posição construtiva da Renamo era internamente contestada pelo facção que, desde 2012, procurava uma secessão das províncias do Norte do país, para constituir os “Estados Unidos de Moçambique”, inspirada no modelo do Sudão do Sul. Neste âmbito, já tinha sido impressa uma bandeira da possível nova república tendo alguns exemplares sido confiscados na tomada da base da Renamo em Satungira, em 21 de Outubro de 2013⁴⁹.

A seguir à reunião de 7 a 9 de Fevereiro de 2015, o compromisso entre a ala secessionista e a aproximação construtiva que era defendida pelo autor deste artigo foi o de encarregar Gilles Cistac, Professor de Direito Administrativo na Universidade Eduardo Mondlane, de elaborar uma proposta de emenda constitucional radical a ser apresentada na Assembleia da República. Cistac tinha proposto uma solução que iria satisfazer de imediato a exigência da Renamo: assumir a governação nas seis províncias em que a FRELIMO não tinha conseguido voto maioritário, tal como demonstrado a seguinte tabela:

PROVÍNCIA	RESULTADOS PRESIDENCIAIS (% DOS VOTOS VÁLIDOS)		RESULTADOS PARLAMENTARES (Nº. DE ASSENTOS)		
	Dhlakama	Nyusi	FRELIMO	Renamo	MDM
Niassa	44.4%	48.5%	42	34	4
Nampula	49.4%	44.6%	46	46	1
Zambézia	52.5%	39.2%	37	51	4
Tete	49%	46%	37	42	3
Manica	49%	48%	40	39	1
Sofala	56%	35%	30	45	7

Fonte: elaborado pelo autor

A tabela mostra que a reclamação de Niassa como uma província da Renamo não tinha fundamento. Explica também porquê fora rejeitada a sugestão constitucional-

⁴⁹ http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/africa/uniao_africana_apela_ao_dialogo, consultado em 17 de Junho de 2020.

mente lógica de eleger o governador pela bancada ou coligação maioritária. Nesse caso, a Renamo só poderia reclamar 3 províncias. Assim, venceu a proposta de exigir que o candidato mais votado nas eleições presidenciais ao nível provincial fosse nomeado governador. Mas foi aparentemente Cistac quem introduziu uma complicação desnecessária, argumentando que o Artigo 273(4) da Constituição, na medida em que autoriza que “A lei pode estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação”, poderia ser interpretado no sentido de permitir transformar uma província inteira em “autarquia local”⁵⁰.

A sugestão de transformar províncias inteiras em “autarquias locais” era absurda. As províncias não podem deixar de ser órgãos do Estado. A reclassificação de certas províncias, e não de todas, iria introduzir um presidencialismo provincial selectivo, sacrificando a unidade nacional e a garantia constitucional da uniformidade das condições de vida de todos⁵¹.

Alguns dias depois, o autor da proposta da Renamo, Gilles Cistac, foi assassinado, em Maputo, em 3 de Março de 2015, em plena via pública. Nunca se saberá se foi executado por ter informações recretas relativas às “dívidas ocultas” ou por ter-se virado contra o governo para o qual tinha trabalhado em situações de confiança máxima, desde 1993, tendo-lhe sido atribuída a nacionalidade Moçambicana, em 2010, por proposta pessoal do então Presidente Guebuza.

Para a Renamo, a morte de Cistac foi um sinal de escalção do conflito político. Em 25 de Março de 2015, num comício em Tete, Dhlakama ameaçou que estava a “rezar” para que a Assembleia rejeitasse a proposta da Renamo sobre a descentralização, porque, com isso, ele teria uma boa razão para derrubar o governo pela força⁵². Em 30 de Abril de 2015, a Assembleia rejeitou a proposta da Renamo sem sequer permitir que fosse submetida à consideração das comissões parlamentares especializadas.

Perante uma ofensiva violenta das FADM contra unidades armadas da Renamo em Sofala, o Conselho Nacional da Renamo anunciou, em Junho de 2015, a preparação de uma proposta reformulada sobre a descentralização. Esta proposta foi apresentada, na Assembleia da Republica, em 10 de Setembro de 2015, e sugeriu uma alteração do artigo 273 da Constituição para clarificar que as províncias poderiam ser reclassificadas como “autarquias”. No mesmo mês de Setembro, no dia 25, “Dia das Forças Armadas” (FADM), Dhlakama foi emboscado, quando viajava, em Zimpinga, Sofala, vendo-se obrigado a se refugiar na zona inacessível da montanha da Gorongoza. Tendo recebido garantias de salvo-conduto da parte dos mediadores religiosos,

50 AR-VIII/ Proj.Lei/24/18.03.2015, <http://1drv.ms/1CyzvXM>, J Hanlon (ed) Mozambique News Reports and Clippings, no 282, 19 March 2015. In. tinyurl.com/sub-moz.

51 A Thomashausen, “Proposta da Renamo é inconstitucional”. *Savana* n° 1107, 27 de Março de 2015. A. Thomashausen, “Quando um não quer, dois não batalham”. *Savana* n°1109, 10 de Abril de 2015) 19.

52 A. Thomashausen, “Changing of the Guard in Maputo Fuels Hopes for Reconciliation”. *Sunday Independent* 5 April 2015, p. 15. In www.iol.co.za/sundayindependent/changing-of-guard-in-maputo-1841082..

aceitou encontrar-se com eles, na Beira, no dia 8 de Outubro. Na noite do mesmo dia, um contingente de várias centenas de agentes da PRM e FIR cercou o local onde ele se encontrava. Conseguiu escapar da morte por via do mar e ao abrigo de uma larga multidão de militantes que se tinham concentrado no local do assalto. Em 7 de Dezembro de 2015, a Assembleia rejeitou a última proposta de descentralização.

Com a rejeição das propostas da Renamo sobre a descentralização provincial, a violência entre as partes aumentou. Dhlakama acusava o governo de ter violado o Acordo de Roma e que estava a praticar “terrorismo do estado” e a operar “esquadrões da morte”. De facto, em 20 de Janeiro de 2016, em plena circulação na Beira, foi baleado o Secretário Geral da Renamo, Manuel Bissopo, bem como vários outros destacados políticos da Renamo. A dureza e a vaga de repressão e de violência da parte das FADM, PRM e FIR acabaram por provocar uma vaga de refugiados no Malawi, cuja existência o governo negava. Em Janeiro de 2016, cerca de 2.000 mulheres e crianças estavam refugiadas no Malawi e, em Maio, do mesmo ano, o número havia aumentado para mais de 12.000⁵³.

Uma tentativa de organizar um encontro secreto entre Nyussi e Dhlakama, por intermédio do autor deste artigo e do Reino da Bélgica, na ocasião da visita do Presidente Nyusi à Comissão da União Europeia, em Bruxelas, em 22 de Abril de 2016, foi cancelada, na última hora, por Nyusi. A 16 de Junho de 2016, e perante o risco de uma guerra civil em largas partes do território, o Presidente Nyusi cedeu à exigência da Renamo para uma mediação internacional formal. As grandes metas da mediação estavam definidas pelas três componentes interligadas no conflito: (i) a descentralização ao nível das províncias, (ii) a despartidarização da função pública e (iii) o desarmamento, desmobilização e reintegração das forças paramilitares da Renamo⁵⁴.

MEDIAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DEPOIS DE DHLAKAMA

A mediação internacional de 2017/18 nasceu do fracasso, da primeira iniciativa internacional, (a 16 dezembro de 2016,) pelos bons ofícios da Fundação Tony Blair, liderada por Mario Raffaelli e pela associação Sant’Egidio. O subsequente “Grupo

53 UNHCR, “UNHCR Begins Relocating Mozambican Asylum-Seekers in Malawi”, 15 April 2016. In www.unhcr.org/news/latest/2016/4/5710d5746/unhcr-begins-relocating-mozambican-asylum-seekers-malawi.html. T Bowker, S Kamm & A Sambo, “Mozambique’s Invisible Civil War”, *Foreign Policy*, 5 June 2016. In <http://foreignpolicy.com/2016/05/06/mozambiques-invisible-civil-war-renamo-FRELIMO-dhlakama-nyusi/>.

54 Três das mediações são: (i) pelos Bispos nacionais, de Janeiro de 2014 a Outubro de 2015; (ii) pelo grupo de mediadores liderados por Mario Raffaelli, de 7 de Julho a 16 Dezembro de 2016 (“processo Hotel Avenida”); e, finalmente, (iii) a mediação de 7 de Março 2017 a 6 de agosto 2019, da responsabilidade do “Grupo de Contacto”, presidido pela Suíça e seu embaixador Mirko Manzoni. Veja-se o relato e documentação exaustiva de A.Vines, *As Perspectivas de um Acordo sustentável entre as Elites em Moçambique - À Terceira é de Vez?* Londres: Chatham House, Africa Programme, Setembro de 2019. In <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-04-ElitePerspectivesMozambique-Portuguese.pdf>.

de Contacto”, constituído pela Suíça (Presidente), Estados Unidos (co-Presidente), Botswana, China, União Europeia, Noruega e Reino Unido, teve como principal sucesso o restabelecimento da confiança entre os dois presidentes das partes em conflito. Promoveu contactos regulares entre os presidentes Nyusi e Dhlakama, incluindo encontros pessoais, em Agosto de 2017 e Fevereiro de 2018, e conseguiu que os dois líderes encontrassem áreas de consenso sobre a visão de um Moçambique mais aberto, moderno e produtivo.

No entanto, Dhlakama tinha percebido que o seu sonho de governar e transformar Moçambique num país bem diferente, estava perdido e que não iria ganhar a sua luta pela liberdade democrática e igualdade para todos os moçambicanos. Dhlakama tinha percebido que a conjuntura internacional em relação a Moçambique tinha mudado com a chegada das grandes empresas do gás natural do mundo para explorar os jazigo encontrado em águas territoriais moçambicanas. Esses interesses económicos não iriam ser contrariados por mais uma guerra civil. Não havia empresário, diplomata ou potência pelo mundo fora que poderia apoiar uma estratégia da oposição que poderia arriscar a continuação da FRELIMO no governo de Moçambique.

O mundo não julgava a Renamo capaz de governar, nem tão pouco que podia governar melhor. Dhlakama ficou defensivo e recluso no seu isolamento na Serra da Gorongosa. Sabia que, mesmo no seio do seu pessoal de apoio directo, havia quem, várias vezes ao longo do dia, relatasse ao todo poderoso SISE os mais pequenos pormenores da vida do presidente. Aceitou que não valia a pena afastar ou castigar os informadores porque seriam substituídos por outros.

O eterno e sempre caloroso sorriso de Afonso Dhlakama tinha-se esgotado. Muitos na Renamo continuavam com o medo da grande autoridade que sempre teve. Já evitavam pronunciar o seu nome. Referiam-no como “35”, como era conhecido pelos militares. 35 era o seu código de identificação nas rádios de onda curta, durante o tempo da “guerra dos 16 anos”. Mas, ao contrário dos tempos anteriores, os políticos mais jovens, em voz baixa e com medo de que os espíritos ouvissem, falavam da sucessão e os mais ousados do meio urbano, ignorantes em tradições profundas de Moçambique, diziam que Dhlakama deveria ser substituído por uma mulher e que teria chegado o tempo para fazer dele um presidente honorífico.

Dhlakama tinha perdido à sua última batalha, a de fazer valer a participação e gestão legitimada das provinciais através do voto democrático. Proclamava repetidamente que não havia outra maneira de garantir a paz entre os Moçambicanos. Achava que só com essa reforma é que Moçambique poderia beneficiar do apoio e da dedicação de todos. Na madrugada do dia 3 de Maio de 2018, Dhlakama faleceu, com sinais de hemorragia nos olhos, nariz, e na boca, sinais que muitos suspeitam que sejam resultado de um envenenamento. No entanto, foi a sua crescente teimosia e intolerância que intimidaram os que viviam junto dele, a ponto de desistirem de pedir assistência médica e uma evacuação para um hospital próximo, que sempre teriam sido possíveis. Mas

também é verdade que o estado de saúde de Dhlakama, bem como qualquer outro movimento, eram seguidos de perto, como sempre, pela SISE, inserida no local. Os superiores da SISE decidiram não fazer nada nem sequer alertar os que estabeleciam com eles alguma relação de proximidade, como por exemplo, o Presidente Nyusi⁵⁵. Os que na cúpula da Renamo estavam ansiosos em ficar com o poder no partido nunca exigiram uma autópsia. Toda a verdade sobre a morte de Dhlakama terminou durante as cerimónias fúnebres, em que o maior inimigo do estado de Moçambique, com insuperável hipocrisia, passou para herói.

A Comissão Política da Renamo, órgão de gestão nomeado pelo Conselho Nacional, não tardou a nomear, a 5 de Maio, o antigo Secretário Geral, Ossufo Momade, como Presidente Interino. Os Estatutos do Partido, adoptados pelo IV Congresso, em 30 de Novembro 2001, não prevêem a nomeação de um presidente interino, cabendo ao Congresso do partido eleger o presidente. Pelas regras gerais aplicáveis às associações, quem sucede ao primeiro executivo ou presidente é sempre quem ocupa o segundo cargo na hierarquia. Não tendo havido, na Renamo, um Vice-Presidente, o cargo que na hierarquia da organização segue ao do Presidente sempre foi o do Secretário-geral (igualmente eleito pelo Congresso). Foi também essa a prática do partido. Ao longo da sua existência, sempre que o Presidente estivesse ausente ou inacessível, era o Secretário Geral quem decidia pelo Presidente. Também é importante recordar que os Estatutos originais da Renamo, aprovados em 1977, dizem no seu Artigo 2 e), o seguinte: “Nos casos de definitivo impedimento do Presidente, o Secretário Geral assumirá provisoriamente a presidência, ...”.

Assim, não se estranha que, na Renamo, muitos considerem um golpe a reunião da Comissão Política do dia 5 de Maio de 2018 para eleger Ossufo Momade como presidente interino. Porém, o Secretário-geral em exercício de funções na altura do falecimento de Dhlakama, Manuel Bissopo, não se opôs à tomada do poder por Ossufo Momade. Sendo “o mais velho” e ainda quem podia reclamar representar o povo Macua, a etnia mais numerosa em Moçambique, cujo voto, nas eleições de 2019, iria ser importante para o futuro do partido.

Na altura em que a Comissão Política da Renamo estava reunida na Beira, para nomear Ossufo Momade, estavam em curso cerimónias tradicionais, numa floresta de grande significado espiritual conhecida como Machikwiro, perto de Manica junta da fronteira com o Zimbabué. Consta que as cerimónias conduzidas por um Ancião local tinham, como era costume, reunido companheiros e antigos comandantes do movimento rebelde que teriam sido ditos por Dhlakama para apontar seu irmão Elias Dhlakama, para concluir a obra de vida do Falecido. Consta igualmente que poucos meses a seguir a essas cerimónias, e depois de ter ficado evidente que o General

55 A. Thomashausen, “Example of courage set rebel leader on peace path”, *The Sunday Independent*, 13 May 2018, p. 19; A. Thomashausen, “Afonso Dhlakama e a Mamba Verde”, *Diário de Notícias*, 10 de Maio de 2018.

Elias preferia continuar a viver a sua vida em família e no conforto urbano, o mesmo Ancião, nesse mesmo local, teria de novo reunido os companheiros e comandantes das matas para invocar, mais uma vez, o comando do espírito da guerra MáGamba. Nessa segunda cerimónia, teria sido apontado o General Mariano Nhongo como legítimo herdeiro de Dhlakama, tal como tinha acontecido no passado na escolha de André Matsangaissa e Afonso Dhlakama. O lado espiritual e tradicional na identidade da Renamo tem sido pouco estudado e ainda menos documentado⁵⁶. Mas, na verdade, as cerimónias espirituais marcaram as mais importantes etapas na história da Renamo, tendo sempre se mantido como o mais precioso segredo em torno da vertente dos MáGamba da Renamo⁵⁷.

Para o Presidente Interino (Ossufo Momade), nomeado indevidamente pela Comissão Política e sem a bênção dos MáGamba, a ordem do dia era a de avançar e concluir o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). Confiou inteiramente a tarefa da descentralização à capacidade técnica e à autoridade da equipa dos mediadores e, em Agosto de 2018, assinou o Memorando de Entendimento sobre Questões Militares. A seguir, dedicou-se à preparação do Congresso da Renamo, que teve lugar perto de Maringue, Sofala, de 15 a 17 de Janeiro 2019, beneficiando de um financiamento “ad hoc” da parte da Embaixada da Suíça, no valor de 300.000 Euros. Nessas condições, não se estranha que um grande número, acima de 700 participantes, tenha eleito Ossufo Momade Presidente da Renamo, imediatamente após a abertura da primeira sessão, sem que tivesse havido candidatos, debate e verificação das pessoas presentes nesta reunião.

Ausente de Maputo até Fevereiro de 2019, Momade não acompanhou os trabalhos de preparação da legislação para a reforma da descentralização e optou por uma presidência “cerimonial” e sem conteúdo ou orientações políticas. Em Maputo, a 1 de Agosto de 2019, assistiu à declaração formal de cessação das hostilidades e, a 6 de Agosto, à assinatura pública do “Acordo Definitivo de Paz”. A imprensa e o autor deste artigo tiveram que repetidamente alertar para o facto de os textos assinados nunca terem sido divulgados e dados a conhecer à Comissão Política da Renamo e ao Conselho Nacional do partido⁵⁸. Um ano a seguir ao Acordo Definitivo de Paz, em Agosto de 2020, o balanço político da democracia, depois de Afonso Dhlakama, é negativo. O DDR, com apenas 500 homens desmobilizados, de um total de 5256

56 Vide M. Cahen, *Não somos Bandidos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais 2019, pp. 398; e ainda M. Cahen, “Nationalism and Ethnicities: Lessons from Mozambique.” E Braathen et al (eds.) *Ethnicity Kills?* London: Palgrave, 2000, p. 163.

57 J. A. Mahumane, *Marido Espiritual: Possessão e Violência Simbólica no Sul de Moçambique*, Tese de Doutoramento em Antropologia, Universidade de Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2015, P. 64, https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24288/1/ulsd072923_td_Jonas_Mahumane.pdf.

58 A. Thomashausen, *Acordo de Paz em Moçambique ignora reintegração económica e social de desmobilizados – jurista*, Lusa, 12 de agosto 2018.

registados, irá demorar mais 9 anos, se continuar no ritmo actual. O dia do primeiro aniversário do Acordo Definitivo de Paz foi assinalado com lutas intensas na zona da Gorongoza.

A descentralização finalmente formalizada pelas Leis 4, 5 e 6 de 31 de Maio de 2019 produziu governadores provinciais escolhidos por referência ao “cabeça-de-lista do partido político, coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial”. O governador assim escolhido fica sujeito ao voto de não confiança da assembleia provincial. Porém, trata-se de um processo não discricionário, baseado em acusações formais de má-conduta, previsto no artigo 40 da Lei 4/2019, necessitando duma maioria de dois terços. Assim, na verdade, o poder da assembleia provincial de influenciar e controlar o governador é inferior ao poder do Presidente da República, que pode demitir o governador sempre que considerar que tenha ferido, por exemplo, um previsto da Constituição, o princípio da unidade nacional, ou regras orçamentais ou de gestão financeira. O artigo 22 da Lei 4/2019 nomeia o Secretário do Estado que deve funcionar ao lado do governador, como “órgão de representação do Estado”.

O que resulta é uma oposição desprovida de representação e fora da Assembleia da República onde ficou reduzida à quase insignificância. Esta realidade da democracia depois de Dhlakama não corresponde à visão que ele tinha do Estado Moderno, em que a liberdade, a criatividade e a educação acabem por estimular a indústria e a inovação. No entanto, o enfraquecimento da oposição, com as consequências negativas para o sistema de governação na sua totalidade, é fruto da fraqueza da governação democrática interna na tradição dos partidos políticos em Moçambique.

COMPREENDENDO A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL MOÇAMBICANA A PARTIR DAS DOZE REGRAS DE ROY BAHL

Eduardo Nguenha

INTRODUÇÃO

Há pouco mais de vinte anos, o processo de descentralização vem dando corpo a discursos de natureza diversa e alimentando debates sobre o processo de gestão do desenvolvimento do País. Nele faz parte uma sua importante dimensão, a descentralização fiscal, que se pode definir como um processo de devolução do poder decisório do nível central do Estado aos cidadãos, através do empoderamento dos respectivos governos locais: distritais e municipais¹.

Debates em torno da descentralização fiscal denunciam um processo problemático de concepção e de implementação. Alguns estudos empíricos² encontram evidências de um processo iniciado sem estratégia explicitamente definida, que possibilite avaliar o percurso e os resultados; uma reprodução da governação centralizada³ – chama de “descentralizar o centralismo”⁴ – e uma descentralização reprodutora de um “sistema de duas classes” de cidadania no mesmo espaço, mas com direitos políticos e obrigações fiscais diferentes. Outros estudos⁵ caracterizam o excessivo protagonismo dos órgãos centrais nos espaços de governação local como de pouco ou quase nenhum envolvimento das partes interessadas a nível local, sobretudo nas (re)formulações legislativas de natureza fiscal, o que não só esvazia a essência do processo, como também confere e legitima fragilidades dos governos locais. Um estudo recente, de Von Schiller et al⁶ (2018), sobre obstáculos de ordem administrativa à mobilização da

1 Os municípios foram instituídos em 1997, através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, e os órgãos autárquicos foram implantados em 1998, ano de início de exercício efectivo. Para mais detalhes vide, R. Bahl, “Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective.” In K. G. Ingram & H. Yu-Hung (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

2 B. Weimer, “A Base Tributaria das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política.” In B. Weimer (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 360- 394; D. M. Rosário, “Os Municípios dos “Outros”. Alternância do Poder Local em Moçambique? O Caso de Angoche.” *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, pp. 135 – 165; S. Forquilha, “Remendo novo em pano velho: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique: Desafios para a investigação social e económica em Moçambique.” *IESE Discussion paper*. Maputo: IESE, 2007.

3 B. Weimer, “Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: Mantendo a Falta de Clareza? Conjunturas, Críticas, Caminho e Resultados.” In B. Weimer (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp 76-102.

4 Esta formulação de Bernhard Weimer deu origem ao título do seu livro: “Moçambique: Descentralizar o Centralismo: Economia Política, Recursos e Resultados”.

5 B. Weimer, “A Base Tributaria das Autarquias Moçambicanas...*op.cit.*;

6 V. Schiller et al., “aptos para Alcançar os Seus Objectivos? Obstáculos de Ordem Administrativa à Mobilização da Receita Local nos Municípios Moçambicanos.” In S. Forquilha (ed.), *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, 2018, pp. 57.

receita nos municípios moçambicanos, concluiu que, embora os municípios estejam claros sobre o que fazer, “não estão aptos para desempenhar as funções e competências que lhes são descentralizadas por falta de uma discussão aberta [com os órgãos centrais] sobre o apoio que precisam para se posicionarem de modo a conseguirem lidar com as fontes de receita”⁷.

A maioria dos estudos sobre finanças municipais moçambicanas, até agora realizados, têm tido uma abordagem temática de avaliação da implementação da descentralização fiscal, procurando explicar, dentro de certos quadros metodológicos, aspectos de sustentabilidade financeira⁸; e de governação e barreiras técnico-administrativas⁹ para o pleno exercício da autonomia e da capacidade de financiamento de serviços locais. Poucos, dentre eles Weimer¹⁰ discutem aspectos de concepção do programa de descentralização no geral, incluindo as motivações da concepção da actual configuração de descentralização fiscal.

O presente artigo é uma contribuição para a reflexão sobre a descentralização fiscal moçambicana, combinando aspectos de concepção e de implementação do processo. A reflexão é feita com o recurso às doze regras de implementação da descentralização fiscal propostas por Roy Bahl¹¹ que é uma ferramenta de análise que se distingue pelo facto de permitir compreender aspectos de implementação ligando-os aos elementos de concepção e, daí, um possível movimento de progressão. Assim, começamos por apresentar uma rápida leitura dos possíveis argumentos da descentralização fiscal moçambicana, passando pelo quadro das competências e atribuições descentralizadas, para, depois, fazermos uma análise baseada nas doze regras de Bahl. Por fim, apresentamos as notas finais. A expressão “descentralização fiscal”, para o propósito deste artigo, refere-se à transferência de responsabilidades de realizar despesas do governo central para os municípios e a da capacidade mobilizar recursos próprios ou não, para o financiamento da despesa.

7 *Idem.*

8 E. Nguenha, et al “Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos.” In B. Weimer, (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012. pp. 197- 215; B. Weimer, “A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas ...*op.cit.*”; C. Banze, “Desafios da Descentralização Fiscal em Moçambique: O Caso dos Municípios.” In S. Chichava (org). *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, 2019, pp. 55-94. J. Boex & S. Yilmaz, “An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector.” *IDG Working Paper No. 2010-06*, 2010; Associação Nacional dos Municípios de Moçambique . “Empenho e Potencial Tributários dos Municípios em Moçambique: Estudo de Casos de Nampula e Quelimane”. *Relatório de Pesquisa*. Maputo: Programa Diálogo, 2017.

9 V. Schiller *et al.*, “aptos para Alcançar os Seus Objectivos? Obstáculos...*op.cit.*

10 B. Weimer, “A Base Tributária das Autarquias Moçambicanas: Características...*op.cit.*”; B. Weimer, “Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: Mantendo...*op.cit.*

11 R. Bahl, “Implementing Rules of Fiscal Decentralization”. Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development. Taiwan: Land Reform Training Institute, 1998.

POR QUÊ OPTAR PELA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL?

Em termos simples e genéricos, a resposta-argumento da pergunta que aqui se coloca é que a descentralização fiscal promove eficiência alocativa¹² de recursos públicos, ou seja, o núcleo decisório sobre a despesa pública deve estar o mais próximo possível dos cidadãos beneficiários finais, que são, ao mesmo tempo, os principais financiadores/contribuintes. O substrato deste argumento é o que a literatura chama de “teorema de descentralização fiscal de Oates”, segundo o qual o bem-estar social de uma determinada comunidade é maximizado quando bens públicos localmente demandados são fornecidos pelos governos locais das respectivas circunscrições territoriais, por estes estarem melhor posicionados que o governo central¹³. Adicionalmente, a transferência da responsabilidade e capacidade de cobrança e de aplicação de impostos do governo central para os governos locais pode tornar estes últimos mais transparentes e responsabilizáveis perante os seus eleitores/contribuintes¹⁴.

Por causa disso, há tentativas de associar, de forma directa ou indirecta, a descentralização fiscal ao desenvolvimento (um debate em aberto e não tão consensual no meio académico, quanto parece). Por exemplo, Pasichnyi¹⁵, estudando a correlação entre o nível adequado de descentralização fiscal e o crescimento económico para vinte e sete economias desenvolvidas e em desenvolvimento, chegou a uma conclusão genérica de que a descentralização da despesa tinha maior efeito no crescimento económico do que a de receitas, o que significa que, com base nestes resultados, a descentralização da responsabilidade e da capacidade de decisão sobre uma significativa parcela de recursos públicos é mais determinante do que a de afectação de recursos próprios. Suprayitno e Rimawan¹⁶, estudando a correlação entre descentralização fiscal e corrupção, chegaram à conclusão de que quanto mais altos os níveis de descentralização fiscal, maior é a corrupção e os níveis desta variam na razão inversa do nível de desenvolvimento.

12 O argumento da eficiência económica é o primeiro e, eventualmente, o mais advogado argumento da descentralização fiscal, por se acreditar que a aproximação do governo aos cidadãos melhora a qualidade da prestação dos serviços pelos governos locais, conferindo maior responsabilização, mais vontade de pagamento dos serviços pelos contribuintes e, possivelmente, um desenvolvimento no sentido ascendente (debaixo para cima - “bottom – up”). Outros argumentos incluem (i) a possibilidade de aumentar a legitimidade da autoridade local; de reduzir os custos da supervisão administrativa e aumentar a eficácia das políticas do governo central; e de reduzir o défice orçamentário do estado, onde as comunidades locais adquirem competência para certos serviços, mas não recursos financeiros.

13 S. Bailey, *Local Government Economics Principles and Practice*. London: McMillan, 1999.

14 S. Bailey, *Local government ...op.cit.*; R. Bahl, “Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization...*op.cit*”

15 M. Pasichnyi et al., “The impact of fiscal decentralization on economic development”. *Investment Management and Financial Innovations*, (16) 3, 2019, pp. 29-39.

16 B. Suprayitno & R. Pradipto, “Fiscal decentralization and corruption: the facts in regional autonomy in Indonesia.” *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 5 (27), 2017, pp. 1468 – 1484.

Alguns autores, como Ebel e Yilmaz¹⁷, sugerem uma perspectiva mais ampla da descentralização fiscal, no sentido de que pode ser vista como uma estratégia económica, política, social, administrativa ou mesmo militar, e concluem que a sua configuração dependerá da forma como os governantes a encaram. Para Bahl¹⁸, a Rússia terá usado a descentralização fiscal como uma estratégia para impedir movimentos separatistas e a África do Sul, para “sara” feridas de uma sociedade dilacerada pelo regime do Apartheid.

A formulação do artigo 270-A da Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique (Lei nº1/2018, de 12 de Junho), leva a entender que a descentralização, no sentido geral, busca alcançar um misto de objectivos políticos, sociais e económicos. Entretanto, o início do processo de descentralização sem uma estratégia explícita e com uma limitação de espaço e de competências – que se chamou de gradualismo – levantou questionamentos e interpretações diversas, particularmente no meio académico, sobre os reais objectivos da descentralização em Moçambique. Enquanto, por um lado o gradualismo parecia um sequenciamento do processo de descentralização – usando a desconcentração para preparar os distritos para a descentralização¹⁹ – por outro, foi percebido como um artifício da elite política de evitar “expandir a descentralização ou devolução do poder, legitimidade e recursos, [...] de modo a evitar a emergência de potenciais arenas políticas que poderão causar rivalidades”²⁰ e acarretando consequências políticas e administrativas (incluindo financeiras) elevadas pela implementação de dois processos (desconcentração e devolução) concorrentes²¹.

Por uma ou por outra razão, o facto é que, materialmente, o primeiro instrumento programático mais importante para a redução da pobreza no País, elaborado quatro anos depois da efectividade dos municípios, o Programa de Apoio para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) I (2001-2005), não apresentava nenhuma acção concreta sequer relativa à descentralização fiscal ou, simplesmente, aos municípios. Estes viriam a ser referenciados no PARPA II (2006-2009), no qual o Governo se propunha a (i) consolidar e expandir o número de municípios; (ii) aprovar e implementar a política e estratégia de desenvolvimento autárquico e urbano; e (iii) fortalecer as assembleias municipais para monitorar o desempenho dos conselhos municipais²². Mais tarde, o PARP (2011-2014) elegeu como prioridade três pilares, nomeadamente:

17 R. Ebel e Y. Serdar, *Globalization and localization: Decentralization Trends and outcomes. World Bank Institute Course on intergovernmental relations & local Financial Management*. World Bank, 2004.

18 R. Bahl, “Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization...*op.cit.*”

19 R. Bahl e M. J. Martinez-Vazquez, “Sequencing Fiscal Decentralization.” *World Bank Polity Research Working Paper 3914*, May 2006.

20 B. Weimer, J. Macuane & L. Buurs, “A Economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização”. In B. Weimer, (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 31-75.

21 B. Weimer, “Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique...*op.cit.*”

22 Programa de Apoio a Redução da Pobreza Absoluta II, pp. 73-81

a Boa Governação, a descentralização e governação local, propondo-se a consolidação e capacitação do funcionamento dos municípios e melhoria do desenvolvimento urbano, através da continuação do gradualismo (transferência de funções e competências e aumento do número de municípios), capacitação dos municípios em gestão de processos administrativos, arrecadação da receita, prestação de serviços, ordenamento territorial e gestão do solo urbano²³.

A Política e Estratégia de Descentralização foi aprovada em 2012²⁴, quinze anos depois da criação das autarquias. O Plano de Implementação da Descentralização (PIPED) foi , aprovado em 2015. A Estratégia de Desenvolvimento Autárquico e Urbano, prevista no PIPED, que se espera que dê melhor orientação estratégica de desenvolvimento municipal, ainda não foi desenvolvida o que significa a prevalência de um vazio relativamente aos aspectos importantes, como por exemplo, o financiamento do desenvolvimento, as relações entre os centros urbano e o meio rural, o planeamento e ordenamento territorial, a resiliência urbana, as infraestruturas, os serviços urbanos, entre outros.

Quadro 1: Fraquezas do Processo de Autarquização, conforme um diagnóstico do Governo

No processo de autarquização, em Moçambique, importa referir os seguintes pontos fracos:

- a) Falta de clareza na delimitação das áreas de jurisdição de algumas autarquias, dificultando as intervenções de desenvolvimento local, e influenciando negativamente na definição dos fundos do orçamento do Estado que devem ser alocados aos municípios com estes problemas;
- b) Limitada capacidade da Associação Nacional dos municípios de Moçambique (ANAMM) enquanto mecanismo potencial de coordenação horizontal dos municípios, o que potenciará a união de esforços no desenvolvimento das mesmas;
- c) Fraca articulação entre os Órgãos Locais do Estado e as autarquias locais, com impacto negativo na coordenação entre planos nacionais e municipais;
- d) Exiguidade de recursos, agravada pelo facto de alguns impostos previstos no sistema tributário autárquico ainda não estarem a ser cobrados pelos municípios e limitada capacidade de mobilização de receitas pelos municípios para o seu desenvolvimento;
- e) Inexistência de um sistema de gestão uniforme de finanças adaptado aos municípios, cadastros territoriais e processos de gestão do desenvolvimento urbano, condicionando assim a melhoria das condições de gestão dos recursos transferidos para os municípios e as receitas próprias;
- f) Fraco reembolso dos fundos atribuídos aos beneficiários do PERPU;
- g) Não implementação dos planos de ordenamento territorial aprovados nos municípios, existência de maior número de assentamentos informais e bairros desordenados, o que emperra a gestão e desenvolvimento urbano;
- h) Fraca descentralização intra-municipal, caracterizada por não atribuição de competências e responsabilidades aos níveis de submunicípios (distritos municipais, postos administrativos municipais e Bairros); e
- i) Fraca participação da sociedade civil nos processos de gestão autárquica.

Fonte: MAEFP, PIPED 2016-2019: 15-16

23 Programa de Apoio a Redução da Pobreza, 2011-2014, pp. 36.

24 Resolução n.º 40/2012, de 20 de Dezembro. *Boletim da República*, 1ª série, número 1, Suplemento.

Portanto, vinte e três anos depois, mesmo com alguma evolução no desenvolvimento de instrumentos de gestão do processo de descentralização, a questão da perspectiva da descentralização fiscal continua problemática, com meia culpa recaindo sobre a disfunção do Grupo Interministerial de Descentralização (GIDE) e do Grupo Interministerial para o Desenvolvimento Autárquico (GIDA), aos quais cabe a coordenação do processo de descentralização e de desenvolvimento autárquico, respectivamente.

AS RESPONSABILIDADES FISCAIS DOS MUNICÍPIOS

Um ponto de partida importante para compreender o grau de descentralização fiscal de qualquer economia é ter presente os elementos de empoderamento ou de autonomia que o governo central, efectivamente, passou para a responsabilidade dos governos locais. O nível de autonomia que os governos locais têm para alocar e realizar as suas despesas e a sua capacidade de mobilizar recursos para o financiamento constituem a essência da descentralização fiscal, da qual se podem tirar ilações sobre mais ou menos empoderamento dos governos locais²⁵.

A descentralização das responsabilidades sobre a despesa pública, como foi referido anteriormente, fundamenta-se no argumento da eficiência económica, e segue o chamado princípio de subsidiariedade, segundo o qual as funções ou decisões do governo devem ser exercidas ou tomadas o mais próximo possível dos beneficiários²⁶. A definição do tipo de despesas cuja responsabilidade passa a ser dos governos locais deve ser da maneira mais clara possível, a fim de aumentar a responsabilidade e reduzir a, duplicação de autoridade e conflitos de natureza jurídica. A atribuição de serviços públicos aos governos locais tem de tomar em consideração se as economias de escala podem ser mantidas ou não dentro das jurisdições locais, a possibilidade ou não da internalização dos custos ou benefícios, a proximidade com os beneficiários e a necessária flexibilidade nas escolhas orçamentais²⁷.

Para a descentralização de competências ao nível da receita, tomam-se em consideração cinco princípios: (i) autonomia de determinação de tributos e das suas alíquotas dentro de um limite previamente determinado; (ii) responsabilidade fiscal no sentido de que parte significativa das receitas próprias provém de impostos pagos pelos cidadãos locais; (iii) suficiência da receita local em cobrir despesas pertinentes mais significativas, ou seja, correspondência entre as receitas locais, e as responsabilidades e competências que lhes são atribuídas; (iv) equidade, segundo a qual diferentes go-

25 U. Raich, "Fiscal Determinants of Empowerment." World Bank Policy Research Working Paper 3705, 2005; R. Bahl, "Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective..."*op.cit.*

26 A. Shah, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations." *The World Bank, WPS 726*, 1991; S. Bailey, *Local Government Economics Principles...**op.cit.*; J. Boex & S. Yilmaz, "An Analytical Framework for Assessing ..." *op.cit.*

27 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

vernos locais deverão ser capazes de fornecer o mesmo nível de serviços aplicando o mesmo esforço fiscal, dada a sua capacidade fiscal; e (v) correspondência entre os princípios tributários de benefício e de capacidade de pagamento. Tendo presentes estes princípios, o desenho do modelo de financiamento dos governos locais passa pela/pelo:

- Definição de um quadro tributário próprio, tendo em conta (i) a necessária eficiência económica na exploração das bases tributárias, que, pela sua natureza, podem ter ou não mobilidade; (ii) a capacidade de promover a equidade nacional, através do seu maior ou menor efeito redistributivo; (iii) os custos e outros aspectos administrativos associados à capacidade de gestão dos tributos; e (iv) a necessidade de adequação dos recursos locais às necessidades locais;

- Definição de um sistema de transferências fiscais para corrigir os desequilíbrios fiscais verticais (entre o governo central e os governos locais) e horizontais (entre governos locais) e/ou compensar externalidades geradas por actividades que não podem ser controladas e garantidas pelos governos locais. Um sistema de transferências fiscais bem desenhado e bem implementado promove eficiência na gestão de finanças públicas e na prestação de serviços locais, na medida em que permite previsibilidade e transparência no planeamento de recursos. Os elementos mais importantes a considerar no desenho de um sistema de transferências fiscais intergovernamentais são: (i) a forma como a totalidade dos recursos de transferências fiscais é determinada (partilha vertical); (ii) a forma como a totalidade das transferências fiscais é partilhada entre os governos locais (partilha horizontal); e (iii) a eficiência com que os recursos das transferências fiscais são usados ao nível local. A eficiência, neste caso, depende do tipo de transferências e dos mecanismos de accountability estabelecidos²⁸;

- Delineamento dos mecanismos de endividamento quer seja por necessidades de financiamento do défice, ou por opções estratégicas de financiamento público. O mecanismo de financiamento dos governos locais por via de endividamento é, normalmente limitado por barreiras administrativas como forma de controlo dos governos centrais, ao efeito macroeconómico que a dívida pública pode provocar.

O quadro 2 apresenta a visão geral das responsabilidades fiscais descentralizadas pelo Governo para os municípios. Por um lado, apresenta o conjunto de responsabilidades ao nível da despesa, previstas no artigo 8 da lei nº 6/2018, de 3 de Agosto²⁹ e, por outro, a partilha das fontes de recursos entre o Governo e os municípios.

28 J. Boex & S. Yilmaz, "An Analytical Framework for Assessing... *op.cit.*"; R. Bahl, *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. TheWorld Bank, 2000.

29 Esta lei revogou a lei 2/97, de 31 de Maio, que implantou as autarquias locais em Moçambique.

Quadro 2: Responsabilidades fiscais dos Municípios

	Fontes de Recotas Nacionais		Competências para:			
	Determinar a base tributária	Determinar a alíquota fiscal	Cobrar a receita	Gerir e aplicar a receita		
Impostos sobre Rendimentos de Pessoas Singulares e Colectivas	gc	gc	gc P	gc		
Imposto sobre Valor Acrescentado	gc	gc	gc P	gc		
Imposto sobre Consumo Específico	gc	gc	gc P	gc		
Direitos Aduaneiros	gc	gc	gc P	gc		
Imposto sobre Selo	gc	gc	gc P	gc		
Imposto sobre Sucessões e Doações	gc	gc	gc P	gc		
Imposto Simplificado e Pequenos Contribuintes	gc	gc	gc P	gc		
Imposto Especial sobre Jogos	gc	gc	gc P	gc		
Imposto de Reconstrução Nacional	gc	gc	gc P	gc		
Diversas Taxas, Licenças e Tarifas	gc	gc	gc P	gc		
Responsabilidades (atribuições) dos Municípios						
	Fontes de Recotas Municipais					
Desenvolvimento económico e social local	gc	gc	m	m		
Méio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida	gc	gc	m	m		
Abastecimento público	gc	gc	m	m		
Saúde	gc	gc	m	m		
Educação	gc	gc	m	m		
Cultura, tempos livres e desporto	gc / m	gc / m	m	m		
Policia da estradas	-	-	-	-		
Urbanização, construção e habitação	-	-	-	-		
gc - governo central; p - provincia; m - município						

Fontes: Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto; Lei nº 15/2002, de 26 de Março e Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro.

Como se pode depreender, as atribuições ao nível da despesa não parecem tão claras como poderiam ser, situação suficiente para gerar potencial conflito entre os diferentes níveis de governo e, em particular, para o caso típico moçambicano de coabitação de dois modelos de descentralização e de casos de municípios cuja circunscrição territorial coincide com a de representação do Estado ao nível local. Por exemplo, que actividades ou tipos de projectos seriam para desenvolvimento económico e social local que não seriam da responsabilidade da representação do Estado numa jurisdição coincidente com a de um município? O mesmo se pode dizer em relação a projectos de construção e de habitação.

Do lado da receita, é clara a distinção entre os instrumentos de receitas nacionais e municipais. O modelo de financiamento dos municípios é clássico, compreendendo impostos e taxas, transferências do Estado e possibilidade de endividamento. O mais importante e crítico nestes agregados da receita é compreender o nível de autonomia dos municípios para determinar a base de incidência tributária e as alíquotas fiscais sobre os tributos da sua responsabilidade, os requisitos administrativos para aceder ao endividamento e as metodologias de cálculo das transferências fiscais. Os governos municipais têm acesso aos donativos internos e externos. O endividamento interno plurianual deve ser autorizado pelo governo central enquanto o externo só pode ser contraído pelo próprio governo.

REGRAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL DE ROY BAHL

Roy Bahl³⁰ propõe doze regras orientadoras para avaliar a implementação de um programa de descentralização fiscal. A vantagem desta metodologia, baseada nas 12

30 R. Bahl, Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective. In G. K. Ingram & Y.-H. Hong (ed). *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

regras, é que ela permite uma reflexão sobre o sistema como um todo, a partir do que deveria ter sido pensado na fase de desenho do programa de descentralização e, assim, captar-se elementos importantes que podem retroalimentar o sistema como um todo.

Regra 1: a descentralização fiscal deve ser vista como um sistema abrangente e compreensivo

Segundo esta regra, as relações fiscais intergovernamentais³¹ devem ser concebidas como um sistema de partes que se interconectam, cuja implementação obedece a um plano previamente estabelecido. Os elementos-chave do sistema, que constituem condições necessárias, são (i) a autonomia política de escolher os líderes (representantes) locais; (ii) responsabilidades fiscais sobre a despesa e poderes tributários suficientes; (iii) transparência fiscal. Outras condições, consideradas desejáveis, incluem: (i) acesso a transferências fiscais incondicionais; e (ii) capacidade de endividamento.

Do ponto de vista de abrangência, no plano legislativo, todos os elementos necessários e desejáveis foram estabelecidos. Porém, a perspectiva estratégica da descentralização fiscal não foi clara sobre o caminho a percorrer e o destino pretendido. A estratégia do gradualismo, para o incremento do número de municípios e de responsabilidades, deu a ideia de que, por estas alturas, ou os primeiros municípios já estariam em exercício de todas as funções que a lei lhes atribuiu ou, pelo menos, teríamos as vilas sedes de todos os distritos de Moçambique municipalizadas. Nem uma nem outra coisa aconteceu. Em mais de vinte anos, foi possível incrementar vinte (novos) municípios e em apenas cinco municípios foram, parcialmente, incrementadas (novas) atribuições, designadamente: para o Município de Maputo, educação, saúde, transportes urbanos, comércio e indústria; para o Município da Matola, transportes urbanos; para o Município de Xai-Xai, educação, cultura, saúde e acção social; para o Município de Chibuto, educação, cultura, saúde e acção social; e para o Município de Pemba, educação e saúde³². Entretanto, em 2018, através da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, criaram-se órgãos de governação descentralizada (anteriores Órgãos Locais do Estado), paralelos às autarquias.

Do ponto de vista de conteúdos, a transparência fiscal foi um elemento de difícil implementação, como resultado da deficiente concepção. A lei das finanças municipais³³ estabelece como principal elemento de transparência, em cumprimento do princípio

31 O termo “relações fiscais intergovernamentais” refere-se à partilha de poderes e responsabilidades fiscais entre os níveis de governo, enquanto a descentralização fiscal refere-se à transferência dos poderes e responsabilidades fiscais para níveis inferiores de governo (Bahl, 2008:4).

32 Ministério da Administração Estatal, *Relatório Balanço do Fim do III Mandato de Antarcização (2009-2013)*. Maputo: MAE, 2013.

33 Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 3.

de publicidade, a disposição do orçamento³⁴ e das contas financeiras³⁵ para a consulta pública dentro de um período determinado. A disponibilização das informações cumpre um requisito importante de acesso à informação. Porém, a qualidade da informação e a forma como ela é disponibilizada é igualmente importante, sobretudo para a sociedade moçambicana, com níveis de escolaridade relativamente baixos.

Regra 2: as finanças devem seguir Recursos

Esta regra, chamada regra de ouro da descentralização fiscal, visa equilibrar responsabilidades e recursos descentralizados. Para um melhor exercício do equilíbrio, a regra recomenda que, primeiro, se deve determinar as atribuições e, depois de uma análise profunda, identificar as fontes que corresponderão às necessidades de financiamento das despesas. A inversão da regra poderá levar a desequilíbrios entre os recursos e as reais necessidades de financiamento das atribuições, levando a cortes de despesas, que não são sempre desejáveis para o desenvolvimento. Os desequilíbrios entre as funções e os recursos podem também resultar de uma desadequação das características das fontes de financiamento descentralizadas para gerar receitas suficientes para atender o nível de exigência das responsabilidades dos governos locais³⁶.

No caso moçambicano, a simultaneidade da elaboração da lei de transferência de responsabilidades³⁷ e das finanças³⁸ com intervalo de 4 meses, leva a entender que a sequência lógica prevista pela regra 2 de Bahl foi seguida. Porém, a sequência de eventos de ajustamentos do sistema de financiamento autárquico que logo se seguiu pode estar a denunciar um trabalho de definição das reais necessidades de financiamento dos municípios, não feito de melhor maneira. Um exemplo que pode revelar a inadequação da primeira definição do sistema de financiamento autárquico é a disfuncionalidade de alguns instrumentos de receita, que viriam a ser imediatamente ajustados. Por um lado, a inclusão do imposto sobre rendimentos de trabalho no primeiro sistema tributário autárquico era, *de per se*, uma má decisão, pois, devido à mobilidade da sua base de incidência e do potencial do seu efeito na economia, desaconselha-se a descentralização dos impostos sobre os rendimentos³⁹. Por outro lado, a retirada de importantes parâmetros de cálculo do Fundo de Compensação Autár-

34 Art. 11 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 3.

35 Art. 82 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 3.

36 United Cities and Local Governments, Support Paper on Local Finance. Barcelona: UCLG, 2007; R. Bahl, Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country...*op.cit.*, J. Boex & S. Yilmaz, "An Analytical Framework for Assessing..."*op.cit.*, B. Weimer, "A Base Tributaria das Autarquias..."*op.cit.*, E. Nguenha, et al., "Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios..."*op.cit.*

37 Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 7, 2º Suplemento.

38 Lei n.º 11/97, de 31 de Maio. *Boletim da Republica*, 1ª série, número 22.

39 S. Bailey, *Local Government Economics Principles...op.cit.*; R. Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization". *CAF Working Papers* N.º 2008/07, 2008.

quica, que conferia ao sistema de transferências fiscais o duplo papel redistributivo e de incentivo ao desenvolvimento local, demonstrou que a formulação do sistema de financiamento municipal não beneficiou de alguma reflexão profunda, conforme é recomendado.

Portanto, apesar de parecer que a definição do sistema de financiamento municipal seguiu a descentralização de atribuições (finanças seguindo funções), conforme a regra 2 recomenda, é muito provável que não tenha havido profundidade suficiente na reflexão sobre as necessidades e instrumentos de financiamento das novas funções, conforme os dois exemplos tomados ilustram.

Regra 3: deve haver uma forte capacidade ao nível central para monitorar e avaliar a descentralização

A capacidade de monitoria e avaliação da descentralização fiscal pressupõe três condições básicas: a primeira é a clareza do percurso e do destino do processo, ou seja, uma estratégia que estabeleça hierarquia de objectivos, acções, indicadores e metas; a segunda é a capacidade de liderança do governo central nos processos de gestão fiscal e financeira (imposição do cumprimento das regras tributárias, imposição de limites e regras de endividamento, estabelecimento e cumprimento de critérios objectivos de determinação de transferências fiscais, entre outros); e a terceira é a capacidade de prover assistência técnica aos governos locais. A capacidade/habilidade desejável de monitoria da descentralização fiscal passa por (i) criação de uma unidade de análises fiscais no ministério que superintende a área financeira; e (ii) estabelecimento de uma base de dados extensa que permita avaliação e monitoria quantitativas.

As tentativas de formulação de uma estratégia de descentralização que iniciaram em Janeiro de 1998⁴⁰ culminaram com a Política e Estratégia Nacional de Descentralização, concluída e aprovada pelo Conselho de Ministros em Dezembro de 2012, da qual se elaborou o Plano de Implementação da Política e Estratégia de Descentralização (PIPED), focado em três objectivos estratégicos para o período de 2016 a 2019: (i) assegurar a reforma, capacitação e desenvolvimento da administração local (para os Órgãos Locais do Estado); (ii) consolidar o processo de autarcização e desenvolvimento urbano; e (iii) promover o reconhecimento e o empoderamento das comunidades. O PIPED contém uma matriz de implementação clara, com resultados esperados, acções, indicadores de execução, metas, prazos e responsáveis, para facilitar a monitoria e avaliação.

40 B. Weimer, “Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: Mantendo a Falta de Clareza? Conjunturas, Críticas, Caminho e Resultados.” In B. Weimer, (ed.) *Moçambique: Descentralizando o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp.76-102.

Da leitura do conteúdo do PIPED e da respectiva matriz de implementação, depreende-se que o Ministério da Administração Estatal e Função Pública, valendo-se do seu papel de coordenador do processo de descentralização, chamou a si a responsabilidade sobre assuntos de especialidade e de natureza financeira, cuja capacidade e atribuições não possui, por exemplo, o fortalecimento da capacidade de mobilização e de gestão de recursos financeiros. O PIPED não faz referência aos aspectos relevantes de consolidação da descentralização fiscal, incluindo da gestão de finanças municipais. As auditorias financeiras periodicamente realizadas pelo Tribunal Administrativo e pela Inspeção Geral de Finanças produzem um conjunto de recomendações que, do ponto de vista estratégico, devem retroalimentar os ciclos de planificação e de reformulação do processo de descentralização. Os orçamentos e contas municipais, para além de necessários para as estatísticas das finanças públicas, são importantes para a avaliação do desempenho fiscal dos municípios e produção de resultados para o aprimoramento da descentralização fiscal.

Curiosamente, o papel de um importante espaço de diálogo e de coordenação da municipalização, o Grupo Interministerial de Desenvolvimento Autárquico (GIDA), não é mencionado pelo PIPED e, de facto, o GIDA perdeu relevância no meio do Governo, depois de ter tido um apoio importante dos parceiros de desenvolvimento até 2011/12, em particular da Cooperação Alemã. Como corolário indesejável que se chegou é existência de dois espaços de debates, o dos parceiros de desenvolvimento vigoroso até 2016/17 e o do Governo em estado latente. Portanto, ainda que haja capacidade técnica ao nível do governo central para monitorar a descentralização fiscal, a fragmentação de esforços e a ausência de uma visão integrada do processo minimizam qualquer liderança e esforços para criar capacidade técnica ao nível dos governos locais.

Regra 4: um sistema intergovernamental não se adapta ao sector urbano e rural

Esta regra pretende fazer valer o princípio de equidade, segundo o qual dois sujeitos em situações diferentes merecem tratamento diferente. Isto a propósito das diferentes características que os municípios possam ter quanto ao seu nível de desenvolvimento e que se devem tomar em consideração na formulação legislativa e programática. De facto, municípios pequenos e com características semi-rurais têm menos capacidade e possibilidade de mobilizar receitas próprias que lhes permitam financiar as suas atribuições/responsabilidades, contrariamente aos eminentemente urbanos, que até podem reunir condições para recorrerem ao endividamento. Assim, esta regra desaconselha uniformizações e estabelece que, tanto na definição de responsabilidades a descentralizar como no desenho do sistema de financiamento, deve haver diferenciações.

O princípio desta regra é grosseiramente ignorado pela descentralização fiscal

moçambicana. Todos os municípios nacionais, independentemente do seu grau de desenvolvimento ou de maturidade (município novos ou antigos), têm as mesmas responsabilidades e deles se espera o mesmo nível de exigência. Em geral, o sistema tributário autárquico não diferencia as bases de incidência entre os municípios, o que equivale dizer que dois municípios em circunstâncias diferentes têm obrigações fiscais idênticas, o que é contrário a um bom sistema tributário, pois, assim, promove-se a injustiça, ou pela regressividade ou pela não correspondência entre o serviço prestado e a capacidade de pagar por esse serviço⁴¹. A actual fórmula de cálculo das transferências fiscais, ao considerar tão somente a área e o tamanho da população das autarquias, cria também injustiças para os pequenos municípios e desincentiva esforços de mobilização de receitas próprias pelos municípios relativamente robustos. A lei de Estatuto Especial da Cidade de Maputo é mais para tratamento protocolar do que para efeitos de gestão municipal, não constituindo, em termos práticos, nenhuma vantagem, entre o município da capital do país e município de vila.

Regra 5: a descentralização fiscal requer poderes tributários significativos do governo local

A formulação da regra é bastante clara. Mais do que definir fontes de receitas próprias (relação de impostos e taxas), é preciso que os municípios tenham, efectivamente, poder e capacidade sobre aspectos de política e administrativos de tributação. Os aspectos de política compreendem a definição da base de incidência tributária e das alíquotas fiscais, enquanto os administrativos incluem a arrecadação, administração e aplicação da receita cobrada⁴².

O quadro 2, acima, apresenta a imagem da partilha do sistema tributário nacional entre o Governo e os municípios. A regra de ouro na partilha de impostos entre os governos nacionais e locais é de que devem ser descentralizados aqueles impostos com uma base de incidência visível e imóvel⁴³. Os impostos de propriedade são os que melhor atendem esta característica, seguidos dos impostos sobre negócios/actividades económicas e das transacções. Os impostos redistributivos, em especial os impostos sobre rendimentos, e os impostos do comércio externo não reúnem características para serem descentralizados.

Se repararmos para o quadro 2, e na perspectiva teórica e das práticas doutras latitudes, o imposto especial sobre jogos e, possivelmente, o imposto simplificado para

41 B. Weimer, “A Base Tributaria das Autarquias Moçambicanas...*op.cit.*”, Nguenha, Eduardo “Grão – a - Grão, Enche a Galinha o Papo? Evidencias sobre o Imposto Pessoal Autárquico em 13 Cidades Moçambicanas”. In S. Chichava, (ed.) *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, 2019. pp. 95- 110.

42 R. Kelly, *Property Tax: System Components*. DCID: Duke University, 2014.

43 As características importantes para a descentralização de impostos são variáveis entre autores, mas estes dois são de consenso. Por exemplo, Bailey (1999:154) desenvolve oito características, enquanto Musgrave & Musgrave (1989:453) e Bahl (1991:15) apresentam uma característica.

pequenos contribuintes seriam impostos locais. As taxas, licenças e tarifas, deveriam ser tributos municipais, tanto que, na configuração dos órgãos do Estado moçambicano, de coabitação entre autarquias e os órgãos de governação descentralizada, estes tributos incentivam a concorrência e sufocam o contribuinte.

Relativamente aos poderes tributários, segundo Bailey⁴⁴, os governos locais terão efectivos poderes tributários se eles tiverem autoridade para determinar a receita pela determinação da base de incidência tributaria e/ou da alíquota do tributo e manter a respectiva receita para os seus próprios propósitos. No caso moçambicano, os municípios não possuem autoridade para determinar a base de incidência tributária nem base das alíquotas de impostos, pois essa competência é reservada ao Estado, através da Constituição ou de leis ordinárias da Assembleia da República. Exceptuando os casos de taxas, licenças e tarifas e poucos casos em que os municípios podem graduar as alíquotas dentro de intervalos estabelecidos por lei (ex. imposto Pessoal Autárquico), o poder tributário que os municípios possuem é de natureza administrativa. Finalmente, a uniformidade na aplicação dos impostos locais em todos os municípios torna-os mais parecidos aos impostos nacionais, uma vez não respeitarem as características específicas de cada espaço. Aliás, conforme conclui Bird⁴⁵, no seu estudo sobre política tributaria e desenvolvimento económico, “se um determinado tributo local é aplicado da mesma forma e nas mesmas taxas em todo o país, então esse é tributo nacional”, pois não pretende alcançar qualquer objectivo de desenvolvimento, senão, unicamente, um instrumento de arrecadação da receita.

Regra 6: os governos centrais devem manter as regras de descentralização fiscal que eles estabelecem

Esta regra alerta para o facto da necessidade de estabelecimento e cumprimento das regras de implementação da descentralização fiscal, que, como se sabe, tomam a forma de legislação. O facto de os contextos de implementação dos programas de descentralização fiscal virem a ser diferentes dos previstos durante o desenho não deve levar à alteração das regras previamente estabelecidas. Às vezes, durante a implementação da descentralização fiscal, casos há, frequentes, em que os governos centrais alteram as regras por si definidas; por exemplo, impondo responsabilidades sem alocar os respectivos recursos ou abolir certos tributos locais, afectando a autonomia dos governos locais e desacreditando este processo⁴⁶.

A nossa recente e jovem experiência de descentralização fiscal já regista casos de não cumprimento ou violação das regras do jogo. Dois exemplos: um, sobre responsabi-

44 S. Bailey, *Local Government...op.cit.*,

45 R. Bird, *Tax Policy & Economic Development*. London: Johns Hopkins University Press, 1992, p.149.

46 R. Bahl, *Implementing Rules of Fiscal Decentralization...op.cit.*, p.12.

lidades e outro, sobre a receita⁴⁷. O primeiro é relativo a falhas sucessivas no cumprimento do Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece as regras e o prazo de transferência de funções e competências do Estado para as autarquias no âmbito do gradualismo imposto por lei, alegadamente, por falta de condições adequadas para o efeito. O segundo, que se pode considerar o mais anedótico e desabonatório de todos os esforços de descentralização até então feitos pelo Governo, por causa dos argumentos evocados, é a recentralização da competência de licenciamento simplificado das actividades económicas. O Ministério da Indústria e Comércio, promotor da acção, submeteu a seguinte fundamentação ao Conselho de Ministros (ver detalhes no quadro 3):

“O processo de simplificação do licenciamento não é uniforme e homogéneo quer ao nível central quer ao nível local, razão pela qual nos últimos anos verificou-se a retirada de actividades previstas no regime simplificado do licenciamento de actividades económicas para o regime normal... Apesar do regime vigente estipular uma licença válida por período indeterminado, com taxas e competências claras, assiste-se a adulteração de licenças por algumas autarquias locais com a atribuição de prazos de validade curtos aos titulares das licenças, para além da aplicação de taxas díspares e dificuldades na actualização dos diversos cadastros”⁴⁸.

De facto, o Governo, ao apresentar os argumentos supra, ignorou dois pressupostos importantes da descentralização: a diferenciação é a regra em descentralização e a uniformidade e homogeneidade exceções e, raríssimas vezes, fazem sentido e nem justificam a descentralização. Segundo, cabe ao Governo Central prover capacidade aos governos locais, através da assistência técnica necessária.

Quadro 3: Fundamentação da Decentralização do Licenciamento Simplificado das Actividades Económicas

O Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 consagra a melhoria do ambiente de negócios como um dos objectivos estratégicos no Pilar de Suporte I - Consolidar o Estado de Direito Democrático, Boa Governação e Descentralização. Para melhorar o ambiente de negócios, encontra-se na fase final de implementação a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios em Moçambique 2013-2017 (EMANII), instrumento fundamental para que se reduzam procedimentos, tempo e custo de fazer negócios em Moçambique.

O processo de simplificação do licenciamento não é uniforme e homogéneo quer ao nível central quer ao nível local, razão pela qual nos últimos anos verificou-se a retirada de actividades previstas no regime

47 No âmbito do Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece a transferência de funções e competências do Estado para as Autarquias Locais, por um período de 3 anos, prorrogável por mais 2, foi impossível garantir a transferência efectiva no prazo em apreço. Houve, então, necessidade de revisão do dispositivo legal, tendo sido aprovado, primeiro, o Decreto nº 58/2009, de 8 de Outubro, que prorrogou o prazo por mais dois anos, expirados em Agosto de 2011 e, segundo, o Decreto nº 46/2011, de 21 de Setembro, estabelecendo o prazo de cinco anos, automaticamente prorrogáveis por períodos iguais para a efectivação do processo, cuja avaliação é feita anualmente. Esta foi a forma encontrada para uma transferência mais realista e objectividade, nas condições técnico-institucionais dos municípios moçambicanos

48 Ministério da Indústria e Comércio, *Proposta de Revisão do Regime Simplificado do Licenciamento de Actividades Económicas*. Maputo, 2017.

simplificado do licenciamento de actividades económicas para o regime normal coberto pelos Regulamentos de Licenciamento da Actividade Industrial, Comercial, Prestação de Serviços e do Turismo.

Apesar do regime vigente estipular uma licença válida por período indeterminado, com taxas e competências claras, assiste-se a adulteração de licenças por algumas autarquias locais com a atribuição de prazos de validade curtos aos titulares das licenças, para além da aplicação de taxas díspares e dificuldades na actualização dos diversos cadastros.

Uma das acções previstas na EMANII tem a ver com a simplificação do processo de licenciamento da actividade económica, com a redução de procedimentos, tempo e custo.

Com esta reforma que introduz a mera comunicação prévia, 36 actividades dos sectores de comércio e prestação de serviços passam a não estar sujeitas ao licenciamento nem a cobrança de taxas, constituindo um incentivo para o empresário sobretudo o micro, pequeno e médio, cobrindo 2 áreas de actividade económica (comércio e prestação de serviços). Por outro lado, para o licenciamento simplificado mantém-se as 9 áreas de actividade económica anteriormente abrangidas.

A mera comunicação prévia que agora se introduz tem na sua génese o facto determinadas actividades económicas estarem sujeitas a dupla autorização. É o caso do exercício de actividades já autorizadas por ordens profissionais, que o Estado atribuiu por Lei competências para autorizar o exercício de uma profissão. O exercício da advocacia, de contabilidade e auditoria são alguns dos exemplos que se podem apresentar.

Por outro lado, é cada vez mais frequente no Mundo que actividades que não representem perigo para a segurança e saúde pública, ambiente não sejam sujeitas ao licenciamento, mas a uma mera comunicação. As principais vantagens têm a ver com o incentivo ao exercício legal e formalização da actividade económica, criando emprego, gerando riqueza e receitas para o Estado.

A presente proposta retira dos Conselhos Municipais competências para o licenciamento das actividades comerciais, industriais e de prestação de serviços mantendo apenas dos Balcões de atendimento Único e supletivamente as Administrações Distritais.

O processo de harmonização envolveu os Ministérios da Agricultura e Segurança Alimentar; Cultura e Turismo; Economia e Finanças; Administração Estatal e Função Pública; Recursos Minerais e Energia; Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos; Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural; Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, Mar, Águas Interiores e Pescas e o Conselho Municipal da Cidade de Maputo.

Nestes termos, propõe-se ao Conselho de Ministros a aprovação da presente proposta de Decreto, cujo impacto é enorme para o empresário e para imagem do País, do ponto de vista de atracção de investimento.

Fonte: Ministério da Indústria e Comercio (2017). Proposta de Revisão do Regime Simplificado do Licenciamento de Actividades Económicas.

Regra 7: mantenha a simplicidade

A ideia de simplicidade visa minimizar os custos administrativos e maximizar os proventos da descentralização fiscal. O desenho dos diversos elementos da descentralização fiscal deve evitar, o máximo possível, complexidades desnecessárias de fórmulas de cálculo de transferências fiscais sem que, efectivamente, existam dados para a sua plena utilização

O caso moçambicano talvez seja um dos desenhos mais simplificados que se conheça. Contudo, parece que alguns municípios pequenos enfrentam dificuldades para

compreender e implementar o sistema tributário autárquico. Deve-se, no entanto, distinguir a complexidade de um sistema tributário da falta do mínimo de capacidade técnica.

Regra 8: o desenho do sistema de transferências intergovernamentais deve corresponder aos objetivos da reforma da descentralização

Um sistema de transferências fiscais intergovernamentais visa, entre outros objectivos, “corrigir” desequilíbrios fiscais verticais e horizontais e/ou compensar externalidades geradas por actividades que não podem ser controladas e garantidas pelos governos locais, como resultado do processo de descentralização de responsabilidades. Os elementos mais importantes a considerar no desenho de um sistema de transferências fiscais intergovernamentais são: (i) a forma como a totalidade dos recursos de transferências fiscais é determinada (partilha vertical); (ii) a forma como a totalidade das transferências fiscais é partilhada entre os governos locais (partilha horizontal); e (iii) a eficiência com que os recursos das transferências fiscais são usados ao nível local. A eficiência, neste caso, depende do tipo de transferências (se condicionais ou não) e dos mecanismos de *accountability* estabelecidos⁴⁹ Quando o sistema de transferências fiscais intergovernamental é bem desenhado e bem implementado, promove eficiência na gestão das finanças e na prestação de serviços locais, na medida em que permite a previsibilidade e transparência no planeamento dos recursos.

O sistema de transferências fiscais intergovernamentais compreende um conjunto de repasses (incondicionais e condicionais) de recursos do Estado para os municípios, designadamente:

- Fundo de Compensação Autárquica (FCA);
- Fundo para Investimentos de Iniciativa Autárquica (FIIA);
- Fundo de Estado (FE);
- Fundo para o Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana (PER-PU);
- Dotações específicas para projectos de investimentos nas autarquias;
- Dotações para correcção dos efeitos negativos de investimentos e outras acções de responsabilidade da administração central e implementação de programas de expansão e renovação urbana, quando o seu peso relativo transcenda a capacidade ou responsabilidade das autarquias (ex. fundo de protecção costeira / ambiental); e

49 J. Boex & S. Yilmaz, Serdar, *An Analytical Framework...op.cit.*, R. Bahl, *Intergovernmental Transfers in Developing... op. cit.*

- Transferências extraordinárias, como auxílio financeiro por ocorrência de situações de calamidade pública e resolução de problemas que afectem anormalmente a prestação de serviços públicos indispensáveis.

O FCA é um fundo que, por lei, deve ser de 1.5% das receitas fiscais do Estado previstas e realizadas no respectivo ano económico – o produto das transferências desse fundo é de aplicação livre pelos municípios beneficiários. A dotação global do FCA é repartida pelo conjunto dos municípios por aplicação de uma fórmula estabelecida por lei. Essa fórmula deve atender, simultaneamente, os seguintes aspectos: (a) o número de habitantes do correspondente município, com um peso de 75%; e (b) a respectiva área territorial, com um peso de 25%. O FIIA é uma dotação que anualmente é inscrita no orçamento do Estado para o financiamento de projectos de iniciativa e decisão local. O repasse dessas dotações é feito de acordo com critérios e prioridades que devem ser anualmente explicitados na Lei Orçamentária. Tanto o FCA como o FIIA tomam em consideração o número de habitantes dos municípios, buscando uma certa equalização em todo o território municipalizado, ou seja, existe a preocupação de limitar o desequilíbrio horizontal entre os municípios sem, contudo, utilizar indicadores do nível de pobreza.

O PERPU foi introduzido em 2010, visando apoiar pessoas vulneráveis, mas economicamente activas e que não tenham acesso ao crédito bancário ou outro tipo de crédito concedido por instituições financeiras formais. Este grupo populacional deve incluir (i) jovens; (ii) mulheres - chefes de agregados familiares, incluindo viúvas; (iii) pessoas empreendedoras, em geral; e (iv) pessoas portadoras de deficiência com capacidade de trabalhar. A alocação dos fundos do PERPU obedece a dois momentos. O primeiro momento corresponde à definição de um valor, cujo critério se desconhece, que deve ser partilhado entre os onze municípios beneficiários. Estes recebem uma parcela fixa de 7 milhões de meticais e outra variável de acordo com (i) a superfície da autarquia, com um peso de 10%; (ii) o tamanho da população, com um peso de 40%; (iii) a incidência da pobreza alimentar urbana, com um peso de 40%; e (iv) a captação da receita própria, com um peso de 10%.

É importante realçar que o FE e o PERPU não estão explicitamente indicados na Lei de Finanças Municipais; os critérios de cálculo são definidos por diplomas ministeriais, que os tornam imprevisíveis e susceptíveis à subjectividade do Governo Central.⁵⁰ O FCA, FIIA e FE beneficiam todos os municípios e os restantes tipos de transferências beneficiam determinado grupo de municípios - por exemplo, o PERPU beneficia os municípios das capitais provinciais, o fundo de protecção costeira

⁵⁰ Por exemplo, a base de determinação das dotações do fundo de estradas é definida pelo Decreto n.º 56/2003, de 24 de Dezembro; as dotações de transferências de outros fundos sectoriais, como água, investimento na saúde e educação, baseiam no Diploma Ministerial da Administração Estatal de Agosto de 2007; a partilha do produto da cobrança do imposto especial sobre jogos é determinada por um Despacho Ministerial das Finanças, de 25 de Julho de 2012.

beneficiou os municípios de Maputo, Nacala entre poucos. Aliás, neste domínio das transferências, é recorrente a preocupação sobre: (i) a ausência de critérios claros e objectivos (fórmula) de determinação das dotações de cada tipo de transferências; por exemplo, Fundo de Estradas, FIIA, etc. De facto, a falta de critérios claros e objectivos sobre a determinação de dotações orçamentais das transferências fiscais pode ampliar o campo de discricionabilidade do Governo na afectação de recursos aos municípios e dificultar a previsibilidade necessária para a planificação por parte dos próprios municípios; (ii) a necessidade de aglutinação dos diplomas ministeriais sobre a descentralização de diversos fundos numa única lei sobre a matéria, com indicação clara dos critérios/fórmulas de determinação⁵¹.

Uma outra questão, praticamente menos explorada até ao momento, é a possibilidade de o Governo partilhar fontes de recursos decorrentes de actividades económicas desenvolvidas nos espaços municipais, sendo os municípios os primeiros e principais responsáveis pela gestão do espaço. Tais casos referem-se, por exemplo à: (i) discussão sobre como o Governo poderia partilhar com os municípios receitas provenientes da exploração das actividades portuárias, rodoviárias e aeronáuticas; (ii) sobre a utilização de espaços públicos ou do subsolo pelas companhias de comunicação (por ex. fibra óptica); (iii) e sobre o imposto do turismo, deliberadamente revogado na legislação anterior.

Regra 9: a descentralização fiscal deve considerar todos os três níveis de governo

Esta regra visa estabelecer coerência e legitimidade no fluxo do poder entre a esfera do governo central e as esferas subsequentes. A questão que se coloca é se os governos centrais decidem descentralizar as competências para os dois níveis de governo, intermédio (provincial) e local ou apenas o fazem para o nível intermédio e este, por sua vez, o faz para o nível subsequente (local). Experiências internacionais demonstram a tendência de grandes economias adoptarem o primeiro caso (China, EUA e Índia).

Para economias pequenas e simples, talvez esta regra seja irrelevante. Contudo, independentemente de se adoptar um ou outro método, a questão da distribuição do poder, por via da descentralização fiscal, deve considerar todos os níveis de governo, para se evitar diferenciações entre os cidadãos do mesmo país e, em alguns casos, concorrência entre níveis de governo diferentes. No caso moçambicano, por exemplo, a diferenciação da descentralização que vigorou até 2018, entre municípios e distritos, até províncias, levantou debates teórico-práticos interessantes e bastante re-

51 B. Weimer et al. ... *A Economia do Political Settlement...* op.cit., E, Nguenha & F. Kulipossa, Descentralização de Fundos nos Sectores de Estradas, Águas e Educação (construção acelerada de salas de aulas): estudo de caso nas províncias de Nampula e Gaza., Maputo, 2009.

levantes. A convivência entre os governantes localmente eleitos (com competências próprias) e os indicados centralmente (com poderes “emprestados”) gerava conflitos não menos sérios, que se repercutiam do meio informal ao formal. Assim, terão surgido algumas revisões regulamentares recentralizadoras ou resistências em acelerar a descentralização de algumas competências.

Regra 10: impor uma restrição orçamental rígida

A essência e objectivo desta regra é criar a necessária disciplina orçamental nos governos locais, e forçar o equilíbrio dos seus orçamentos. Os orçamentos dos governos locais devem ser financiados pelo pacote de recursos previsto no sistema de relações fiscais intergovernamentais e nunca num esquema paralelo paternalista. Esta é uma das regras que os governos centrais devem respeitar e cumprir. Casos há, entretanto, em que os governos locais, por determinadas razões, mobilizam recursos fora das regras previamente estabelecidas para e auto financiar, o que se torna contraproducente ao processo de descentralização fiscal.

Regra 11: reconhecer que os sistemas intergovernamentais estão sempre em transição e planificar isso

Esta regra estabelece a necessidade de flexibilidade dos programas de descentralização, por forma a permitir ajustamentos às mudanças que se verificarem ao longo do tempo. Por exemplo, ao longo do tempo, mudam as disparidades nos níveis de desenvolvimento dos territórios, as capacidades técnicas dos governos locais, as necessidades e prioridades de infraestruturas, etc, o que exige adaptações legislativas ao longo do tempo. A melhor forma de fazer isso é estabelecer uma comissão/sector do Estado que, periodicamente, faz revisão do sistema e produz recomendações sobre ajustamentos às alocações das transferências fiscais, da estrutura do sistema tributário. Esta regra sugere que, para facilitar tais ajustamentos, no desenho do sistema de relações intergovernamentais, deve-se evitar formulações detalhistas na constituição que emperrem a necessária flexibilidade, mas também se deve evitar formulações *ad-hoc* na legislação ordinária, para se evitar a precariedade do sistema.

O sistema de relações fiscais intergovernamentais moçambicano pode ser considerado, conceptualmente, flexível e vulnerável, dado que o sistema de transferências fiscais (com a excepção do fundo de compensação autárquica) é generalista e vago, permitindo subjectividades dos órgãos centrais na alocação de recursos para os municípios. Por outro lado, a lei das finanças municipais é permissiva, submetendo várias matérias à regulamentação do Conselho de Ministros. Esta permissividade não é má em tudo, pois permite que, periodicamente, se façam ajustamentos do sistema das re-

lações intergovernamentais. O problema funda-se na perspectiva da descentralização do governo central que é centralizadora (ver os casos referidos na regra 6).

Regra 12: deve haver campeões para a descentralização fiscal

O processo de descentralização deve produzir campeões internos, pois, o seu sucesso depende do ímpeto desses campeões, que percebem os custos e benefícios da descentralização. Campeões são aqueles que fortemente apoiam a descentralização fiscal (obviamente, há também os que não a apoiam e os que se demonstram indiferentes). Bahl⁵² refere como sendo, normalmente, campestro os cidadãos e os seus eleitos, o chefe do Estado, os parlamentares, os governos locais das áreas urbanas e parceiros de desenvolvimento. Os que não apoiam incluem os ministérios das finanças e da economia e os ministérios sectoriais. E, finalmente, apresentam-se como indiferentes o ministério que coordena a descentralização (dos governos locais) e os governos locais fracos.

A lista proposta por Bahl não deixa de ser curiosa pelas coincidências que pode estar a reflectir para o contexto moçambicano. O Chefe do Estado moçambicano tem sido classificado pela opinião pública como tendo sido bastante corajoso com a nova decisão de descentralização do País; obviamente, com algumas críticas negativas. Os grandes municípios do País clamam por uma descentralização de mais competências, o que significa que apoiam a descentralização fiscal, tal como os parceiros de desenvolvimento. A demora do gradualismo da descentralização de algumas competências e a recentralização de outras é produto da resistência dos ministérios sectoriais (que superintendem a educação, saúde, indústria e comércio, para citar alguns).

CONCLUSÃO

Socorrendo-nos das lentes de Roy Bahl e da revisão dos diferentes de estudos empíricos, apercebemo-nos de que Moçambique iniciou o processo de descentralização fiscal com os pressupostos teóricos devidamente estabelecidos, mas não suficientemente claros em ambos os domínios, da despesa e da receita pública. A falta de clareza nos pressupostos teóricos é a consequência lógica da falta de compreensão do proponente, o Estado, sobre o percurso e o destino do processo de descentralização fiscal. Ao longo do tempo, o processo revelou-se importante, os actores interessados (municípios, académicos, parceiros de desenvolvimento) foram, gradualmente, tomando o seu espaço e posicionamentos, clarificando o caminho e o destino do processo. Passou-se a exigir celeridade do gradualismo, ou seja, aumento do número

52 R. Bahl, "The Pillars of Fiscal Decentralization". *CAF Working Papers* N° 2008/07, 2008.

de municípios e de atribuições, para tornar o processo democraticamente mais justo e efectivo do ponto de vista da prestação de serviços. Em resposta, o Governo, a face visível do Estado, principalmente através dos ministérios sectoriais, iniciou um exercício de fragilização do processo de descentralização, (i) atrasando a transferência de competências e atribuições, estagnando a criação de novos municípios, (ii) limitando os poderes tributários dos municípios, valendo-se da permissibilidade e vulnerabilidade da legislação ordinária sobre a descentralização fiscal.

O novo modelo de descentralização, que criou órgãos territoriais com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, parece que vem pôr fim ao percurso da municipalização. Não há nada declarado, mas a “autonomização” dos distritos, para além de agudizar a concorrência existente entre as sedes distritais municipalizadas e o resto das áreas circundantes – sendo muito grave onde as circunscrições territoriais dos municípios e dos distritos são coincidentes – denuncia o fim do gradualismo, que previa a municipalização dos centros urbanos dos distritos. Na lógica da descentralização fiscal, a autonomia financeira dos órgãos de governação descentralizada, para além de definir competências e atribuições, deverá culminar com um sistema tributário próprio. Que características terá o sistema tributário dos órgãos de governação tributária? Impostos partilhados ou impostos próprios? As respostas a estas perguntas continuam em aberto. Seja qual for a resposta, poderemos estar no prenúncio de uma guerra fiscal, aliás, essa guerra existe num estado latente entre municípios e o governo central. Finalmente, mais do que campeões, o processo de descentralização fiscal moçambicano tem estado a produzir mais “resistentes” ao processo, actuando como recentralizadores.

PARTE IV:

SOCIEDADE CIVIL, MEDIA, RELAÇÕES DE GÉNERO
E JUVENTUDE NAS ELEIÇÕES

QUE POLÍTICA E POLÍTICA PARA QUEM? JUVENTUDE E ENGAJAMENTO POLÍTICO EM MOÇAMBIQUE

Alcinda Honwana

INTRODUÇÃO

O espaço de engajamento político da juventude em Moçambique continua extremamente limitado. O estabelecimento de organizações da sociedade civil na década de 1990 abriu uma nova era de participação democrática; contudo, a maioria dos jovens continua marginalizada dos principais processos políticos que ocorrem no país. Os jovens em organizações da sociedade civil encontram-se, muitas vezes, numa “camisa de forças” entre os doadores, que fornecem o financiamento e controlam as agendas, e o Estado, que controla o discurso político e restringe o espaço a vozes divergentes. Estes fatores limitam a capacidade de intervenção política da juventude. Embora não existam dados desagregados sobre a participação dos jovens nas eleições, vários observadores sugerem uma baixa participação dos jovens nas eleições de 2014 e 2019. A pesquisa aponta para o desencanto dos jovens em relação aos processos eleitorais, e para uma rejeição, cada vez mais crescente, dos processos políticos convencionais não só em Moçambique, como no resto do continente. No entanto, as evidências indicam que os jovens não são apáticos, mas sim cépticos em relação à capacidade do Estado de contribuir significativamente para a melhoria das suas vidas.

Os jovens constituem a maioria da população africana. Em Moçambique, cerca de 60% da população tem menos de 30 anos de idade. Além das definições de juventude com base nas faixas etárias (15-35 anos, em Moçambique), considero a juventude como uma categoria socialmente concebida na base de sistemas de valores e de práticas culturais ligadas às responsabilidades dos indivíduos na sociedade. Os jovens constituem um grupo heterogéneo de indivíduos de diversas origens socioeconómicas, tanto urbanas quanto rurais, com diferentes identidades políticas, religiosas, culturais e sexuais, e com diversas experiências, necessidades e aspirações. Considero particularmente importante prestar atenção às mulheres jovens cujas vozes são, frequentemente, negligenciadas.

Este capítulo está estruturado em torno de três argumentos principais. Primeiro, o panorama do engajamento político da juventude em Moçambique é extremamente diverso e multifacetado. Para melhor compreendê-lo, farei uma distinção analítica entre as ações juvenis nas esferas da “sociedade política” (aqueles que atuam a partir, ou na órbita, das instituições do Estado); da “sociedade civil formal” (aqueles que atuam em organizações convencionalmente estruturadas predominantemente nas zonas urbanas); e da “sociedade civil informal” (aqueles que atuam na periferia do poder político e em organizações menos estruturadas). Em segundo lugar, as ações e as ex-

periências de engajamento político e de ativismo juvenil em cada uma destas esferas de engajamento político e cívico ganham contornos diversos, geram desafios específicos e produzem resultados também distintos. Terceiro, o ceticismo dos jovens em relação aos processos eleitorais e à sua participação em demonstrações de protesto e movimentos sociais captam, de forma gritante, o descontentamento da juventude vis-à-vis o poder político formal. Este desencanto é também evidente nas narrativas dos jovens nas redes sociais digitais, e sugere que estes buscam formas alternativas de engajamento político fora dos canais formalmente existentes. O mundo cibernético parece oferecer aos jovens um espaço mais autónomo de intervenção e participação.

A análise do engajamento político da juventude em Moçambique hoje tem como pano de fundo as dificuldades socioeconómicas que afetam a grande maioria dos jovens, e as suas lutas diárias para “desenrascar a vida” em condições de desigualdades e iniquidades estruturais profundas. Esta realidade produz formas específicas de engajamento e de ativismo cívico, social e político. Este capítulo baseia-se em pesquisas realizadas em 2019-2020 com jovens de diferentes organizações e associações da sociedade civil em Maputo¹.

O ENGAJAMENTO POLÍTICO DA JUVENTUDE

“O jovem nem sempre tem razão, mas tem que ter espaço para falar e ser ouvido; ninguém pode compreender o sofrimento melhor do que o próprio sofredor.”²

Os jovens moçambicanos têm estado na vanguarda do engajamento social e político desde a resistência ao colonialismo à luta de libertação nacional. Foi a geração jovem que organizou células clandestinas anticoloniais e que pegou em armas para derrotar o colonialismo português. Foram também os jovens que, após a independência, conduziram os processos de construção de uma nova sociedade e de criação do “Homem Novo”, livre da dominação colonial. A geração “8 de Março”³, por exemplo, abraçou o desafio de dismantelar as estruturas do poder colonial e de participar na construção do estado moçambicano pós-colonial. Jovens, raparigas e rapazes, tor-

1 A pesquisa foi realizada de julho de 2019 a Março de 2020 e foi parcialmente financiada pelo ‘Center for Public Authority’ da London School of Economics and Political Science (LSE). A minha gratidão vai para aqueles que colaboraram comigo durante a pesquisa, nomeadamente Laurinda Sikota e Edson Mugabe que conduziram entrevistas, em Maputo, entre Agosto e Outubro de 2019. Os meus agradecimentos vão também para Adriano Biza, Denise Namburete, Edson da Luz, Hélder Nhamaze, Jaime Comiche, Joe Hanlon e Quitéria Guirengane, que, generosamente, partilharam as suas ideias.

2 Entrevista com Celestina, Maputo, Setembro de 2019. Utilizo pseudónimos para identificar jovens participantes nesta pesquisa que não são figuras públicas ou que preferiram o anonimato.

3 A 8 de Março de 1978, jovens moçambicanos recém-formados e a terminar a sua formação secundária e universitária foram chamados a contribuir para a construção da pátria e a aceitar empregos e cursos em áreas críticas para o desenvolvimento do país em detrimento do seu interesse pessoal. Isto aconteceu na sequência da saída em massa de profissionais portugueses após a independência.

naram-se professores, enfermeiros, médicos, engenheiros, agrónomos, advogados, juizes, oficiais das forças de defesa e segurança, e líderes a vários níveis; lideraram campanhas de alfabetização, de saneamento público, de vacinação, e mobilizaram as massas a contribuir para os processos de governação local, através dos Grupos Dinamizadores e de outros órgãos comunitários.

Hoje, a juventude moçambicana enfrenta desafios socioeconómicos e políticos específicos. No meu livro *O Tempo da Juventude*⁴, argumentei que a maioria dos jovens, no nosso país, vive em situação de *waithood*, ou seja, num período de espera para iniciar a sua vida adulta. Este é um período complexo em que os jovens encontram sérias dificuldades para se tornar independentes: não têm acesso a emprego seguro; não conseguem montar uma casa e estabelecer as suas famílias, nem contribuir para a sociedade como cidadãos autónomos. Na verdade, o acesso ao emprego e à independência socioeconómica, assim como a capacidade de poder contribuir para o bem-estar de outros (filhos, familiares etc.) aumentam o amor próprio e a estima pessoal, e definem a posição do indivíduo na família e na sociedade⁵.

A situação de *waithood* resulta dos processos de globalização, da adopção de políticas neoliberais e da má governação, que têm dificultado a transição dos jovens para uma idade adulta independente. Os desafios que os jovens enfrentam hoje são distintos dos desafios das gerações anteriores. Esta é uma geração cujas aspirações são ampliadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, que a conecta directamente ao mundo e às culturas globais. Mas, por outro lado, essas aspirações são, simultaneamente, restringidas pela falta de oportunidades e de perspectivas, que define o seu quotidiano.

A renúncia do Partido Frelimo ao projeto socialista e a adopção do neoliberalismo e da democracia multipartidária no início dos anos 90 levaram ao distanciamento do Estado em relação aos cidadãos e à retirada dos serviços sociais gratuitos na educação, saúde e outros setores. Os programas de ajustamento estrutural da economia impostos pelas instituições de Bretton Woods enfraqueceram seriamente a soberania do Estado e a sua capacidade de determinar políticas e prioridades nacionais, e de preservar o contrato social entre o Estado e os cidadãos⁶. O surgimento de novos partidos políticos, o estabelecimento da sociedade civil e a instauração do sistema eleitoral multipartidário marcaram o início de uma nova era política. Este processo deu também origem a um novo tipo de engajamento político e de ativismo juvenil, através do estabelecimento da sociedade civil. Não há dúvidas que o advento da sociedade civil como um espaço de intervenção política está profundamente enraizado em modelos democráticos liberais de governação, que estabelecem uma simbiose

4 A. Honwana, *O Tempo da Juventude: Emprego, Política e Mudanças Sociais em África*. Maputo: Kapicua, 2013b.

5 A. Honwana & F. De Boeck (eds), *Makers and Breakers: children and youth in postcolonial Africa*. Oxford: James Currey; Trenton, NJ: Africa World Press; Dakar: Codesria, 2005; A. Honwana, *O Tempo da Juventude...op. cit.*

6 J. Hanlon, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Portsmouth: N.H., 1996.

entre esta e o Estado – o fortalecimento da sociedade civil garante a legitimidade do Estado e consolida a democracia⁷. Assiste-se, nesse período, à emergência de um grande número de Organizações da Sociedade Civil (OSC) lideradas por jovens em vários domínios de atividade⁸. Este processo afirma a participação dos cidadãos em processos de governação para além do simples voto durante as eleições. Uma breve análise teórica do conceito de sociedade civil e seu desenvolvimento nos países africanos pós-coloniais parece-me ser aqui relevante.

O estabelecimento da sociedade civil como um dos pilares fundamentais da democratização no continente africano tem sido um processo essencialmente urbano. Partha Chatterjee⁹, um dos proponentes de estudos sobre ‘subalternidade’, argumenta que o conceito de sociedade civil constitui um domínio exclusivo de elites urbanas¹⁰ estabelecido sobre princípios de associação e de engajamento limitados a um grupo pequeno e fechado “isolado da vida popular das comunidades mais amplas, e cercado por enclaves de liberdade cívica e racionalidade ocidentais”¹¹. Este argumento corrobora a crítica de que o Estado africano pós-colonial não foi capaz de dismantelar totalmente o modelo de governação colonial baseado na distinção entre “cidadãos” (governados por um sistema legal moderno e com direitos civis) e “indígenas” (governados pelo direito consuetudinário e sem direitos civis)¹².

Esta dicotomia permanece hoje reencenada em conceitos modernos e neoliberais de democracia e boa governação, em que a sociedade civil privilegia a relação entre o estado e os chamados “cidadãos.” Os excluídos dos processos de democratização são as populações que vivem precariamente nas áreas rurais e periurbanas, ou seja, os “indígenas”, na terminologia colonial¹³. Apesar de possuírem os mesmos direitos legais, as populações marginalizadas operam fora da órbita da sociedade dominante e desenvolvem uma relação particular com o Estado moderno. Juan Obarrio¹⁴ observa

7 J. Comaroff & J. Comaroff (eds), *Civil society and the political imagination in Africa: Critical perspectives*. Chicago: University of Chicago Press, 1999; J. Pfeiffer, “Civil Society, the NGOs and the Holy Spirit.” *Human Organization*, 63 (3), 2004, pp. 359-372; E. Chaimite, “Emergência de um Repertório de Ação Coletiva em Moçambique.” In L. de Brito et al. *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: IESE, pp. 83-98.

8 N. Manjate, “Diagnostico participativo do associativismo juvenil em Moçambique: práticas, e ambiente institucional nas cidades de Maputo e Nampula.” Maputo: LINK/Fórum de ONG’s Nacionais e Estrangeiras, 2001; J. Pfeiffer, “Civil Society, the NGOs... *op. cit.*”; A. Biza, “Jovens e Associações em Moçambique: motivações e dinâmicas atuais” *Saúde e Sociedade*, 2 (18), 2009, pp. 382-394.

9 P. Chatterjee, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press, 2004.

10 Elites urbanas são aqui entendidas como grupos de indivíduos e organizações que detêm poder, riqueza, privilégio e influência de forma desproporcionada. Vide J. Sumich, *The Middle Class in Mozambique: The State and the Politics of Transformation in Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

11 P. Chatterjee, *The Politics of the Governed... op. cit.*, p. 4.

12 M. Mamdani, *Citizen and Subject*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1996;

13 M. Mamdani, *Citizen and... op. cit.*; T. Kleibl & R. Munck, “Civil Society in Mozambique: NGOs, Religion, Politics and Witchcraft.” *Third World Quarterly*, 38 (1), 2017, pp. 203-218.

14 J. Obarrio, “Remains to be Seen: Third Encounter between State and Customary in Northern Mozambique.” *Cultural Anthropology*, 25 (2), 2010, pp. 263-300.

que o reconhecimento legal das autoridades tradicionais em Moçambique, em 2000, marcou o retorno do poder consuetudinário e da etnicidade como base identitária de pertença e de lealdade fundamentais para as populações rurais¹⁵. O conceito moderno de sociedade civil não inclui a realidade destas populações cujas experiências de vida quotidiana, muitas vezes, se situam na periferia da modernidade ocidental¹⁶. Por exemplo, no rescaldo da guerra civil dos anos 80 e 90, as ações de reconciliação nacional desencadeadas pelas elites políticas urbanas ignoraram as necessidades das populações afetadas nas zonas rurais, que acabaram gerindo os seus traumas da guerra, por si próprias, através de rituais tradicionais de cura e de reintegração social¹⁷.

Para além de examinar o engajamento político da juventude em Moçambique no contexto que Antonio Gramsci¹⁸ designou “sociedade política” - que representa as instituições políticas, jurídicas e sociais do Estado¹⁹ - este capítulo inspira-se também em debates académicos relativos à natureza da sociedade civil no sul global²⁰ e examina o engajamento democrático da juventude em duas arenas distintas da sociedade civil: a “sociedade civil formal” - predominantemente urbana e acessível às elites profissionais, políticas, económicas, sociais e culturais; e a “sociedade civil informal” - que engloba ações dos jovens desenvolvidas à margem dos processos políticos formais²¹.

15 I. B. Lundin, “Traditional Authority in Mozambique”, in *Decentralisation and Municipal Administration: Descriptions and Development of Ideas on Some African and European Models*, I. B. Lundin & F. J. Machava (eds). Maputo: Friedrich Ebert Stiftung, 1988; E. Gonçalves, “Finding the Chief: Political Decentralisation and Traditional Authority in Mocumbi, Southern Mozambique”. *African Insight*, 35 (3), 2005, pp. 64-70; P. Geschiere, *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 2009; J. Obarrio, “Remains to be Seen... *op. cit.*”

16 J. Ferguson, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World order*. Durham: Duke University Press, 2006.

17 A. Honwana, *Espíritos Vivos, Tradições Modernas: Possessão de Espíritos e Reintegração Pós-guerra no Sul de Moçambique*. Maputo: Promedia, 2000; V. Igreja & E. Skaar, “A Conflict Does Not Rot”: State and Civil Society Responses to Civil War Offences in Mozambique.” *Nordic Journal of Human Rights*, 31 (2), 2013, pp. 149-175.

18 A. Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*. New York, International Publishers, 1971

19 A teoria de Gramsci sobre hegemonia é baseada em duas esferas que se sobrepõem: ‘sociedade política’, que representa a esfera das instituições do Estado e do controle do Estado; e uma ‘sociedade civil’, a esfera de instituições como sindicatos, igrejas, escolas, que garantem o consentimento popular ao Estado. A visão de Gramsci de sociedade civil é ligeiramente diferente da corrente, que inclui organizações voluntárias de cidadãos.

20 M. Mayekiso, *Township Politics: Civic Struggles for a New South Africa*. New York: Monthly Review Press, 1996; P. Chatterjee, *The Politics of the Governed... op. cit.*; M. Mamdani, *Citizen and Subject... op. cit.*; A. Francisco, “A Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios”, in L. de Brito et al. *Desafios para Moçambique – 2010*. Maputo, IESE; T. Kleibl & R. Munck, “Civil Society in Mozambique... *op. cit.*”

21 Analistas que examinam as limitações do conceito de sociedade civil no contexto do sul global sugeriram noções alternativas para designar os excluídos. Mayekiso (1996) sugere o uso de “sociedade civil da classe trabalhadora” para descrever as estratégias de engajamento político e cívico das pessoas que vivem nos townships sul-africanos. Chatterjee (2004) usa “sociedade política” para designar as ações das populações subalternas e marginalizadas do poder político na Índia. O uso do termo por Chatterjee é diferente da forma como Gramsci o propôs. Para entender melhor a diferença, vide P. Chatterjee *The Politics of the Governed... op. cit.*; A. Francisco “A Sociedade Civil em Moçambique... *op. cit.*” também discute a distinção entre sociedade civil formal e informal. A. Mbembe, “Provisional Notes on the Postcolony.” *Africa: Journal of the International African Institute*, 62 (1), 1992, pp. 3-37.

É importante notar que estas três arenas – sociedade política, sociedade civil formal e sociedade civil informal - constituem categorias analíticas, uma vez que, na realidade, e por forma a maximizar seus interesses pessoais e coletivos, os jovens tendem a permutar, de forma criativa, entre várias arenas. De facto, e como nos recorda Achille Mbembe, a [sociedade] pós-colonial não é composta por um único ‘espaço público’, mas por vários, cada um com sua própria lógica ... embora passível de se assimilar a outras lógicas...”²². Deste modo, indivíduos e grupos são forçados, pelas circunstâncias que enfrentam, a ter que mobilizar identidades múltiplas e flexíveis, que, instrumentalmente, negociam e utilizam para maximizar as suas possibilidades de alcançar os seus fins.

O ENGAJAMENTO DOS JOVENS NA SOCIEDADE POLÍTICA

*“Existe um certo egoísmo por parte dos nossos dirigentes ... eles não dão espaço aos jovens...até os jovens com formação estão à espera...e por este andar, quando a sua vez chegar, estes jovens já estarão velhos também”*²³

O engajamento dos jovens na sociedade política ocorre no seio de instituições e organizações estabelecidas e patrocinadas pelo Estado. Dado que a edificação do Estado moçambicano tem sido quase totalmente dominada pelo partido Frelimo, também, em última análise, o envolvimento dos jovens na sociedade política acontece no quadro da implementação da agenda deste partido. As acções dos jovens nesta arena localizam-se geralmente no contexto da formulação e execução de políticas governamentais, parlamentares e partidárias. O estabelecimento do Conselho Nacional da Juventude (CNJ) como uma organização de cúpula teve por objectivo congregar várias organizações de jovens a nível nacional. Contudo, o CNJ apenas reconhece as organizações juvenis formais, ou seja, as legalmente constituídas. O programa e as acções do CNJ estão estreitamente alinhados às agendas da Secretaria de Estado da Juventude e Emprego, funcionando sob tutela do Estado. A nível parlamentar, existe o Gabinete da Juventude Parlamentar (GJP), que coordena as acções juvenis e tem por objetivo trazer as vozes dos jovens para os debates parlamentares sobre políticas públicas. Existem ainda as ligas juvenis dos partidos políticos: a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) do partido Frelimo; a Liga Nacional da Juventude da Renamo (LJR); e a Liga da Juventude do Movimento Democrático de Moçambique (LJMDM).

Embora a OJM tenha sido temporariamente separada do partido Frelimo com a abertura para a democracia multipartidária, ela foi reabsorvida em 2005, após a

22 A. Mbembe, “Provisional Notes on the Postcolony.” *Africa: Journal of the International African Institute*, 62 (1), 1992, pp. 3-37.

23 Entrevista com Zeca, Maputo, Agosto 2019.

vitória eleitoral da Frelimo. De facto, a Frelimo revitalizou todas as suas organizações e estruturas democráticas de massas, das células do partido às organizações de trabalhadores, mulheres, jovens e outras. Privilégios especiais no Estado passaram a ser conferidos, sem hesitações, aos membros e militantes do partido no poder, desacreditando a separação entre partido e Estado. Por exemplo, vários participantes nesta pesquisa referiram que a OJM tem ganho sempre as eleições para liderar o CNJ. A ausência de uma separação clara entre o Estado e o partido no poder influência e molda o engajamento político e a vida associativa da juventude. “Hoje se uma pessoa quer ter oportunidades de emprego e sucesso na vida, tem mais chances se for membro do partido Frelimo,” afirmou Marta, uma jovem ativista da cidade da Matola²⁴. Na verdade, o engajamento dos jovens na sociedade política está intrinsecamente ligado a redes de clientelismo, através das quais o partido dominante estende benefícios e privilégios exclusivamente aos seus membros. Estas políticas patrimoniais que dominam as relações entre o Estado e a juventude não favorecem visões críticas nem o desenvolvimento de projetos políticos alternativos.

As lideranças dos partidos consideram que os jovens ainda não estão prontos para assumir as rédeas do poder nos seus partidos. Por exemplo, em 2017, quando Samora Machel Júnior, filho do segundo presidente da Frelimo, decidiu candidatar-se à presidência da Câmara Municipal de Maputo, a sua candidatura foi rejeitada pela Frelimo. Mesmo a sua tentativa de candidatura como cidadão independente, através da Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique (AJUDEM)²⁵, foi também bloqueada, com base em tecnicidades burocráticas. O antropólogo Adriano Biza, que há muitos anos investiga as associações juvenis em Moçambique, afirmou que o caso de Machel Júnior foi uma ocorrência rara na cena política partidária, uma vez que os jovens militantes dos partidos geralmente não são pró-ativos e sua tendência é de aguardar “orientações superiores”²⁶. As atividades regulares das ligas juvenis permanecem no âmbito da mobilização juvenil para as atividades partidárias. As ligas juvenis são os pilares centrais dos seus partidos durante as campanhas eleitorais, quando ruidosas caravanas de jovens descem às cidades, bairros, vilas e ruas, para mobilizar os eleitores a votar.

Por outro lado, existem muitos jovens que não se interessam em ser militantes de partidos políticos estabelecidos. Contudo, alguns podem fazê-lo por conveniência e desejo de aceder a recursos e privilégios. Aqueles que mantêm uma certa distância são cépticos quanto à vontade e capacidade dos partidos políticos de responder aos seus anseios. Muitos vêem os partidos políticos como organizações hierárquicas bastante centralizadas, sem abertura a visões críticas. Por essas razões, alguns jovens ativistas desenvolvem formas alternativas de engajamento político e criam novos movimentos

24 Entrevista com Marta, Maputo, Julho de 2019.

25 Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique (AJUDEM) foi constituída por jovens militantes e simpatizantes do Partido Frelimo.

26 Entrevista com Adriano Biza, Agosto de 2020.

políticos. Este é o caso do Nova Democracia (ND)²⁷, um movimento político jovem que une diversas convicções políticas e se esforça por desenvolver um novo paradigma político.

O ND pretende promover o envolvimento direto dos jovens na formulação de políticas públicas como parlamentares, e, em 2019, apresentou uma lista de candidatos às eleições parlamentares. Contudo, não conseguiu assentos no parlamento, que conta atualmente com apenas 12% dos parlamentares com menos de 35 anos. Enquanto os jovens membros do ND ficaram profundamente desapontados com os resultados das eleições, também consideraram que o processo eleitoral foi marcado por sérias irregularidades. A detenção de apoiantes do ND em Chokwé constitui apenas um exemplo dos vários desmandos mencionados por alguns dos nossos entrevistados. Quitéria Guirengane, membro do ND, destacou que, apesar de tudo, as eleições parlamentares constituíram “uma experiência positiva e continuaremos a fazer o trabalho de base para que possamos eleger jovens parlamentares nas próximas eleições”, afirmou Guirengane²⁸. Os jovens são a maioria na população do país, mas “uma minoria nos órgãos de decisão, e isso precisa de mudar,” afirmou Salomão Muchanga, líder do ND²⁹.

O Engajamento dos Jovens na Sociedade Civil Formal

“Como se costuma dizer, ‘quem paga a orquestra tem o direito de escolher a música.’”
(Odete, activista de 23 anos)³⁰

As organizações da sociedade civil formais dos jovens são estabelecidas através de um quadro legal definido na lei 8/91, de 18 de Julho, sobre as associações. Dados os pré-requisitos restritivos estabelecidos nessa lei, nem todos os cidadãos reúnem as condições para criar OSC. Por outro lado, as OSC têm de oferecer garantias de que são suficientemente robustas para aceder a financiamentos externos, demonstrando capacidade de gestão, de uso eficaz de recursos e de prestação de contas nos termos impostos pelo doador.

A génese da maioria das OSC juvenis é baseada em jovens com formação, especialmente nos meios urbanos, que vêem o estabelecimento de uma OSC como uma forma de avançar certas agendas cívicas e/ou políticas. Contudo, os desajustamentos

27 Embora os membros da Nova Democracia prefiram a designação de movimento de cidadãos, eles tiveram que registá-lo legalmente como um partido político para poderem concorrer às eleições parlamentares.

28 Entrevista com Quitéria Guirengane, Agosto de 2020.

29 Salomão Muchanga, em entrevista concedida à Carta de Moçambique em Junho de 2019. Muchanga foi fundador e líder do Parlamento Juvenil de Moçambique. Desligou-se deste parlamento para formar o ND, em 2019. In <https://cartamz.com/index.php/politica/item/2116-salomao-muchanga-explica-a-essencia-do-seu-partido-nova-democracia-e-haver-algo-para-todos-e-nao-tudo-para-alguns>.

30 Entrevista com Odete, Maputo, Agosto de 2019.

socioeconómicos no país tornam este processo mais complexo, pois as OSC acabam sendo, também, para muitos cidadãos, incluindo os jovens, uma estratégia para resolver problemas de emprego ou de melhoria dos salários, através de financiamentos estrangeiros. A.Biza destaca que “os projectos são uma fonte de receitas para os associados através de uma verdadeira “engenharia orçamental” que se opera para permitir uma distribuição de renda aos associados ...”³¹. Estas operações nem sempre são transparentes, e são frequentes tensões entre líderes e membros sobre a gestão e distribuição financeira no seio das OSC. Os doadores também apontam lacunas na gestão financeira e a falta de transparência por parte de algumas OSC.

O acesso ao financiamento não acontece no vácuo, ele depende e está intrinsecamente ligado às áreas de intervenção e às agendas que os financiadores privilegiam. Desde modo, e para garantir o acesso a esses recursos, as OSC têm de se alinhar a essas agendas. “Os doadores vêm com sua própria agenda; eles só precisam de nacionais para implementar os seus programas ... Então, se eu tiver uma ideia diferente da do doador, obviamente que não vou conseguir financiamento. O que acontece é que os doadores ditam as regras do jogo”, comentou Celeste, uma jovem líder da cidade de Maputo³².

A própria existência e sustentabilidade das OSC dependem desta relação simbiótica com os financiadores internacionais. Deste modo, ao invés de privilegiarem prioridades e agendas endógenas, as OSC acabam se submetendo às exigências de parceiros internacionais. No entanto, algumas organizações afirmam ter conseguido, ao longo dos anos, estabelecer relações com alguns doadores que lhes permitem operar com um certo grau de autonomia. Conforme explicou Géssica Macamo, da Plataforma de Jovens Líderes em Maputo, “as nossas agendas são definidas por nós.... Não queremos ser dependentes, senão corremos o risco de sermos transformados em burocratas confinados a produzir relatórios narrativos e financeiros”³³.

A relação entre as OSC formais e os seus parceiros internacionais tem sido, desde 2010, mediada por organizações internacionais intermediárias, que coordenam a alocação de fundos e facilitam a formação em gestão financeira e de execução de programas para as OSC. Referindo-se a este assunto, Quitéria Guirengane, que também pertence à Associação de Jovens Mulheres Líderes, afirmou que, embora as organizações intermediárias possam ajudar a melhorar a capacidade das OSC nacionais, elas também têm o efeito adverso de reduzir o financiamento disponível para as ações

31 A. Biza, “Jovens e Associações em Moçambique... *op. cit.*, p.392.

32 Entrevista com Celeste, Maputo, Agosto de 2019.

33 Entrevista com Géssica Macamo, Maputo, Setembro de 2019. A Plataforma de Jovens Líderes nasceu de um grupo de jovens que frequentaram um programa de liderança, oferecido pela Friedrich Ebert Stiftung (FES). Por causa da sua génese, esta plataforma desenvolveu um relacionamento especial com a FES, de onde obtém a maior parte do financiamento para os seus projetos.

e programas das OSC a nível comunitário. De acordo com Denise Namburete³⁴, da OSC N’weti, a redução drástica no financiamento internacional para a sociedade civil agrava esta situação.

Se, por um lado, as OSC estão dependentes dos seus financiadores externos, por outro, elas sofrem pressões do Estado, que pretende controlar as suas intervenções, especialmente nas áreas de advocacia e defesa de direitos políticos, cívicos e humanos. Dentre as várias organizações que têm sofrido, direta e/ou indiretamente, pressões por parte do Estado, destacam-se o Parlamento Juvenil, que defende a promoção dos direitos dos jovens e o envolvimento dos jovens na agenda nacional; o Olho do Cidadão, que reúne jovens blogueiros e promove o jornalismo cidadão por meio de plataformas de redes sociais; o jornal gratuito @Verdade, que relata histórias e experiências de jovens cidadãos comuns na sua própria perspectiva; o Centro de Integridade Pública (CIP), que se dedica a questões de integridade governamental, transparência e anticorrupção; e a Associação de Jovens Mulheres Líderes, que promove a igualdade de género e os direitos das mulheres.

A maioria dos interlocutores neste estudo concordou que, na última década, as liberdades políticas e civis dos cidadãos têm estado sob tremendo ataque do Estado. A relação entre o Estado e a sociedade civil tem sido bastante tensa, visto que grupos da sociedade civil com voz política são tidos como uma ameaça, muitas vezes, rotulados de “apóstolos da desgraça.” Tem havido vários casos de intimidação, estropiação e assassinato de indivíduos cujas opiniões divergem ou entram em conflito com o discurso oficial. Os assassinatos do jornalista Paulo Machava e do advogado Gilles Cistac, em 2015, e do ativista de direitos humanos, Anastácio Matavel, em 2019, foram amplamente discutidos e noticiados nos média. Os académicos e comentadores políticos Jaime Macuane e Ericino de Salema foram estropiados por grupos de malfeitores que se acredita agirem a mando de indivíduos ligados ao poder. Em 2016, os escritórios de algumas OSC e órgãos de comunicação foram invadidos em busca de documentos e, mais recentemente, em Agosto de 2020, os escritórios do jornal Canal de Moçambique foram severamente danificados por fogo-posto.

Para além de assassinatos e represálias, a cooptação de líderes da sociedade civil tem sido outra estratégia de ataque às OSC. Alguns ativistas reportaram terem sido convidados para se tornarem membros do partido Frelimo, com promessas de benefícios como um emprego, uma pensão vitalícia ou um terreno. Barreiras adicionais ao ativismo social e político dos jovens nas OSC formais também se encontram ao nível da lei 8/91. Por exemplo, o requisito legal de ter pelo menos 10 membros fundadores elimina muitos jovens logo à partida; a disposição que recusa o estatuto jurídico legal a associações cujos objetivos sejam considerados “ofensivos à moralidade pública” discrimina organizações como a LAMBDA, que aguarda reconhecimento legal há

34 Entrevista Denise Namburete, Agosto de 2020. Denise Namburete é directora executiva da N’weti, uma organização da sociedade civil que se dedica à advocacia e prestação de serviços na área da saúde.

mais de 10 anos³⁵. Estes e outros fatores enfraquecem de forma significativa o desenvolvimento de uma sociedade civil jovem formal robusta e independente³⁶.

Contudo, o Estado tende a ser mais tolerante com as OSC socioprofissionais e de prestação de serviços, desde que estas se mantenham longe de questões politicamente sensíveis. Mas as fronteiras entre a intervenção política e prestação de serviços nem sempre são claras. Por exemplo, OSC formais como a N'weti, que providencia serviços de comunicação para a Saúde, também têm pressionado as autoridades em relação à transparência e responsabilidade social. Também algumas organizações de apoio à agricultura e a questões fundiárias acabam envolvidas em campanhas da União Nacional de Camponeses (UNAC) para promover o direito à terra e proteger os camponeses e pequenos agricultores das práticas predatórias de pilhagem de terras pelos megaprojetos e por indivíduos politicamente conectados. No entanto, existem OSC que se consagram exclusivamente à prestação de serviços, especialmente em áreas como HIV/AIDS e saúde sexual reprodutiva.

O ENGAJAMENTO DOS JOVENS NA SOCIEDADE CIVIL INFORMAL

*“Somos um movimento de cidadãos ... não temos fundos de doadores, agimos para sobreviver.”*³⁷

O engajamento político juvenil na sociedade civil informal baseia-se em associações informais enraizadas na vida comunitária. Grupos e associações de jovens na periferia dos centros urbanos e nas zonas rurais operam sem, ou com muito poucos, fundos de doadores nacionais ou internacionais. Um estudo do Parlamento Juvenil indica que a participação dos jovens ao nível local é maior que aos níveis distrital, provincial e central (Parlamento Juvenil³⁸). Estas associações abordam questões e desafios locais e interagem localmente com líderes comunitários, grupos religiosos e outros membros da comunidade. No entanto, e conforme mencionado acima, a separação entre os espaços de ação formal e informal são permeáveis pois algumas associações informais esforçam-se por imitar o modus operandi das associações urbanas formais também como forma de poderem ganhar acesso a recursos do Estado e dos doadores. Pesam também as percepções de superioridade hierárquica entre organizações - baseadas no estatuto legal, no acesso a recursos, na extensão das suas intervenções - que influenciam este esforço de reprodução da “oficialidade”. Embora algumas

35 S. Manuel (ed), “Expressões da homossexualidade em Maputo.” *Estudos Homossexuais*, 1, 2012. Maputo: Lambda, UNFPA. Civicus & Liga de ONGs em Moçambique/Joint *Enabling Environment Assessment of CSOs: The Case of Mozambique (EENA)*, 2015. In http://joint.org.mz/wp-content/uploads/2015/10/EENA-MOZ_2015_English.pdf.

36 A. Francisco, “A Sociedade Civil... op. cit., T. Kleibl & R. Munck, “Civil Society in Mozambique... op. cit.

37 Entrevista com Armando, Maputo em Julho de 2019.

38 Parlamento Juvenil, “Juventude e Participação Política em Moçambique.” *Relatório de Pesquisa*. Maputo, Maio 2014.

OSC informais entrem em ‘parcerias’ com OSC formais ou com ONGs nacionais e internacionais como veículos para intervenções de base, as associações informais continuam satélites de OSC formais.

Os direitos políticos e civis não parecem ser a principal prioridade nas agendas das associações informais de jovens, que estão mais frequentemente preocupadas com o acesso aos serviços para as suas comunidades – na área da saúde, da educação, da agricultura, meio ambiente e outras. Os jovens também estão envolvidos em associações de carácter religioso, especialmente em igrejas pentecostais, como os Zionistas e outros, que são actores importantes na vida da comunidade³⁹. O estudo da USAID sobre a situação da juventude em Moçambique⁴⁰ revelou que cerca de 95% dos jovens entrevistados eram membros ativos de associações religiosas. As redes religiosas de irmandade e solidariedade ajudam os jovens na gestão do sofrimento e das adversidades da vida. Existem também associações informais de jovens nas áreas de produção cultural e artística, no desporto e na recreação. Alguns jovens estabelecem grupos informais de crédito rotativo (xitique) e outras redes de apoio.

Além disso, no panorama da sociedade civil informal, é importante destacar formas de engajamento político juvenil que não envolvem necessariamente quaisquer arranjos institucionais (associações, organizações ou grupos organizados). Essas ações não são guiadas por ideologias fortes ou estruturas de liderança identificáveis; pelo contrário, elas aparecem espontaneamente incorporadas nas experiências de privação e marginalização dos jovens cidadãos. Muitas vezes, são práticas discretas e fragmentadas, mas que acabam tendo implicações políticas⁴¹. Isto representa o que Asef Bayat chama de “política de rua” ou “não-movimentos”, ou seja, ações quotidianas de rua que se transformam em espaços de descontentamento e de manifestação, forjando alianças e ampliando solidariedades. Assim, é justamente neste espaço de informalidade onde os jovens “desenrascam a vida” de biscato em biscato, que eles elaboram também estratégias de construção de uma “política a partir de baixo”.

Actos diários de desobediência civil e de resistência ao Estado podem ser vistos na fuga ao pagamento do imposto de fronteira; na condução agressiva de chapas com o objectivo de ganhar passageiros nas paragens; no desafio às directivas contra a venda de mercadorias nas ruas e passeios públicos; ou mesmo na poluição de espaços públicos como praias e parques⁴². Além disso, as conversas dos jovens nas ruas e as

39 A. Vines & K. Wilson “Churches and the Peace Process in Mozambique.” In P. Gifford, (ed), *The Christian Churches and the Democratization of Africa*. Leiden, Netherlands: E. J. Brill. World Bank, 1995, pp.130-147. J. Pfeiffer, “Civil Society, the NGOs... *op. cit.*

40 USAID/Mozambique, “Cross-Sectoral Youth Assessment.” *Policy Report*, Maputo, 2020; Alcinda Honwana e Carlos Shenga foram consultores principais neste projeto.

41 A. Bayat, *Life as Politics: how ordinary people change the Middle East*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.

42 A. Honwana, *Youth and Revolution in Tunisia*. London: Zed Books, 2013a. A. Honwana, O Tempo da Juventude... *op. cit.*

partilhas e debates nas redes sociais têm um impacto direto nas suas percepções e visões sobre a política e o mundo à sua volta. A natureza despreziosa e rotineira destas ações é parte integrante dos esforços destes indivíduos e grupos para sobreviver às privações e restrições impostas às suas vidas.

O advento da Internet e das redes sociais digitais expandiu as possibilidades de participação, permitindo novas formas de engajamento democrático da juventude⁴³. O ambiente digital tem a vantagem de permitir comunicações e trocas de informação em tempo real⁴⁴. Se, por um lado, a Internet e suas redes sociais digitais podem ser utilizadas por jovens e outros atores para promover a desinformação e incitar à violência, podem também, por outro lado, ser um veículo para fomentar debates amplos com grupos diversos que criam alianças e se mobilizam por uma causa comum. Com explica Márcia, “através do WhatsApp e do Facebook, os jovens têm debatido questões públicas, como dívidas ocultas, o acordo de paz com a Renamo e a guerra em Cabo Delgado... são estes os assuntos que preocupam os jovens”⁴⁵. Estas narrativas e partilhas dos jovens nas redes sociais digitais têm um grande impacto nas suas percepções políticas.

Expressões e representações culturais dos jovens, em forma de poesia, música, grafiti, comédia, teatro e outros, são importantes veículos de intervenção e crítica social. Há alguns anos, as letras das músicas do artista Azagaia⁴⁶, que apontavam os problemas que afectavam a sua geração, não foram bem recebidas pelo poder, e o artista foi acusado de instigar à violência com a sua canção intitulada “O Povo no Poder.” Azagaia inspirou outros jovens da sua geração, como é o caso de André Cardoso, mais conhecido por MC Chamboco⁴⁷, que usa as suas canções e vídeos no Facebook para expor os problemas da juventude e mobilizar os jovens a defender os seus direitos⁴⁸. Este é também conhecido como o rapper das dívidas ocultas por causa das suas canções “Dinheiro Limpo” e “Karingana wa Karingana”⁴⁹. Da mesma forma, a jovem poetisa Énia Lipanga usa a sua arte para promover os direitos das mulheres e das raparigas e combater a discriminação baseada no género. É de realçar o seu recente texto sobre os abusos sexuais na academia policial de Matalane, publicado

43 W. Willems, “Theorizing Media as/and Civil Society in Africa.” In *The Handbook of Civil Society in Africa*. E. Obadare (ed). 2014. New York: Springer-Verlag; D. Tsandzana. “Juventude urbana e redes sociais em Moçambique: a participação política dos conectados desamparados”. *Comunicação e Sociedade*, 34. 2018, pp. 252-265.

44 A. Nigam, “The Arab upsurge and the ‘viral’ revolutions of our times.” *Interface*, 4 (1), 2012, pp.165-177.

45 Márcia é uma jovem líder da cidade de Maputo, que foi entrevistada em Setembro de 2019.

46 Edson da Luz a.k.a Azagaia foi entrevistado por mim, para este projeto, em Agosto de 2020.

47 MC Chamboco é um jovem músico e ativista social que usa o rap e o hip-hop como instrumentos de crítica social e de mobilização da juventude. O jovem publica por uma rubrica no Facebook, denominada RAP FACE, cujos vídeos têm grande popularidade entre os jovens. Para mais informações sobre o hip-hop e crítica social, vide o recente artigo de Luca Bussotti e Júlio Chinguai (2020).

48 L. Bussotti & J. Chinguai, “O rap de Intervenção Social em Maputo, Moçambique.” *Estudos de Sociologia*, 2020, 1 (26), pp. 75-108.

49 Ver no YouTube: ‘Dinheiro Limpo’ <https://www.youtube.com/watch?v=OEUZtczQmW8>; ‘karingana wa karingana’ <https://www.youtube.com/watch?v=upbggAcwhc>

no Facebook⁵⁰. Em todo o país, nas várias cidades, vilas e bairros, jovens artistas e influenciadores usam as suas experiências de vida quotidiana para exporem, de forma criativa e crítica, as contrariedades na nossa sociedade e propor soluções para as minimizar e resolver.

O ENGAJAMENTO DOS JOVENS EM PROCESSOS ELEITORAIS

É hora de os jovens acordarem

Irem às urnas e votar com consciência

(Extrato da letra da música de MC Chamboco)

A participação dos jovens moçambicanos em processos eleitorais, especialmente o voto jovem, deixa muito a desejar. No entanto, as evidências sugerem que os jovens não são apolíticos, mas sim cépticos em relação à importância e impacto do voto eleitoral. É durante as campanhas eleitorais que o “poder” da juventude é accionado pelos partidos políticos para a mobilização das massas. Jovens membros de partidos políticos, e alguns não membros, muitas vezes são galvanizados pelas actividades e pelo entusiasmo que se gera à volta das campanhas eleitorais: desde os showmícios com música de conjuntos populares às mobilizações com caravanas com altifalantes nos bairros, e até aos grandes anúncios publicitários, dícticos e bandeiras que enfeitam as ruas. A distribuição gratuita de camisetas coloridas, capulanas, lenços, bonés, panfletos e crachás atrai muitos jovens para estes eventos. As campanhas eleitorais têm uma energia e um dinamismo que muitos jovens apreciam. Contudo, este dinamismo e energia nas ruas não se traduz no voto político.

Alguns participantes na pesquisa mencionaram que os partidos políticos apenas fazem apelo à juventude durante os períodos eleitorais para obter votos. Após as eleições, os dirigentes eleitos ignoram as promessas feitas aos jovens; eles só pensam na juventude novamente cinco anos mais tarde, no período eleitoral seguinte. Alguns partidos políticos, senão todos, oferecem dinheiro para atrair eleitores, principalmente entre os sectores mais vulneráveis do eleitorado. O fenómeno da “compra de votos” tem desencorajado muitos jovens. Na verdade, a desonestidade, o suborno, a fraude e as disputas políticas entre partidos e políticos reforçam o cepticismo dos jovens em relação às eleições e aos processos eleitorais. Além disso, esta nova geração de eleitores, que atingiu a idade de votar no século XXI, encontra-se desligada da narrativa da luta de libertação anticolonial, que ainda norteia a visão do partido no poder. A ausência de discursos e narrativas alternativas de construção da nação, de coesão nacional e de bem-estar social desmoralizam profundamente a participação dos jovens eleitores no exercício democrático.

50 Vide “Lágrimas de Matalane”, de Ènia Lipanga, <https://www.facebook.com/326339581630162/posts/608511410079643/>

Em geral, e na opinião de vários grupos de jovens com quem trabalhei, não só em Moçambique mas também em países como o Senegal, a Tunísia, a África do Sul, o Burkina Faso e o Togo, a juventude evidencia uma desilusão com a política e com a pseudodemocracia representativa das oligarquias africanas, ou seja, o pequeno grupo que detêm o poder e que compartilha privilégios especiais entre si⁵¹. Os jovens acreditam que as elites oligárquicas se preocupam, essencialmente, com seus próprios interesses em detrimento das aspirações da juventude (e das massas). No entendimento dos jovens, a política acaba sendo um espaço restrito no qual estes grupos de elite competem e revezam-se para controlar o poder político e económico, para aceder aos recursos nacionais e para beneficiar de privilégios exclusivos⁵². Portanto, o sistema político é visto como um mecanismo para mascarar a corrupção e os abusos de poder, e para legitimar noções de democracia e inclusão política que, na realidade, não existem. Daí a recusa dos jovens em votar, porque acreditam que o seu voto significa nada e, pior ainda, que o seu voto pode ser utilizado para legitimar um sistema e processos políticos com os quais eles não estão de acordo.

QUE POLÍTICA E POLÍTICA PARA QUEM?

“Os jovens são o ímpeto para as mudanças sociais pela forma como eles interrogam e alteram o repertório político, social e cultural recebido das gerações anteriores.”

(Karl Manheim 1952)

Os jovens em *waithood* estão conscientes da sua marginalidade e compreendem que ninguém lutará pelos seus interesses senão eles próprios. Na sua experiência partilhada de marginalização, os jovens começam a desenvolver uma consciência crítica e a unir-se para encontrar soluções para os seus problemas. Na última década, os jovens foram gradualmente passando de uma penetração receosa e subtil no espaço político para uma intervenção política mais determinada e assertiva⁵³. Esta é uma geração que acredita que não tem nada a perder. Hoje esta geração não encontra os caminhos para um futuro promissor, e ela questiona a sua situação de *waithood* e a falta de acesso ao espaço político.

Em Fevereiro de 2008 e setembro de 2010, jovens desprivilegiados das zonas periféricas das cidades de Maputo e Matola saíram à rua em massa insurgindo-se contra o aumento do custo de vida. Os jovens bloquearam ruas, queimaram pneus e marcharam cantando e levantando cartazes, exigindo uma vida melhor. Estas demonstrações de protesto foram imediatamente replicadas noutras cidades do país, embora em

51 A. Honwana, *The Time of Youth: work, social change and politics in Africa*. Sterling, VA: Kumarian Press, Lynne Rienner, 2012. A. Honwana, *Youth and Revolution in Tunisia...* *op. cit.* A. Honwana, *O Tempo da Juventude...* *op. cit.*

52 A. Honwana, “Youth Struggles: from the Arab Spring to Black Lives Matter and beyond.” *African Studies Review*, 61(1), 2019, pp. 8-21.

53 A. Bayat, *Life as Politics...* *op. cit.*

escala menor. A repressão das manifestações dos jovens foi imediata; a polícia usou balas de borracha e gás lacrimogéneo para dispersar os manifestantes. Em alguns casos, foram usadas balas reais, resultando na morte de alguns manifestantes⁵⁴. Os jovens que se manifestaram vivem frustrados com a sua situação de pobreza e de falta de oportunidades. Eles perderam totalmente a confiança nas instituições governamentais e não acreditam que estas sejam capazes de resolver os seus problemas. O estudo do IESE sobre as manifestações de 2008 e 2010 sintetiza o sentimento dos jovens manifestantes afirmando que “estes membros do público culpam o governo ... por não fazer nada de concreto para o seu bem-estar”. Além disso, o estudo indica que “... os discursos populares apontam para a redução das oportunidades de emprego, bem como para a ausência de diálogo entre o povo e o governo”⁵⁵ constituíram factores impulsionadores para estas manifestações.

À semelhança dos acontecimentos de 2008 e 2010, também em Novembro de 2012, houve manifestações de protesto contra o elevado custo de vida. Porém, as forças policiais estancaram rapidamente os protestos. O controle do governo sobre as operadoras de telefonia móvel restringiu as comunicações, o que não permitiu a ampliação e extensão das manifestações⁵⁶. Em 2013, também houve manifestações organizadas pela sociedade civil formal na cidade de Maputo contra o rapto de cidadãos indefesos. Mas, para além destas grandes manifestações, tem havido, um pouco por todo o país, manifestações de descontentamento com a situação que afecta não só a juventude, mas também a população em geral. Estas manifestações mais localizadas criticam políticas e programas específicos que afectam os cidadãos. Por exemplo, os residentes do bairro Nhandere, em Moatize, Tete manifestaram-se em 2017 contra os desmandos da empresa mineira que explora as minas de carvão na região. No bairro de Chamanculo “D”, na cidade de Maputo, em Fevereiro de 2014, jovens uniram-se e saíram à rua para contestar as obras de construção no centro do bairro de uma cavidade subterrânea para a deposição de dejetos, exactamente no espaço reservado a atividades desportivas. Segundo o jornal @Verdade⁵⁷, os jovens impugnaram o chefe do bairro e interromperam as obras⁵⁸. Os residentes do bairro Chiango também barriaram a estrada circular de Maputo em protesto contra os acidentes que matavam muitos peões, especialmente crianças e idosos. A sua exigência para a instalação de uma ponte aérea para pedestres sobre a circular de Maputo só foi atendida após esta intervenção popular. Da mesma forma, em Niassa, grupos de jovens lideraram manifestações para exigir a construção de uma estrada ligando as cidades de Lichinga e Cuamba. Estes são apenas alguns exemplos de várias instâncias em que os jovens

54 L. de Brito et al., “Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008–2012).” *Cadernos IESE*, 2015.

55 L. de Brito et al., “Revoltas da Fome... *op. cit.*, p. 25.

56 E. Chaimite, “Emergência de um Repertório de Ação... *op. cit.* L. de Brito et al., “Revoltas da Fome... *op. cit.*”

57 Vide @Verdade, 18 Fevereiro de 2014. <http://www.verdade.co.mz/nacional/44352-residentes-de-chamanculo-abanam-secretario-do-bairro>

58 Parlamento Juvenil, “Juventude e Participação Política... *op. cit.*”

se organizam em grupos espontâneos para reivindicar a melhoria de serviços sociais, protestar contra o alto custo de vida e exigir uma vida e um futuro melhores.

Estudos recentes sobre os movimentos sociais juvenis apontam para uma preferência por formas de associação mais livres e flexíveis, sem afiliações estritas e baseadas em estruturas descentralizadas. Estas formas de organização participativa são conhecidas como horizontalismo ou horizontalidade, em oposição à verticalidade e fortes hierarquias que as instituições formais apresentam⁵⁹. O conceito de horizontalismo, que surgiu de estudos sobre movimentos sociais de protesto na Argentina, rejeita as relações hierárquicas e privilegia a busca de consensos de forma democrática. De facto, estes movimentos juvenis não apresentam lideranças fortes e claras e baseiam-se em deliberações coletivas⁶⁰. Durante as revoltas de jovens em 2008 e 2010, em Maputo, um informante citado por Luís de Brito *et al.* confirmou que “é impossível saber quem foi o chefe da manifestação aqui no bairro, é impossível ... dizer que a chave da manifestação é esta ou aquela pessoa”⁶¹. Estes movimentos sociais de jovens aparentam transcender ideologias e convicções políticas particulares e baseiam-se em frentes amplas de jovens que partilham experiências e reivindicações comuns para extrair concessões das autoridades e exigir mudanças.

Nos nossos dias, as plataformas sociais digitais constituem a arena de mobilização e de ativismo juvenil por excelência. O mundo digital é dominado pelos jovens e proporciona-lhes a autonomia e o anonimato que lhes permite a apropriação destes espaços sem a interferência direta de estruturas gerontocráticas do Estado e das gerações mais velhas⁶². Na verdade, o controle do Estado sobre os espaços digitais é essencialmente reactivo. Na sequência das revoltas de 2008 e 2010, o governo introduziu um registo obrigatório dos cartões SIM para controlar as comunicações telefónicas e via SMS. Contudo, esta estratégia tem as suas limitações, uma vez que novos aplicativos digitais permitem mensagens criptografadas e dificultam o controle das comunicações por terceiros. Segundo alguns participantes, ciente de tais limitações, o governo está a considerar um novo projeto de lei sobre difamação e privacidade na utilização das redes sociais.

As redes digitais facilitam o desenvolvimento de interações mais próximas entre os jovens que operam em diferentes domínios do ativismo juvenil - na sociedade política e na sociedade civil formal e informal. O mundo digital ofusca essas divisões e permite o nivelamento dos vários campos de ação, quebrando hierarquias, reais e pressupostas, de poder, classe, género, entre outras. As comunicações horizontais

59 M. Sitrin, *Everyday Revolutions: horizontalism and autonomy in Argentina*. London: Zed Books, 2012.; J. Chalcraft, “Horizontalism in the Egyptian Revolutionary Process”. Middle East Report, 262 2012, Spring.

60 A. Honwana “Youth Struggles: from the Arab Spring...*op.cit.*”

61 L. de Brito et al., “Revoltas da Fome... *op. cit.*”, p.23.

62 A. Honwana & N. Honwana “COVID-19 in Africa: Youth at the Fore.” Kujenga Amani, 2020. Available at: <https://kujenga-amani.ssrc.org/2020/06/11/covid-19-in-africa-youth-at-the-fore/>

e amplas, muitas vezes em condições de anonimato, que ocorrem nas redes sociais digitais, facilitam estas interações. É através destes espaços digitais que identidades se consolidam, alianças são forjadas e estratégias de acção colectiva são traçadas. A rua, como locus para a política informal – complementa o horizontalismo da juventude que emana dos espaços digitais - reúne e acomoda coligações juvenis amplas e diversas com preocupações e objectivos comuns. Não há dúvida que o mundo digital e as chamadas “políticas de rua” oferecem uma base promissora para o activismo juvenil e o engajamento político nas condições do mundo contemporâneo.

CONCLUSÃO

Este capítulo delineou o panorama do engajamento político da juventude em três arenas distintas, mas inter-relacionadas: a sociedade política; a sociedade civil formal e a sociedade civil informal. Examinou as ações, as experiências e os diferentes contornos do engajamento político dos jovens em cada uma destas esferas, evidenciando a marginalização política dos jovens em *waitbood*, que usam a informalidade não só para fins de sobrevivência socioeconómica, mas também para as suas ações e intervenções políticas. O capítulo explorou os motivos que impulsionam ou constroem a acção individual e colectiva dos jovens em processos eleitorais, nas manifestações de rua e noutros movimentos sociais. Analisou o cepticismo da juventude em relação ao poder político formal, ao *status quo*, que é evidente nas narrativas que circulam nas redes sociais digitais - que constituem o espaço de acção privilegiado pelos jovens. Finalmente, este capítulo sugere que os jovens Moçambicanos, hoje, à semelhança dos seus pares no resto do continente, encontram um espaço limitado de intervenção política e buscam formas alternativas de engajamento democrático à margem dos canais formalmente estabelecidos. Os desafios são enormes, mas, conforme afirmou Franz Fanon “cada geração tem que descobrir a sua missão histórica e cumpri-la ou trair-la”⁶³.

63 F. Fanon, *The Wretched of the Earth* (Translation by Richard Philcox) New York: Grove Press, 1963, p. 132.

CONTRIBUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL – UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ELEIÇÕES DE 2019 EM MOÇAMBIQUE

Adriano Nuvunga

INTRODUÇÃO

Em Moçambique, a participação mais coordenada e sistematizada das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na monitoria da eleições para garantia da transparência foi feita através da observação do dia do voto e recolha dos Apuramentos Parciais, vulgo PVT (Parallel Vote Tabulation) primeiramente pelo Observatório Eleitoral (OE)¹. Com o desaparecimento do Observatório Eleitoral, assistiu-se ao aparecimento de muitas iniciativas de observação eleitoral, umas com o apoio técnico do EISA e do Internacional IDEA (o CDD², a Solidariedade Moçambique, a Joint, o CESC, a Sociedade Aberta); outras com o apoio técnico da Counterpart Internacional (o CDD, a Orphad, o CEDES, ANDA, e o CESC). Observaram também estas eleições a plataforma Sala da Paz chancelada pelo Instituto para Democracia Multipartidária; o Centro de Integridade Pública (com cobertura jornalística); o Votar Moçambique, o Parlamento Juvenil, o Centro de Estudos Urbanos de Moçambique entre outras.

Com estas iniciativas, o número de observadores credenciados para o dia das eleições aumentou de forma geométrica. Por exemplo, de cerca 10 mil observadores credenciados em 2014, o número quadruplicou, tendo atingido, para o processo eleitoral de 2019, cerca de 42 382 observadores³. O que significou este aumento em termos de

1 Observatório Eleitoral era uma iniciativa de oito organizações da sociedade civil, nomeadamente a AMODE, CCM, CEDE, CISLAMO, FECIV, IGREJA CATÓLICA, LDH e OREC, que trabalhava de forma permanente na observação e monitoria dos processos eleitorais. O PVT foi organizado para as eleições municipais de 2003 (Marromeu), 2008 (Nacala Porto) e 2013 (Gurué).

2 Em colaboração com a Comissão Episcopal de Justiça e Paz, o CDD desenvolveu actividades de observação eleitoral em todas as províncias e distritos do país.

3 De acordo com o Conselho Constitucional, foram credenciados em todo o território nacional 42.382 (quarenta e dois mil, e trezentos e oitenta e dois), divididos da seguinte forma: Niassa, 1.099 (mil e noventa e nove); Cabo Delgado, 1.760 (mil setecentos e sessenta); Nampula, 9.924 (nove mil novecentos e vinte e quatro); Zambézia, 19.497 (dezanove mil e quatrocentos noventa e sete); Tete, 1.036 (mil e trinta e seis); Manica, 2.443 (dois mil quatrocentos e quarenta e três); Sofala, 2.315 (dois mil trezentos e quinze); Inhambane, 623 (seiscentos e vinte três); Gaza, 968 (novecentos e sessenta e oito); Maputo Província, 719 (setecentos e dezanove) e Maputo Cidade, 1.081 (mil e oitenta e um); STAE-Central, 480 (quatrocentos e oitenta) e CNE, 437 (quatrocentos e trinta e sete) observadores. Vide Conselho Constitucional, *Acórdão n°25/CC/2019, de 22 de Dezembro, sobre a validação e proclamação dos resultados eleitorais de 2019*. Maputo.

qualidade da monitoria do processo eleitoral? Existe alguma relação entre a multiplicação de iniciativas de observação das OSC e a melhoria da transparência eleitoral? Como os modos de transição democrática de regime autoritário ao democrático influenciam nas modalidades e actividades de observação das OSC?

Estas questões norteiam a nossa reflexão neste documento. Para respondê-las, foi feita uma revisão da literatura académica sobre o papel das OSC, não só na transição democrática nos regimes híbridos⁴, mas também sobre a sua contribuição na monitoria, observação, integridade e transparência eleitoral. Foram igualmente explorados os relatórios de observação eleitoral produzidos pelas equipas das missões de observação internacional e por algumas OSC, que observaram o processo eleitoral, desde a fase do recenseamento até à votação, incluindo a recolha de apuramentos parciais. Para complementar a documentação escrita, foram administradas 35 entrevistas a activistas das organizações da sociedade civil, membros dos órgãos de administração eleitoral, simpatizantes dos partidos políticos e singulares que participaram activamente no processo eleitoral de 2019. Este texto, no entanto, não analisa a “sociedade civil” que integra os Órgãos de Gestão Eleitoral, uma vez que o mecanismo de sua indicação a este órgão, (cooptação pelos partidos políticos com assento no parlamento) inibe de contribuir para a transparência e integridade das eleições.

A partir do material empírico recolhido, o texto defende a ideia de que a precariedade das práticas democráticas que se observam em Moçambique não enfraquece a intervenção das organizações da sociedade civil, mas, pelo contrário, aumenta a sua capacidade de pressão para melhorar a qualidade da gestão das eleições, o que obriga a uma reinvenção⁵, sem precedentes, por parte do poder autoritário do dia. Dito de outra forma, existe um investimento para uma recomposição autoritária do Estado de modo a reduzir ao mínimo o contributo das organizações da sociedade civil para a transparência e integridade eleitoral.

Para desenvolver o argumento aqui exposto, este texto está dividido em três partes. A primeira, para além da presente introdução, define a relevância da observação eleitoral feita pela sociedade civil em contextos autoritários. A segunda apresenta o contexto e as dinâmicas de observação e monitoria eleitoral durante o ciclo eleitoral de 2019. Finalmente, a terceira parte explora as pistas internas das OSC que podem ter ditado a natureza da sua observação e o contributo que estas organizações deram para a transparência do processo eleitoral em foco. A conclusão abre perspectivas para reflectir-se sobre que papel a sociedade civil pode desempenhar, de forma mais profícua, nos processos eleitorais futuros, sobretudo tendo em consideração a tendência de eferescência dos regimes autoritários.

4 S. Levitsky & L. Way, *Competitive Authoritarianism, Hybrid Regimes after the Cold war*. Cambridge: Cambridge University press, 2012.

5 O. Dabène, V. Geisser & G. Massardier, *Autoritarismes Démocratiques et Démocraties Autoritaires au XXIe Siècle*. Paris: La Découverte, 2008.

OBSERVAÇÃO DOMÉSTICA DE ELEIÇÕES EM CONTEXTO DE RECOMPOSIÇÃO AUTORITÁRIA

Sem entrar em detalhes sobre o conceito de sociedade civil e a sua pertinência no contexto africano⁶, para o caso moçambicano, os dados empíricos permitem elaborar o pressuposto segundo o qual, para apreender práticas democráticas, é indispensável estudar os contornos da contribuição das OSC nos processos eleitorais⁷. Desde os primeiros momentos de instauração da democracia eleitoral, construiu-se, formalmente, um espaço em que a sociedade civil joga um papel preponderante, sobretudo na legitimação dos resultados eleitorais, seja a partir da sua participação nos OGE⁸, seja através do papel por estas desempenhado na observação das eleições. Esta última constitui uma das acções fundamentais da contribuição das OSC nos processos eleitorais em África.

Depois de nos primeiros pleitos eleitorais o processo de observação ter sido dominado pela observação internacional, as limitações desta, a necessidade de domesticar cada vez mais a observação eleitoral, abriram, cada vez mais, espaço para as organizações nacionais⁹. Não é por acaso que, como veremos mais abaixo, nas últimas eleições, notou-se um *boom* de organizações da sociedade civil, às vezes não especializadas, a observar eleições¹⁰. A observação doméstica apresenta-se, para muitos autores¹¹, como complementar à observação internacional e fundamental para a contextualização dos princípios da democracia eleitoral¹². No entanto, embora a relevância das OSC seja notória na observação eleitoral, as mesmas ainda enfrentam dificuldades de base, entre outras:

6 P. Chabal & J.-P. Daloz, *Africa works: disorder as political instrument*. Bloomington: Indiana University Press, 1999.

7 J. D. Som & D. Facci, "Democracy in the Concrete: The Political and Territorial Stakes of the Implementation of the Participatory Budget in Post-Ben Ali Tunisia (2011-2016)". *L'Année du Maghreb*, 16, 2017, pp. 245-267.

8 É sobretudo na Comissão Nacional de Eleições onde está prevista a participação da sociedade civil. Depois de experimentados diversos modelos de composição da CNE e seus derivados subalternos, a participação da sociedade civil na CNE passou a ser a principal componente. Apesar de a CNE ter presença de personalidades vindas da sociedade civil, continua o monopólio partidário (vide D. M. Rosário, "Mozambique." In OSISA & EFC, *Electoral Management Bodies in Southern Africa*. Cape Town, 2016, pp. 189-218).

9 S. Leeffers & P. Vicente, "Does electoral observation influence electoral results? Experimental evidence for domestic and international observers in Mozambique." *World Development*, 114, février 2019, p. 42-58.

10 A teoria das relações internacionais, baseada na cooperação entre Estados, que fundamenta a observação internacional, limita a capacidade desta expôr e propôr soluções mais circunstanciais em relação a problemática de gestão de eleições (vide S.D. Hyde, « The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment ». *World Politics*, 60 (1) 2007, pp. 37-63; S.D. Hyde, «Does election monitoring matter? » In *The Pseudo-Democrat's Dilemma*, Cornell University Press, 2011, ("Why Election Observation Became an International Norm") pp. 126-157).

11 Th. Carothers, « The Rise of Election Monitoring: The Observers Observed », 1997. Erica Guevara, "Un vote organisé par des gangs ? Observation d'une mission d'observation internationale de l'élection présidentielle de 2014 au Salvador." *Critique internationale*, 78, Presses de Sciences Po, mars 2018, pp. 127-146.

12 A. Nuvunga & J. Hanlon, "Local media observation of Mozambique's elections: research." *Journal of African Elections*, 17 (1), Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), 2018, pp. 72-92.

(i) A deficiente coordenação entre elas e entre as suas diferentes perspectivas de actividades. Num contexto de competição para o acesso aos recursos e de protagonismo, as acções de coordenação têm-se apresentado deficitárias;

(ii) A politização das acções das OSC. Num contexto de recomposição do regime autoritário, é frequente que haja uma porosidade entre o regime e as organizações sociais. Em alguns casos, estas são usadas ou instrumentalizadas para legitimar o regime do dia, transformando-se em agentes de disciplinarização do autoritarismo eleitoral¹³. Com efeito, no que concerne à observação eleitoral, o crescimento do número de OSC não especializadas no processo tornou o ambiente de observação promíscuo e de fácil aliciação/alienação, para responder aos interesses dos actores políticos, concorrentes às eleições.

AUTORITARISMO POLÍTICO EM CONTEXTO DE CRISE ECONÓMICA E SOCIAL NAS ELEIÇÕES DE 2018/2019

As eleições de 2018/2019 tiveram uma particularidade no que concerne à observação pelas OSC: foram as primeiras eleições em que a monitoria cobriu todo o ciclo eleitoral, desde o recenseamento eleitoral até à votação, incluindo a recolha de apuramentos parciais. No entanto, apesar de este envolvimento ter sido discutido com antecedência, os contextos político – caracterizado pelo aumento dos níveis de intolerância política, sobretudo em relação aos activistas da sociedade civil – e económico – ligado às dívidas ditas “ocultas” – colocaram “a sociedade contra o regime do dia (Estado)”¹⁴ e abriram espaço para uma forte tensão social e política. Com o espaço de manobra completamente fechado, uma das poucas alternativas que a sociedade tinha era manifestar o seu descontentamento através do voto¹⁵, o que levou a elite dirigente do regime do dia a adoptar novas formas de “manipular” as eleições de 2019.

Ao nível central, tomaram-se medidas administrativas autoritárias. Por exemplo, enquanto as regiões centrais do país (Sofala, Manica, Tete e Zambézia), dominadas politicamente pela oposição¹⁶, tentavam se refazer dos efeitos nefastos do ciclone Idai¹⁷,

13 S. Chichava & E. Chaimite “Sociedade Civil nas eleições de 2014 - Oportunidade de afirmação perdida?” In L. de Brito et al. (org) *Desafios para Moçambique 2014*, Maputo: EISA, 2015, pp. 59-81.

14 P. Clastres, *A Sociedade contra o Estado. Pesquisa de Antropologia Política*, São Paulo: Cosac Naify, 2003.

15 M. Weatherford, “Economic Conditions and electoral outcomes: class differences in the political response to recession.” *American Journal of Political Science*, 22 (4) 1978, pp. 917-938.

16 L. de Brito, *Cartografia eleitoral de Moçambique-1994*. Maputo: Livraria Universitária, 2000.

17 Resultaram na obstrução e interrupção de vias de acesso, em restrições no fornecimento de energia eléctrica, na destruição de 3202 salas de aulas (locais onde funcionam as brigadas de registo eleitoral) e no deslocamento interno da população destas províncias.

que tinha destruído infraestruturas necessárias para a realização do registo eleitoral¹⁸, o Conselho de Ministros (CM) decidiu, mesmo contra o apelo feito por todos os segmentos da sociedade, incluindo o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) e os Órgãos de Administração Eleitoral, apressar o início do recenseamento eleitoral, para 15 de Abril¹⁹.

Ao nível local, o poder autoritário investiu não só na descentralização do monopólio da “violência legítima”²⁰ para os comandos provinciais, mas também na entrega da autonomia de gestão dos aspectos materiais²¹, chave do processo eleitoral, para as Comissões Provinciais de Eleições /STAE’s provinciais²². A seguir, são descritos algumas acções que foram implementadas pelo poder autoritário, desde a fase do registo eleitoral até à votação, com as consequências daí resultantes no trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil, nesta fase do processo.

OBSERVAR O RECENSEAMENTO: UMA SURPRESA À VIGILÂNCIA AUTORITÁRIA

Para as eleições de 2019, embora o número de observadores independentes das OSC tenha aumentado de forma considerável, se comparado aos anteriores processos, e, pela primeira vez, na história das eleições moçambicanas, tenha sido observado o recenseamento eleitoral, o aumento dos níveis de intimidação e obstrução (caracterizados não só pela recusa de credenciar observadores²³; mas também pela detenção de observadores eleitorais, sobretudo nas províncias de forte polarização política²⁴) exerceu um impacto significativo na monitoria desta fase crucial do processo. Embora os principais ilícitos registados neste período na província de Gaza tenham sido denunciados pelos observadores, existiram muitos outros mais graves nas províncias da Zambézia, Cabo delgado e Tete, em que observadores eleitorais não presenciaram para recolher evidências devido à limitação de seus movimentos.

18 DW, “Moçambique: Renamo “conforma-se” com a data para o arranque do recenseamento eleitoral.” In <https://www.dw.com/pt-002/moçambiquerenamo-conforma-se-com-a-data-para-o-arranque-do-recenseamento-eleitoral/a-48263445>.

19 A decisão do Conselho de Ministro foi interpretada pela Renamo, o maior partido da oposição, como sendo uma “táctica política” do partido no poder, a Frelimo, supostamente para impedir que os seus eleitores fossem registados e, assim, maximizar as possibilidades de vencer as eleições legislativas e provinciais nestas províncias maioritariamente dominadas pela oposição.

20 H. Wulf, “The privatization of violence: A Challenge to State-building and the Monopoly on force.” *The Brown Journal of World Affairs*, 18 (1), 2011, pp. 137-149.

21 D. M. Rosário & E. Muendane, “Se faire recenser ? Oui, mais voter ? Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique.” *Politique africaine*, n° 144, 2016, pp. 73-94

22 Apesar de as Comissões Provinciais de Eleições (CPE’s) constituírem, de acordo com a Lei n° 9/2014 de 12 de Março, órgãos de apoio (artigo 42) e o STAE se subordinar à CNE (artigo 49), com a decisão tomada, esta arquitectura legal foi completamente ignorada durante as eleições de 2019. Os órgãos provinciais funcionaram como autênticos órgãos autónomos em relação à CNE.

23 D. M. Rosário “Credenciação de Observadores Nacionais para o Recenseamento Eleitoral: Mesmos Actores e mesmos Dilemas.” *Centro de Recursos do EISA*, N°2, 29 de Abril de 2019.

24 A. Dias, “Uma vaga de democratização em África?”. *Revista de Relações Internacionais*, 59, 2018, pp.30-42.

Com movimentos limitados, intimidados pela acção policial²⁵ e sem credenciais, os observadores independentes da sociedade civil passaram, para fazerem a monitoria do processo, a depender exclusivamente da “boa vontade” dos brigadistas eleitorais, que aceitavam ou recusavam o acesso das brigadas de acordo com o seu livre julgamento, sinal de fraca institucionalização dos protocolos democráticos²⁶ e clara intenção de inviabilizar a participação da sociedade civil neste processo. Recorde-se que as boas práticas e princípios internacionais de observação eleitoral recomendam que os governos devem credenciar de forma oportuna e atempada os observadores nacionais e internacionais.

CAMPANHAS ELEITORAIS SEM MANIFESTO, VIOLÊNCIA E INTIMIDAÇÃO AO OBSERVADOR

Na fase da campanha eleitoral, registou-se um aumento em 17% no número de observadores em relação àqueles que tinham monitorado o registo eleitoral. Este aumento pressupunha, de acordo com a metodologia traçada²⁷, a cobertura quase que integral das actividades de caça ao voto dos partidos com assento no parlamento (nomeadamente Frelimo, Renamo e MDM), por serem aqueles que forneciam garantias de promover não só a sua campanha durante os 43 dias, mas também a cobertura sobre toda a extensão do território nacional. Apesar do esforço empreendido pelas organizações da sociedade civil para participar activamente neste processo (e assim desempenhar o seu papel democratizador²⁸, através de uma observação independente e neutra, para persuadir não só a violência durante a campanha eleitoral, mas também para monitorar e denunciar casos de violação do código de conduta eleitoral), a missão da sociedade civil voltou a sofrer um duplo constrangimento político²⁹. De um lado, com a recusa dos principais partidos políticos (Frelimo, Renamo e MDM) em fornecer as suas agendas/itinerários de campanha e, de outro lado, com a intensificação de acções de intimidação³⁰, que culminaram, na província de Gaza, com

25 US Department of State, *2019 Country Report on Human Rights Practices: Mozambique*. In <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/mozambique/>.

26 A. R. Menocala, V. Fritz & L. Raknec, “Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries”. *South African Journal of International Affairs* 15 (1) 2008, pp. 29-40.

27 Cada observador devia seguir a campanha eleitoral de um partido político durante os 43 dias. A metodologia estabelecia que os coordenadores e observadores deviam, antes de iniciar a monitoria, apresentar-se junto das autoridades policiais, partidárias e eleitorais, de forma a serem conhecidos e, assim, facilitar-se seu trabalho.

28 R. OTAYEK, “Vu d’Afrique. Société civile et démocratie. De l’utilité du regard décentré.” *Revue Internationale de Politique Comparée*, 9 (2), 2002, pp. 193-212.

29 R. Schweller, *Unanswered Threats: Political constraints in the Balance of power*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2006.

30 CIP, “Actuação da Polícia favorece Frelimo na campanha eleitoral.” In <https://www.cipeleicoes.org/actuacao-da-policia-favorece-frelimo-na-campanha-eleitoral/>.

o assassinato de um observador eleitoral³¹, por uma unidade de elite das Forças de Defesa e Segurança.

A recusa em fornecer as agendas e os itinerários da campanha enquadra-se na falta de confiança dos partidos políticos, sobretudo os da oposição, em relação às organizações da sociedade civil. Para estes partidos, entregar a sua agenda e itinerário permitiria à Polícia e a simpatizantes da Frelimo interceptá-los e provocar conflitos e escaramuças. Parece que a ausência de manifestos para a campanha era também um dos empecilhos para aceitar a presença dos observadores nos eventos de campanha. Observadores foram também inibidos de acompanhar a campanha do partido Frelimo na Zambézia, Nampula e Tete porque

“ (...) as credenciais em sua posse emitidas pelos órgãos de administração eleitoral ao nível provincial não eram válidas (...) era necessário ter autorização e credenciais emitidas pelo próprio partido ao nível provincial (...) caso não, qualquer observador que se atrevesse a desobedecer tal ordem seria severamente punido”³².

Esta ameaça, proferida pelos quadros do partido Frelimo ao nível local, durante a campanha, e o assassinato do observador eleitoral, uma semana antes do dia do voto, foram as estratégias encontradas pelo Partido-Estado dominante³³ para mostrar às organizações da sociedade civil não só a sua omnipresença e capacidade de vigia-la, mas indicar também a forte intenção de punir qualquer comportamento considerado indócil, em relação às suas pretensões³⁴, durante a fase da votação e da contagem dos votos.

Assim, a observação da campanha eleitoral ficou comprometida por uma onda de violência generalizada, um sinal claro de instauração de um ambiente de terror e limitante da observação circunstancial no dia das eleições. Toda a violência que caracterizou os últimos dias da campanha eleitoral tinha como fim último a preparação de um dia eleitoral sem observadores da sociedade civil.

CRENCIAÇÃO DE OBSERVADOR COMO INSTRUMENTO DE AUTORITARISMO ELEITORAL

O bloqueio às organizações da sociedade civil atingiu o seu apogeu na fase da contagem dos votos. De facto, dos cerca de 7000 observadores previstos para observarem

31 DW, “PRM confirma envolvimento de agentes da Polícia no assassinato de Anastácio Matavel”. In <https://www.dw.com/pt-002/prm-confirma-envolvimento-de-agentes-da-pol%C3%ADcia-noassassinato-de-anast%C3%A1cio-matavel/a-50742660>.

32 Solidariedade Moçambique, “Relatório da Segunda Semana da Campanha Eleitoral em Nampula”, Nampula, Agosto de 2019; CDD/CEJP, *Relatório síntese da Campanha eleitoral*, Maputo, Setembro de 2019.

33 T. Carothers, “The End of the Transition Paradigm.” *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, pp. 5-21.

34 M. Foucault, *Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão*. Lisboa, Edições 70, 2013.

o processo de votação e recolherem os apuramentos parciais, uma forma de garantir a transparência eleitoral, apenas 4000 foram credenciados. A tabela abaixo é indicadora do rácio entre o planificado e o que verdadeiramente foi alcançado.

PROVÍNCIA	DISTRITOS	PEDIDOS SUBMETIDOS	CRENCIAIS ENTREGUES
Niassa	16	259	258
C. Delgado	17	477	478
Nampula	23	1517	1517
Zambézia	22	1433	1433
Tete	15	1149	1149
Manica	12	355	356
Sofala	13	404	402
Inhambane	14	248	248
Gaza	14	451	451
Map.Prov	8	386	386
Map. Cidade	7	276	276
Total	161	6954	4039

Fonte: EISA, Relatório Final do Processo Eleitoral de 2019 em Moçambique.
Maputo: EISA, 2019.

Apesar das garantias dadas pela CNE, durante a reunião de balanço do recenseamento eleitoral, realizada em Junho de 2019, “de que todos os observadores seriam credenciados atempadamente para observarem a votação e a recolha dos apuramentos parciais”³⁵ e da deslocação do Presidente da CNE e uma equipe do STAE para as provinciais da Zambézia e Sofala, alguns dias antes da votação, para desbloquear a situação da credenciação, nada foi concretizado.

“Havia morosidade na credenciação dos observadores eleitorais e dos demais interessados no processo (...) os observadores eleitorais deviam ser credenciados na mesma altura em que submetem o expediente para o efeito, mas isso nunca aconteceu, e (...) os órgãos eleitorais deviam se esmerar e se esforçar para atender à demanda de forma a permitir que os observadores exerçam sua função sem obstáculos. (...). Se não é possível emitir uma credencial em forma de cartão, que se emita em forma de folha A4”³⁶.

As CPE's e os STAE's provinciais não acataram as ordens emanadas pelos órgãos a que se subordinam. Isto deve-se ao poder discricionário das lideranças dos Órgãos de gestão Eleitoral ao nível local, tacitamente atribuído pelo Partido-Estado, no início

35 Paulo Cuínica, Vogal da CNE durante o encontro balanço do recenseamento eleitoral. Pemba 3 de Julho de 2019.

36 “*Antarquias 2018: CNE reconhece morosidade na emissão de credenciais*”. In <http://www.verdade.co.mz/newsflash/67034-antarquias-2018-cne-reconhece-morosidade-na-emissao-de-credenciais>.

do processo eleitoral, o que levou alguns órgãos, sobretudo nas províncias de forte polarização política, a introduzirem as suas próprias regras no processo de credenciação³⁷. A ausência de observadores independentes da sociedade civil em muitas das mesas de voto das províncias da Zambézia, Sofala, Tete, Gaza e Nampula³⁸ impediu não só a identificação, mas também a denúncia de diferentes tipos de ilícitos eleitorais, tais como o enchimento de urnas, a permissão de voto de muitos eleitores especiais, protagonizados pelos membros das mesas, durante a votação e a contagem³⁹. Estes ilícitos contribuíram para a falta de lisura com que se caracterizou o processo eleitoral de 2019 em Moçambique.

SERÁ QUE A SOCIEDADE CIVIL É APENAS VÍTIMA DO ESTADO AUTORITÁRIO?

Se é verdade que a Frelimo usou as Forças de Defesa e Segurança para intimidar os eleitores e os Órgãos de Administração Eleitoral ao nível local para impedir que observadores independentes desempenhassem o seu papel, existem alguns constrangimentos inerentes às próprias organizações da sociedade civil (que trabalham nas eleições) e que, aliadas às anteriormente mencionadas, contribuíram, de forma decisiva, para a fraca contribuição da sociedade civil na integridade e transparência do processo eleitoral de 2019, a saber:

- (i) Inexistência, depois da crise que afectou o Observatório Eleitoral e que culminou com o seu encerramento, de organizações da sociedade civil profissionalizadas em assuntos eleitorais;
- (ii) Excesso de protagonismo de algumas figuras da sociedade civil, que, pelo seu capital de notoriedade, exercem monopólio sobre os fundos colocados à disposição da sociedade civil pelos parceiros internacionais para a observação eleitoral, em nome da boa governação e da consolidação da democracia nos países em transição;
- (iii) Ausência de coordenação entre as diferentes organizações da sociedade civil que trabalharam na monitoria das eleições de 2019, o que tornou o ambiente um pouco caótico, uma vez que, para além de ter havido sobreposição das actividades implementadas pelas diferentes iniciativas, registou-se também um grande desperdício de recursos, que poderiam ter sido usados no recrutamento

37 É preciso referir a existência de uma grande descoordenação entre os CPE's e a CNE. Na verdade, pela natureza politizada de que enfermam estes órgãos, praticamente, não existe uma hierarquia e uma ordem de comunicação entre eles.

38 CIP, "Quatro províncias estão a bloquear observação independente". Boletim do processo Político em Moçambique." In <https://www.cipeleicoes.org/quatro-provincias-estao-a-bloquear-observacao-independente>.

39 EISA, *Relatório Final da Contagem Paralela de Resultados. Eleições presidenciais, legislativas e assembleia provincial de Nampula*, Maputo, Outubro de 2019.

de mais observadores para reforçar, por exemplo, os mobilizados na fase da votação, e permitir-se uma maior cobertura das mesas de voto. Por exemplo, ao mesmo tempo que a “plataforma de transparência eleitoral” do EISA era instalada para o dia das eleições, outra iniciativa com o mesmo formato e objectivo (Sala da Paz) duplicava a mesma actividade, e, até certo nível, de forma descoordenada;

(iv) A promiscuidade política existente entre as lideranças de algumas organizações da sociedade civil e partidos políticos fragilizou a acção dessas organizações e enfraqueceu a sua credibilidade perante a sociedade no geral. Um exemplo desta promiscuidade é que dos 42 mil observadores credenciados, cerca de 35 mil pertenciam a grupos da juventude e outras organizações ligados ao partido no poder⁴⁰.

CONCLUSÃO

Com este texto, não se pretendia ser exaustivo quanto à contribuição das organizações da sociedade civil no processo eleitoral nas recentes eleições de 2018/2019. O texto centrou-se na apreensão de alguns elementos que se apresentaram como paradoxais em relação experiências eleitorais anteriores. Assim, sublinhou-se o facto de as recentes eleições terem registado um crescimento exponencial de actores da sociedade civil interessados na observação eleitoral.

Uma particularidade avançada foi que as recentes eleições tiveram uma observação das OSC que cobriu todo o ciclo eleitoral, ou seja, o recenseamento, a campanha, a votação e o apuramento dos resultados. Experiências anteriores concentraram-se, sobretudo, no processo de votação e, em certa escala, no apuramento. No entanto, o grande envolvimento das OSC na observação das fases de recenseamento e de campanha provaram que a fraude eleitoral é, sobretudo, preparada em fases anteriores à votação. O dia das eleições, sob ponto de vista de observância das normas internacionalmente previstas, dá uma falsa percepção de transparência eleitoral. Aliás, o texto mostrou que foi na fase de recenseamento em que o regime autoritário se aproveitou - inclusive de uma situação inoportuna de calamidades naturais ligadas aos ciclones Idai e Kenneth - para explorar a incerteza e manipular a seu favor as eleições, com a distribuição desigual das brigadas de recenseamento, assim como a inflacção de eleitores ou redução, em função do seu interesse.

Mostrou-se ainda que a violência que caracterizou a fase de observação da campanha eleitoral, cujo clímax foi o assassinato macabro de um observador e líder de uma

40 União Europeia-Missão de Observação Eleitoral, *Moçambique 2019: Relatório final - Eleições Gerais e das Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2019*. Maputo, 2020, p. 20.

OSC, visava preparar um ambiente de terror e intimidação durante a observação do dia de votação. Esta situação, aliada a uma credenciação sob forte controlo e discriminatória, fez com que grande parte das OSC que tinham planificado um número considerável de observadores ficassem impedidas de observar devidamente as eleições, o que dificultou a sua tomada de uma posição baseada em metodologias científicas apuradas.

O texto sublinhou igualmente as dificuldades de organização e coordenação das OSC no processo de observação eleitoral. Apesar do aumento considerável de iniciativas de observação eleitoral, são poucas as organizações que tem conhecimento e expertise e matéria eleitoral em si complexa e num contexto de forte controlo político. O baixo nível de profissionalismo das OSC em matéria eleitoral justifica, em parte, a promiscuidade e o assédio com que estas se debatem, sobretudo na sua relação com o regime do dia. Assim, o texto prova que as dinâmicas da observação eleitoral pela OSC, apesar de conhecerem uma evolução importante, enfrentam uma forte limitação ligada à mutação e recomposição do regime autoritário. Tudo concorre para a difícil consolidação democrática. Moçambique conhece, portanto, uma efervescência autoritária, camuflada com base na realização cíclica de eleições.

A PROBLEMÁTICA DA PARCIALIDADE NA COBERTURA DOS MEDIA NOS PROCESSOS ELEITORAIS EM MOÇAMBIQUE

Ernesto Nhanale

A proposta inicial para a redacção deste artigo sobre a cobertura dos media nos processos eleitorais, feita pelos organizadores deste livro, colocava-nos o desafio de fazer uma análise sobre a cobertura dos media e a participação eleitoral, ao longo dos 25 anos da democracia multipartidária em Moçambique. O objetivo de entender os media no quadro da participação eleitoral fundamenta-se na ideia de que eles podem constituir um vector importante de partilha de informação, assim como de debate sobre as principais propostas apresentadas pelos candidatos. Esta assunção do papel dos media deve ser considerada num ponto de vista ideal de que os media fazem parte das principais fontes de informação através das quais os eleitores obtêm informações que ajudam na tomada de suas decisões.

Porém, seria importante considerar o facto de as eleições, para além de se constituírem como um espaço de participação, são, por si, um momento de concorrência e competitividade, no qual os actores políticos servem-se de diversos espaços e estratégias, em grande medida comunicativas, para conquistarem o eleitorado. Destas estratégias, inclui-se uma forte relação e pressão sobre os jornalistas, através do uso dos chamados *spin doctoring*¹.

Neste sentido, mais do que olhar para os media no contexto mais da promoção da participação, há que reconhecer que o momento eleitoral faz parte de um jogo em que se impõe uma forte lógica de competitividade, levando os partidos políticos a realizarem grandes investimentos de mobilização de estratégias, dispositivos e instrumentos para buscarem convencer e/ou sensibilizar os cidadãos a escolherem os seus candidatos². Neste vasto processo, o jornalismo, fora dos objetivos cívicos de promover informação “equilibrada”, visando permitir a tomada de melhores decisões eleitorais, pode acabar sendo capturado pelos partidos políticos, passando a servir

1 O *Spin Doctoring* é um termo que surge nos E.U.A, nos anos 80, para caracterizar a actividade realizada por profissionais de comunicação ligados aos partidos políticos que trabalham com o objectivo de obter uma influência favorável da cobertura dos jornalistas nas campanhas eleitorais (F. Esser et al. “Spin Doctoring in British and German Election Campaigns: How the Press is Being Confronted with a New Quality of Politic PR.” *European Journal of Communication*, 15 (2), 2000).

2 E. Serrano, *Jornalismo político em Portugal: A cobertura de eleições presidenciais na imprensa e na televisão (1976-2001)*. Lisboa: Edições Colibri, 2006.

como um instrumento de promoção da sua imagem e dos seus objectivos eleitorais³.

É justamente nesta realidade antonímica que se problematiza o papel dos media noticiosos nos processos eleitorais. Por isso, este artigo, não se recusando a responder ao desafio proposto inicialmente pelos organizadores, de fazer uma análise relacional entre os media e a participação eleitoral, propõe-se a oferecer uma abordagem específica da cobertura dos media nas eleições, em Moçambique, à luz do debate sobre a parcialidade.

Ao focalizar-se na análise sobre a parcialidade, o artigo busca contribuir para a compreensão do tipo de orientação que os media foram oferecendo à cobertura dos processos eleitorais em Moçambique, desta forma oferecendo contribuições que possam nutrir parte do debate inicialmente proposto. Apesar de o ponto central do artigo ser baseado em questões sobre a parcialidade na cobertura das campanhas eleitorais, o artigo oferece um conjunto de reflexões sobre o sistema dos media em Moçambique, ilustrando o facto de ser caracterizado por um elevado nível de polarização⁴, com uma imprensa elitizada e predomínio de uma radiodifusão controlada pelo partido dominante (Frelimo)⁵.

OS FUNDAMENTOS SOBRE OS ESTUDOS DA PARCIALIDADE E A COBERTURA ELEITORAL

Existem diversas abordagens teóricas sobre os media e as eleições. Algumas, e das mais conhecidas, lidam com os processos de agendamento e os enquadramentos dados pelos media para a formação da opinião pública, que se sistematizam na teoria do agenda setting⁶. Como se pode notar, a teoria de agendamento está mais voltada para compreender os efeitos dos media sobre a opinião pública, pouco menos para a abordagem sobre a qualidade e o profissionalismo, que mais interessam neste artigo.

Os estudos sobre a parcialidade, “news bias studies”, constituem um filão de investigação desenvolvido, sobretudo nas décadas 60 e 70, que pode melhor responder a questões avaliativas sobre o profissionalismo e a qualidade dos conteúdos dos media na cobertura eleitoral. Como explica Nelson Traquina, as investigações sobre a parcialidade estão inseridas dentro da percepção positivista sobre o jornalismo, assim como na crença sobre o papel central da “objetividade”, “equilíbrio”, “imparcialidade”,

3 D. A. Graber, *Media power in politics*. Second Edition. Washington: CQ Press, 1990.

4 E. Nhanale, *A Cobertura dos Media sobre a Corrupção em Moçambique: Um “contra-poder” Abalado?* Maputo: CEC, 2019, p. 90 – 109.

5 O partido FRELIMO, no poder desde 1975, tem vindo a ganhar todos os pleitos eleitorais, reforçando, cada vez mais, o seu nível de controlo sobre as diversas esferas, inclusivamente dos media, conforme a discussão a ser levantada mais adiante.

6 M. McCombs, *A teoria da Agenda: a mídia e a opinião*. Tradução de Jaques A. Wainberg. Petrópoles: Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

num processo que busca compreender o papel central do jornalismo na sociedade, em particular, em questões políticas. Assim, análises sobre a parcialidade resumem-se na busca de compreensão sobre a “distorção” ou não da informação produzida sobre os processos políticos⁷.

Do ponto de vista metodológico, mesmo buscando associar diversos padrões e indicadores, os estudos sobre a parcialidade fundamentam-se na avaliação do conteúdo dos media, por forma a medir como certos actores políticos podem ser favorecidos ou desfavorecidos, sobretudo nas campanhas eleitorais. Os estudos sobre a parcialidade partem de um ponto de vista em que assumem o facto de que o jornalismo, na cobertura de questões políticas, deve ser imparcial. Por isso, eles fundamentam-se na análise dos desvios normativos, nos procedimentos e no quadro das boas práticas impostas aos jornalistas⁸.

Os estudos sobre a parcialidade enquadram-se, desta forma, dentro das tentativas de estabelecer uma teoria normativa sobre o jornalismo, no quadro das suas funções democráticas, muitas das vezes, alicerçadas na crença popular e na ideologia profissional de que as notícias devem ser “objectivas” e “neutras”. Neste sentido, a parcialidade surge como a ausência de “objectividade”, que se desenvolve dentro de uma mitologia que concebe o jornalista com o dever de servir aos cidadãos e não aos políticos⁹.

Neste ponto de vista, deve-se entender que a avaliação do desempenho dos media nas eleições consiste na verificação do nível de observância do quadro das normas profissionais, regulamentos e códigos de deontologia que orientam a sua atuação. Em Moçambique, por exemplo, para além da Lei de Imprensa (18/91) e da Lei do Direito à Informação (34/2014), foram adoptados diversos instrumentos de regulação da atividade dos media em processos eleitorais. Alguns destes instrumentos são o código de cobertura eleitoral (2019) e o código de deontologia dos jornalistas, aprovado em 2012. Pode-se notar que estes instrumentos são inspirados no quadro universal de boas práticas sobre os media e eleições, definido pela Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, da qual emanam os Guidelines da União Africana sobre o Acesso à Informação Eleitoral, assim como as Directrizes para a Cobertura Eleitoral na Comunicação Social na Região da SADC.

De uma forma resumida, estes princípios definem a necessidade de: garantir abrangência na cobertura das atividades de todos os candidatos, a diversificação das fontes de informação, a inclusão de vozes e equilíbrio de género, abstenção de realizar funções conflitantes, como de assessoria de imprensa, a produção de opiniões equili-

7 N. Traquina, “Jornalismo 2000: O estudo das notícias no fim do século XX.” *Revista de Comunicação e Linguagem*, 27, 2000, pp. 15 -31.

8 R. A. Hackett, “Declínio de um paradigma? A parcialidade e a objectividade nos estudos dos media noticiosos.” In N. Traquina (Org) *Jornalismo: Questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Vega, 1999, pp. 101 – 130.

9 N. Traquina “Jornalismo 2000...”... *op cit.*, p. 21.

bradas e baseadas em factos, evitar o incitamento à violência, o uso de materiais de propaganda dos partidos políticos, o respeito pela vida privada dos intervenientes, assim como o respeito pela presunção de inocência em questões de ilícitos eleitorais¹⁰.

Mesmo considerando o estudo sobre a parcialidade um elemento importante e central nos estudos sobre parcialidade dos media, seria importante considerar que, ao longo do tempo, os estudos sobre os media e jornalismo têm adoptado outro tipo de perspectivas, que vão para além de olhar para a observância das boas práticas. Neste aspecto particular, Hackett chama à atenção para a necessidade de se ter uma “orientação estruturada” para a compreensão das notícias. Quer dizer, a boa forma de compreender e explicar a actividade dos media deve passar pelo estudo do contexto em que eles operam, que inclui a análise dos critérios de noticiabilidade, das tecnologias usadas para a produção, a logística de produção jornalística, dos retrai-mentos orçamentais a que os meios de comunicação são sujeitos, as inibições legais, a disponibilidade da informação nas fontes, a necessidade de vender as notícias e as formas em que os acontecimentos narrados se apresentam.

Roberto Hackett propõe, desta forma, uma abordagem etnoconstrucionista do estudo das notícias, mais do que olhar para questões de parcialidade. Por isso, este artigo, mesmo considerando a análise da parcialidade relevante, não deixa de alertar sobre a complexidade de compreender as notícias, por isso, toma como ponto de partida a compreensão dos elementos contextuais do sistema dos media em Moçambique.

Entenda-se, por isso, que não se pode discutir o papel dos media na cobertura dos processos eleitorais sem olhar para o contexto do sistema em que os media operam, seja do ponto de vista político, assim como do mercado em que esse sistema mediático se insere.

SISTEMA DOS MEDIA E AS SUAS LIMITAÇÕES NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

De uma forma geral, pode-se assinalar que uma das características fundamentais dos media em Moçambique funda-se no que Hallin e Mancini¹¹ chamam de sistema pluralista polarizado¹². Entre as diversas características deste sistema mediático, destaca-se o facto de haver uma imprensa que se desenvolveu muito recentemente,

10 EISA, *Manual para Cobertura Jornalística das Eleições em Moçambique*. EISA: Maputo, 2019.

11 D. C. Hallin & P. Mancini, *Sistema dos Média - Estudo Comparativo: Três modelos de comunicação e Política*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

12 O estudo de Hallin e Mancini permitiu traçar três modelos importantes de sistemas dos media e política. O modelo pluralista polarizado, característico dos países do sul da Europa, Grécia, Itália, Portugal e Espanha, por isso o nome de modelo mediterrâneo; o modelo corporativista-democrático, característico de países como Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Alemanha e Suíça; o modelo liberal, característico dos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra (D. C. Hallin, D. C. et P. Mancini, “Sistema dos Média - Estudo Comparativo...” *op. cit.*).

haver baixa circulação de jornais, predominância da radiodifusão enquanto meio de informação de massas, baixos níveis de profissionalização dos jornalistas, baixa capacidade económica das empresas mediáticas para garantirem a sua sustentabilidade, por isso, a sua forte dependência do Estado, a partir da publicidade do governo, um elevado nível de politização da informação, com uma elevada dose de um jornalismo de opinião.

Pode-se dizer que o actual sistema dos media em Moçambique resulta de uma nova configuração imposta pelo processo de democratização, introduzido pela Constituição de 1990, que dá espaço e define a liberdade de imprensa, expressão e o direito à informação enquanto direitos fundamentais. Como resultado da nova lei de imprensa, os órgãos de comunicação criados e nacionalizados no contexto do partido único, sobretudo os jornais Notícias e Domingo, pertencentes à Sociedade Notícias, passam, politicamente, a ser considerados jornais privados, mesmo mantendo uma estrutura accionista maioritariamente controlada por empresas públicas. Por outro lado, foram sendo criados novos jornais privados. Para além dos diversos jornais distribuídos electronicamente, dos quais se pode destacar o Media Fax (o pioneiro/1992), o Diário de Moçambique; o CanalMoz, o Correio da Manhã, o Diário da Zambézia, o A verdade¹³, a Carta, entre outros. Entre os jornais diários, para além do Notícias, existem, em Moçambique, mais dois importantes, o Diário de Moçambique e O País, e um conjunto de jornais semanários, com destaque para o Domingo, o Savana, o Zambeze, o Magazine Independente, o Canal de Moçambique, o Dossiers & Factos, o Público.

De uma forma geral, os jornais moçambicanos têm sido caracterizados por baixas tiragens e consequente distribuição apenas nos principais centros urbanos, sobretudo na cidade capital, Maputo, onde se encontram as elites políticas e económicas do país. As tiragens dos jornais estão entre os 5000 e 15000 mil exemplares. Outra característica importante da imprensa moçambicana é a sua dependência de um fraco mercado publicitário, dominado por instituições públicas, e, muitas vezes, restritivo para as empresas de comunicação social privadas, beneficiando as empresas públicas ou participadas pelo estado¹⁴. Um outro problema que afecta os jornais nacionais são os elevados níveis de analfabetismo, assim como os elevados níveis de pobreza, o que coloca a informação como um produto não prioritário para a maior parte dos leitores¹⁵.

Existem, em Moçambique, duas importantes empresas de radiodifusão pública, uma para os serviços de rádio, a Rádio Moçambique (RM), e outra para os serviços de

13 No momento da sua criação, este jornal foi um semanário de grande distribuição gratuita, com forte aposta na publicidade.

14 E. Nhanale, "Sistema dos Media em Moçambique..." *op. cit.*

15 E. Nhanale, "A Cobertura dos Media sobre a Corrupção..." *op. cit.*

Televisão, a Televisão de Moçambique (TVM)¹⁶. Sendo um país com uma população maioritariamente analfabeta e rural, a importância da rádio é evidente em Moçambique, sobretudo da RM¹⁷, que é o meio com a maior cobertura no País, transmitido em quase todas as línguas nacionais, o que lhe oferece uma elevada cobertura, não somente do ponto de vista geográfico, mas também da capacidade de produção de informação de interesse público e acessível às comunidades locais, que, maioritariamente, não falam e não leem em Português.

O papel da radiodifusão mostra-se relevante no contexto nacional, no que diz respeito à cobertura de questões eleitorais. Um estudo realizado sobre a formação do voto e o comportamento eleitoral em Moçambique cita o meio Rádio como uma das principais fontes de informação eleitoral, chegando a RM a 91% dos eleitores¹⁸. Para além do sistema de radiodifusão pública, Moçambique possui um conjunto de rádios comerciais e comunitárias. As rádios comunitárias, sobretudo as detidas por associações, apesar de enfrentarem grandes dificuldades no que diz respeito à sua sustentabilidade e às pressões políticas que sofrem, a nível dos distritos¹⁹, têm assumido um papel importante na educação cívica das comunidades, participação e monitoria da governação local²⁰.

Esta rede de rádios e televisões, para além dos problemas ligados à sua sustentabilidade, a sua independência tem sido colocada em causa, sobretudo pelo elevado nível de controlo exercido pelo partido FRELIMO, incluindo através das instituições governamentais. Por exemplo, as empresas de radiodifusão pública têm sido alvo de crítica devido ao seu modelo de gestão, que as confunde com empresas estatais de radiodifusão. A não existência de uma lei de radiodifusão pública, em Moçambique, faz com que estas empresas, para além da Lei de Imprensa e da Constituição da República, que as define como independentes de qualquer poder, num outro prisma, se tornem dependentes do governo, sobretudo pelo facto de, do ponto de vista de gestão, serem concebidas como empresas públicas iguais às outras, através da aplicação da Lei nº 17/91, de 3 de Agosto de 1991, segundo a qual cabe ao Primeiro-ministro nomear e

16 Os últimos dados indicam que o sinal da Televisão é acessível para cerca de 14 por cento da população nacional.

17 A RM e a TVM são criadas como meios de radiodifusão pública pelos decretos nº18 e nº19, de 16 de Junho de 1994.

18 L. Brito, C. N. Castel-Branco, S. Chichava & A. Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010.

19 Entre os vários factos que ilustram as pressões e as violações da liberdade de imprensa, em Outubro de 2012, o Presidente do Município de Manica foi acusado de ter ordenado o encerramento da Rádio Comunitária de Macequece, através do uso das forças policiais. De acordo com o que foi apurado, o encerramento da rádio foi motivado pelo trabalho que a rádio vinha desempenhando na monitoria da governação local, facto que era considerado incomodativo pelo edil do Conselho Municipal de Manica. No mesmo ano, foram reportados pelo FORCOM mais três casos de encerramento de Rádios Comunitárias, em Moçambique.

20 E Nhanale, "O Mercado dos media em Moçambique: a estrutura de propriedade e o seu reflexo sobre a oferta de conteúdos nos media privados e públicos." In R. Figueiras & N. Ribeiro (Org.) *O Sector dos Media no Espaço Lusófono*, Universidade Católica Editora: Lisboa, 2019, pp. 145-167.

exonerar²¹ o presidente do Conselho de Administração das empresas públicas²².

De uma forma geral, pode-se notar que as fragilidades económicas das empresas de media, em Moçambique, associadas a uma economia altamente dependente do Estado, através da publicidade, constituem um constrangimento para a independência. Grande parte da publicidade do Estado tem sido canalizada às empresas públicas e às privadas com ligações com o partido dominante. Estas limitações associam-se a elevados níveis de violações de liberdades de imprensa, caracterizados por perseguições, ameaças, detenções e processos crimes arbitrários contra jornalistas²³.

As fragilidades económicas dos media notam-se mais durante os processos eleitorais, sobretudo no facto de os jornalistas dependerem dos próprios partidos políticos e os candidatos na cobertura de seus eventos políticos. Os partidos com maior capacidade, sobretudo a FRELIMO, a RENAMO e o MDM são os que conseguem manter equipas de reportagens permanentes para a cobertura dos seus candidatos, ocupando maior espaço e tempo nos telejornais, conforme será ilustrado nas secções seguinte.

Os momentos eleitorais têm sido, inclusivamente, afectados por elevados níveis de controlo e violações das liberdades de expressão e de imprensa, em Moçambique. Conforme reportou o MISA Moçambique²⁴. Em 2018, as eleições autárquicas deram sinais evidentes de ameaças e violência contra jornalistas que reportavam candidatos em posições de perda nos processos eleitorais. Eis alguns exemplos, citados pelo relatório do MISA:

“O repórter de imagem da televisão Mira Mar foi agredido por membros da Renamo, na cidade de Chimoio, província de Manica, quando tentava efectuar cobertura televisiva do tumulto que estavam a provocar na sua sede, em Chimoio”;

“O director e o director adjunto da Radio Encontro, nomeadamente padres Benvidido Tapua e Cantífula de Castro, foram alvo de ameaças de morte feitas por indivíduos desconhecidos, alegadamente porque os dois padres influenciaram a derrota da Frelimo no Conselho Autárquico de Nampula”;

“Os jornalistas da Rádio Watana, uma estação emissora pertencente à Igreja Católica, na cidade de Nacala-Porto, na província de Nampula, receberam ameaças feitas por pessoas desconhecidas, acusando-os de terem contribuído para a derrota da Frelimo naquele município, nas eleições autárquicas de 10 de Outubro de 2019”;

21 Sendo o primeiro ministro que nomeia o Presidente do Conselho dos Media mais predominantes, estabelece-se neste tipo de media um controlo directo pelo governo, por sinal pelo partido FRELIMO, o que coloca em causa a independência nos conteúdos produzidos sobre os processos eleitorais. Do ponto de vista de profissionalismo, nota-se que existe uma maior tendência de instrumentalização dos jornalistas, sobretudo os dos órgãos públicos, bem como a permeabilidade do jornalismo à política, sobretudo por via de nomeações.

22 *Idem*

23 MISA & FES, *Barómetro africano dos media – Moçambique 2018*. Windhoek: FES, 2018. In <http://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/relatorio-2008/101-barometro-africano-dos-media-mocambique-2018>.

24 MISA, *Relatório sobre Estado da Liberdade de Imprensa 2018*. Maputo: MISA, 2019. In <http://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/relatorio-2008/90-relatorio-sobre-o-estado-da-liberdade-de-imprensa-2018..>

“O jornalista do grupo SOICO, na Beira, Francisco Raiva, foi agredido por um agente da Polícia, na vila de Marromeu, quando se encontrava a efectuar cobertura jornalística da eleição repetida para o Conselho Autárquico local”;

“Indivíduos desconhecidos ameaçaram de morte dois jornalistas da Radio Moçambique, nomeadamente Nelo Armando e Moisés Saela. De acordo com uma carta de denúncia da Rádio Moçambique, enviada ao MISA Moçambique, os jornalistas receberam ameaças de morte no passado dia 22 de Novembro, quando faziam a cobertura da repetição das eleições no Conselho Autárquico de Marromeu”²⁵.

Estes são alguns exemplos que ilustram as violações das liberdades de imprensa que foram reportadas nas eleições autárquicas de 2018. Mas existem vários episódios que demarcaram o contexto de controlo e pressões sobre os media. Por exemplo, o contexto eleitoral de 2014 foi marcado por um ambiente antecipado de controlo sobre a estrutura de conteúdos dos media do sector público e por uma forte pressão para os do sector privado, através de um grupo de spin doctors do partido FRELIMO, que o jornal Savana designou por G40²⁶. Este grupo visou colocar 40 formadores de opinião pública em programas de debates, para produzirem opiniões favoráveis ao partido FRELIMO e ao seu então Presidente, Armando Guebuza, desrespeitando os princípios do pluralismo de conteúdos que devem reger os media, sobretudo os do sector público. Com este grupo de fazedores de opinião, predominantes nos espaços opinativos dos media públicos, o partido FRELIMO partiu para a campanha eleitoral de 2014 num contexto em que controlava a opinião nos media públicos²⁷.

O PROBLEMA DA PARCIALIDADE NA COBERTURA ELEITORAL

Se considerarmos o contexto e o sistema dos media vigentes, podemos notar que o problema da parcialidade dos conteúdos tem sido um tema recorrente de debate na cobertura de questões políticas, em particular das eleições. Diversos estudos mostram a tendência para os meios de comunicação públicos, com participação de empresas públicas na sua estrutura accionista (Notícias e Domingo), reflectirem, positivamente, as posições do partido Frelimo. Por outro lado, os meios de comunicação privados, nascidos no contexto da democratização do país, demonstram tendência para reflectirem outras posições, principalmente críticas, contra a governação do partido Frelimo²⁸. O mesmo pode-se notar na radiodifusão, onde a orientação normal dos

25 MISA, “Relatório sobre Estado da Liberdade...” *op. cit.*, p.6.

26 Savana, 27 de Julho de 2013, p 2-3.

27 J. C. G Pereira & E. Nhanale, *As eleições gerais de 2014 em Moçambique: Análise de questões fundamentais*. Joanesburgo: OSISA, 2014, pp. 21-22.

28 E. Nhanale, “Sistema dos Media em Moçambique...” *op. cit.*

critérios de noticiabilidade e os programas de opinião mostram um forte alinhamento e enquadramento positivo dos conteúdos sobre as actividades de governação da FRELIMO²⁹.

No que concerne aos períodos eleitorais, a manipulação de conteúdo a favor dos partidos políticos sempre foi um tema colocado como um problema central da cobertura dos media nos processos eleitorais em Moçambique. Os baixos níveis de autonomia dos jornalistas e o nível em que os políticos influenciam os seus conteúdos foram um risco eminente na cobertura sobre a política e, sobretudo, sobre os processos eleitorais. Em diversos momentos, os medias foram-se mostrando permeáveis à propaganda política e à acção dos spin doctors dos partidos políticos.

Por exemplo, logo nas primeiras eleições gerais de 1994, dois episódios emblemáticos podem ser referenciados sobre esta questão. O primeiro foi quando o jornal Savana, nos preparativos das eleições, publicou um documento forjado, sobre uma provável fraude eleitoral, no qual se alegava que a empresa brasileira de relações públicas políticas, contratada para dar apoio estratégico à campanha da FRELIMO, Voz Populi, havia aconselhado o candidato da FRELIMO, Joaquim Chissano, sobre como ganhar as eleições com base na fraude. Este documento, mesmo sendo falso, alimentou reportagens do jornal Savana, com conteúdos sem investigação e confrontação da documentação fornecida pelas fontes, buscando influenciar o público com a visão de que, caso a FRELIMO vencesse as eleições, seria por vias fraudulentas. O segundo episódio é referente ao jornal Domingo. Num acto de resposta ao jornal Savana, logo depois do acto eleitoral, o jornal publicou, em manchete, o título “Renamo prepara-se para a Guerra”. Tratou-se, do lado do Domingo, de uma história falsa sobre a qual o jornal procurava mostrar que, com a vitória eminente da FRELIMO, a Renamo preparava-se para voltar à guerra, como uma estratégia de tomar o poder à força; tudo com base em falsos documentos³⁰.

Estes episódios mostram o nível de fragilidade e permeabilidade de uma profissão com baixos níveis de autonomia e capacidade de definir uma agenda de conteúdos apropriada. Os elevados níveis de violação de questões de ética e de procedimentos de cobertura das campanhas eleitorais levaram o Sindicato Nacional dos Jornalistas (SNJ) e o MISA-Moçambique a adoptarem, em 2008, o código de conduta e de cobertura das eleições, reeditado em 2019. Este instrumento de autorregulação veio juntar-se ao Código de Deontologia Profissional, aprovado sob alçada do SNJ, em 2012. Seja como for, estes dois instrumentos são insuficientes, seja pela baixa adesão dos órgãos de comunicação, ou mesmo pela forte apetência dos jornalistas para confundir o seu trabalho de reportagem com propaganda política. Estas limitações

29 AFRIMAP, OSF-SA, OSIMP, *Radiodifusão pública em África: O caso de Moçambique*. OSISA: Rosebank, 2010, pp. 61-62.

30 P. Fauvet & M. Mosse, *É proibido pôr algemas nas palavras: Uma biografia de Carlos Cardoso*. Lisboa: Caminho, 2004.

estão associadas, inclusivamente, ao baixo nível que os jornalistas entendem das suas responsabilidades, enquanto comprometidos com a verdade e a promoção do pluralismo³¹. Um estudo feito sobre a tendência dos jornais nas campanhas eleitorais de 1994, 1999 e 2004, em Moçambique, nos jornais Domingo e Savana, mostra que os media não cumprem o seu papel informativo e de educar o público sobre assuntos fundamentais do processo eleitoral, mas sim eles próprios fazem parte do jogo competitivo, buscando credibilizar ou descredibilizar a imagem dos candidatos, conforme as suas orientações editoriais³².

Este estudo mostra que os meios analisados ocupam os seus espaços de campanha eleitoral com conteúdos que buscam ilustrar o “jogo competitivo”, no qual se procura credibilizar ou descredibilizar a campanha e a imagem dos candidatos, conforme a conveniência de cada um dos jornais, chegando-se a confundir a informação de opinião. Por exemplo, notou-se que o Domingo, ao longo deste período, expressou pontos de vista favoráveis ao partido Frelimo, excluindo ou negativizando, nos seus espaços, a campanha da RENAMO. Por seu turno, o Savana orientou-se por princípios de crítica ao partido FRELIMO, apresentando a oposição como alternativa para os problemas da governação do País³³.

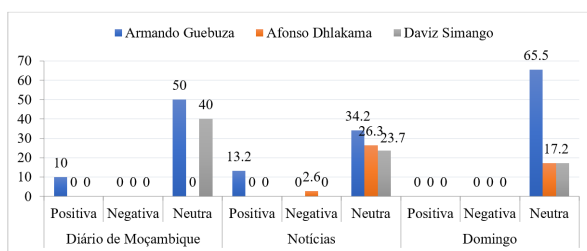
Nas eleições de 2009, os dados do relatório de monitoria sobre a cobertura dos media, produzido pelo Sindicato Nacional dos Jornalistas, conforme ilustram as tabelas 1 e 2, em anexo, mostram que houve uma tendência de parcialidade na distribuição de tempo de antena e de espaço à campanha dos candidatos, nos diversos meios de comunicação. Conforme mostra a tabela 2, houve uma tendência de cobertura positiva à Frelimo e ao seu candidato, sobretudo nos jornais Diário de Moçambique, Notícias, Domingo, em detrimento dos outros partidos e candidatos.

Nas mesmas eleições, pode-se ilustrar, conforme a figura abaixo, que nos jornais privados, alguns dos chamados independentes, Savana, Zambeze, mesmo com certa neutralidade em relação à oposição, houve tendência de fazer-se uma cobertura negativa ao candidato do partido Frelimo. Pode-se verificar que, nos jornais independentes, houve tendência para uma cobertura mista, positiva e negativa, dos candidatos dos três partidos: Armando Guebuza (Frelimo), Afonso Dhlakama (Renamo) e Daviz Simango (MDM).

31 A noção de responsabilidade social dos media define os patamares que o jornalismo deveria seguir. A responsabilidade social dos media baseia-se num conjunto de obrigações dos jornalistas com a sociedade, sobretudo na ideia de que as notícias devem ser verdadeiras, leais, objectivas e relevantes; na necessidade de liberdade e autorregulação; na necessidade de os media seguirem códigos de ética e conduta profissional e, em certas circunstâncias, na necessidade de o governo poder intervir para salvaguardar o interesse público. In D. McQuail, *Teoria da Comunicação de Massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2003, pp. 150 – 152.

32 C. B. G. Pereira, “A “cor política” da imprensa moçambicana em campanhas eleitorais: O caso dos semanários Domingo e Savana nas Eleições de 1994, 1999 e 2004”. *Revista Comunicação & Sociedade*, nº 2, Dezembro de 2012, pp. 63-79.

33 *Idem*, p. 76.

Gráfico 1 – Valências dos artigos (*Diário de Moçambique, Notícias e Domingo*)³⁴

Os dados da cobertura eleitoral não somente mostram a tendência de predomínio da FRELIMO, do ponto de vista de orientação do discurso positivo, mas também do volume das matérias publicadas, sobretudo, nos meios públicos. Nas eleições autárquicas de 2014, o partido FRELIMO recebeu a maior cobertura, em termos numéricos e de orientação, nos meios de comunicação públicos (TVM, RM e Jornal Notícias); por outro lado, houve uma tendência de abordagem negativa do partido FRELIMO nos meios de comunicação privados, sobretudo nos chamados independentes (Savana, Magazine Independente e Zambeze).

As eleições de 2019 mostraram uma tendência de predomínio do partidarismo nos conteúdos noticiosos sobre as notícias eleitorais de todos os meios de radiodifusão, incluindo os privados, como a Soico Televisão (STV) e a TV Miramar, sobretudo na abordagem positiva sobre o Partido FRELIMO. De forma evidente, na TVM, STV, TV Miramar e RM, o partido FRELIMO recebeu a maior cobertura, para além de essa cobertura, feita por estes meios, ter tido uma tendência de ser positiva³⁵.

CONCLUSÃO

Os relatórios e estudos sobre a cobertura dos processos eleitorais oferecem evidências de tendência de um jornalismo polarizado sobre a cobertura dos jornais nos processos eleitorais em Moçambique, o que faz com os media tenham uma elevada dose de parcialidade nos seus conteúdos. A ideia de uma imprensa que funciona de forma polarizada é, em si, avessa ao profissionalismo, havendo uma forte orientação para o apoio de causas partidárias específicas.

Com a análise do conteúdo dos media, pode-se perceber que as reportagens oferecidas reflectem um baixo nível de compromisso com a informação e “equilíbrio” no tratamento dos candidatos, um processo de enquadramentos selectivo, que visa

34 MISA-MOÇAMBIQUE &SNJ (2010), *Monitoria da cobertura das eleições presidenciais, legislativas e provinciais de 2009*. Maputo: MISA/SNJ, 2010, p. 57.

35 CEC, SNJ &MISA, *Relatório de Monitoria da Cobertura dos Media nas Eleições Gerais de 2019 em Moçambique*. Maputo: MISA, 2020.

colocar actores políticos em posições de imagem diferenciadas, uns em relação aos outros. A existência de enquadramentos positivos e negativos a favor ou a desfavor dos partidos e candidatos mostra a tendência de uma abordagem parcial dos media na cobertura das campanhas eleitorais.

A radiodifusão deveria ser o meio mais determinante na produção de informação eleitoral, graças às suas características de baixo custo, programação participativa e de oralidade, em relação aos jornais. Porém, ela tem vindo a mostrar limitações estruturais, para que possa funcionar como um espaço efectivo de produção de informação de qualidade e que promova uma melhor participação eleitoral. Os níveis de profissionalismo na televisão e na rádio pública foram sempre colocados em causa devido ao controlo dos seus conteúdos e autocensura dos editores, que têm feito uma cobertura eleitoral tendencialmente favorável ao partido FRELIMO e aos seus candidatos. Nos diversos pleitos eleitorais, a radiodifusão pública foi associada a episódios de violação dos princípios de equilíbrio no tratamento das diversas propostas de candidatura, favorecendo sempre o partido no poder.

As televisões privadas, que se desenvolveram, desde o ano 2000, com certa capacidade de servirem como alternativa aos programas informativos e de opinião, em contextos eleitorais, mostraram-se, nas últimas eleições, fragilizados e com uma tendente cobertura desequilibrada e positiva a favor do partido FRELIMO e dos seus candidatos. As eleições gerais de 2019 mostraram um cenário em que o partido FRELIMO tirou vantagens de uma cobertura positiva em todas as principais redes de televisão privada, sobretudo na STV e Miramar.

Pode-se, com base nas diversas evidências oferecidas ao longo do artigo, concluir que um dos grandes problemas dos media na cobertura dos processos eleitorais é a parcialidade, que se compreende com base na ausência de “equilíbrio” e num jornalismo militante. Certamente que um jornalismo com estas características se encontra muito longe de produzir uma informação de qualidade, que permita que os eleitores formulem opiniões e escolhas mais conscientes.

ANEXOS

Tabela 1 – Distribuição da Cobertura dos Media nas Eleições de 2009, 2014 e 2019 por espaço/tempo dedicado aos candidatos

Designação do órgão	Eleições Gerais de 2009 ¹			Eleições Gerais de 2014 ²			Eleições Gerais de 2019 ³		
	FRELIMO (%)	RENAMO (%)	MDM (%)	FRELIMO	RENAMO	MDM	FRELIMO (%) ³	RENAMO (%) ⁴	MDM (%) ⁵
Notícias	52.5	20	27.4	174	80	78	39.3	25.1	20.0
Diário de Moçambique	70.1	0	29.9	161	71	79	47.9	25.9	21.6
O País	Meio não analisado			73	47	59	40.7	31.3	24.7
Savana	37.5	30.4	32.2	15	6	8	42.1	26.3	21.1
Zambeze	46.8	21.1	32.1	15	9	8	44.1	11.8	11.8
Domingo	Meio não analisado			39	10	13	39.8	26.5	23.9
Magazine Independente	39.9	31	29.1	13	11	11	38.5	23.1	15.4
TVM	46,8	29	15.4	Meios não analisados no relatório de referência			44.5	26.7	22.9
STV	Meio não analisado						39.2	32.4	26.2
TV MIRAM.							46.0	29.8	18.2
Rádio Moçambique ⁴	37.6	9.6	30.7	562	365	364	35.5	27.0	24.1

1 SNJ, *Monitoria da Cobertura das Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de 2009 em Moçambique: Relatório de Monitoria*. Maputo, 2009.

2 CEC/SNJ, *Relatório de monitoria da cobertura dos media nas eleições de 2014*. Maputo: 2014.

3 MISA, SNJ & CEC, “Relatório de monitoria da Cobertura...” *op cit*.

4 Para a Rádio Moçambique, os dados apresentados correspondem ao total dos estilos das peças (abertura da primeira parte, da segunda parte e restantes) e ao total da duração das peças (entre 30 e 60 segundos, entre 60 e 90 segundos, e mais de 150 segundos). Os dados das duas variáveis são coincidentemente iguais.

JOVENS, REDES SOCIAIS DA INTERNET E RADICALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: ITINERÁRIOS E AMBIGUIDADES

Décio Tsandzana

INTRODUÇÃO

“...a estratégia adoptada por este grupo é de recrutamento de jovens, explorando a sua condição de pobreza com promessas de vida melhor e alegadamente para o cumprimento de preceitos de fé, levando-os a revoltarem-se contra os seus próprios irmãos e instituições da administração do Estado...”¹

A citação acima ilustra uma declaração do Presidente da República de Moçambique, que identifica os jovens enquanto actores vulneráveis ao recrutamento para a prática de actos de terror em Cabo Delgado, palavras que não estão longe do que já é recorrente ao longo da história dos conflitos em África². Tal associação aos jovens faz parte de uma corrente de pesquisa datada dos anos 1950 e 1960 durante a luta pelas independências, onde a maior parte dos estudos procuravam estabelecer a relação entre as lutas de libertação colonial e a existência de jovens soldados, bem como analisar o contributo desses mesmos jovens nas guerras ocorridas após as independências³. Em Moçambique tal realidade não foi diferente, sobretudo quando de forma recorrente é afirmado que foram os jovens que entregando a sua juventude lutaram para libertar o país⁴. Contudo, com o advento das tecnologias de informação e comunicação, poucos são os trabalhos, nos contextos Africanos, que estudam o contributo da Internet⁵ em geral, e das redes sociais em particular, para a, promoção de diferentes e novas formas de conflito que, possam ter nos jovens os seus actores-chave. Alguma excepção seja dada para alguns trabalhos sobre Boko Haram, na Nigéria⁶.

1 Filipe Nyusi, Presidente da República de Moçambique – Pemba, 31 de Agosto de 2020

2 M. Sommers, *The outcast majority: war, development, and Youth in Africa*. London: The University of Georgia Press, 2015.

3 A. Honwana, “Children in War: Reintegrating Child Soldiers.” *IDS Bulletin*, 40, 2009, pp. 63-68.

4 A. Leão, “A Luta Continua: Children and Youth in Mozambique’s Struggles.” In MacIntyre, A. (org), *Invisible Stakeholders*, Pretoria, 2005.

5 De forma recorrente, a expressão Internet será escrita em letra maiúscula. Essa opção surge pelo facto de estarmos a fazer referência a um dos protocolos de comunicação de dados usado por essa rede – referimo-nos à informação ligada por ligações de hiper-texto.

6 A-A. Ould, “Bokoharam et la juxtaposition des contextes”, Doha: Al-Jazeera Center for Studies, 2015; D. Varin, *Boko Haram and the War on Terror*. California: Praeger Security International, 2015.

Desde Outubro de 2017, Moçambique regista a ocorrência de ataques no norte de Cabo Delgado. No início, não se sabia ao certo de que se tratava – sendo que apenas circulavam imagens nas redes sociais da Internet de pessoas decapitadas e infraestruturas públicas e privadas destruídas. Porém, nos últimos tempos existe uma aceitação quase geral de que o país está sob uma ameaça terrorista, realidade que para alguns possui uma dupla origem, interna e externa. Passados quase três anos, no final de Março de 2020, as vilas de Mocímboa da Praia e Quissanga, ambas localizadas em Cabo Delgado, foram invadidas por um grupo que destruiu várias infraestruturas e içou a sua bandeira, supostamente num quartel das Forças de Defesa e Segurança. Na ocasião, num vídeo distribuído a partir das redes sociais da Internet, um alegado militante do grupo terá justificado os ataques naquelas vilas com o objectivo de impor uma lei islâmica na região. Sabe-se que aquela foi a primeira mensagem divulgada por supostos autores dos ataques, gravada numa das povoações invadidas.

Ao longo do artigo faremos o uso recorrente de dois termos que merecem o devido enquadramento: radicalização e redes sociais da Internet. Para a UNESCO⁷, os termos e expressões “radicalização”, “terrorismo” e “guerra contra o terrorismo” estão no cerne da polémica comunicação tanto nos media, quanto nas redes sociais da Internet, o que nos leva a questionar o seu uso. As definições, portanto, estão relacionadas com campos semânticos altamente politizados, que variam de acordo com cada contexto. Até o momento, não há uma definição de radicalização com a qual todos concordem, sendo que os autores usam o termo de maneiras diferentes.

Por exemplo, Khosrokhavar⁸ define radicalização ao nível micro – com ênfase no indivíduo, – sendo a mesma analisada como um compromisso e um processo de doutrinação do indivíduo incitando-o à acção violenta, com particular atenção às fontes emocionais e cognitivas. Para Heitmeyer⁹, a radicalização é resultado de uma teoria da desintegração social que leva em consideração os diferentes níveis do ecossistema de um indivíduo e sua interacção. Por sua vez, Schmid¹⁰ baseia-se numa visão ecossistémica e concebe a radicalização como um processo individual ou colectivo nascido do atrito entre comunidades e ligado a uma polarização da prática política, sendo que os esforços de diálogo, compromisso e tolerância entre diferentes actores são abandonados, pelo menos por um lado, em favor de uma escalada de tácticas de confronto violento. Nas diferentes secções deste artigo, será feito o uso articulado das definições acima referenciadas, com vista a ilustrar as complexidades da temática em análise.

7 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Les jeunes et l'extrémisme violent dans les médias sociaux: inventaire des recherches*. Paris, 2018.

8 F. Khosrokhavar, *Radicalisation*, Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2014.

9 W. Heitmeyer, “Right-Wing Extremist Violence.” In: Heitmeyer, W. (org), *International Handbook of Violence Research*, Springer, 2003.

10 A. Schmid, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge, 2013.

A definição de redes sociais da Internet ocupará o segundo degrau no campo das nossas definições. Importa referir que não existe consenso na abordagem, mas podemos entender as redes sociais da Internet como espaços ou plataformas onde um grupo de pessoas se comunica pela Internet com base em interesses e afinidades particulares – a comunicação não é feita pessoalmente, mas por meio de um computador ou smartphone¹¹. Assim, procurando analisar a relação que pode ser estabelecida entre a radicalização dos jovens e o uso das redes sociais da Internet, o presente artigo parte de um pressuposto segundo o qual as plataformas digitais possuem vantagens, mas igualmente adversidades, na forma como são usadas, sendo uma delas a possibilidade de promoção da radicalização ou recrutamento de jovens¹² para adesão aos vários tipos de violência, incitação ao ódio, planificação, execução, treinamento e financiamento dos actos de terror¹³. Historicamente, a eclosão da “primavera árabe” em 2011 marcou um capítulo no cenário político em alguns países do continente africano, sendo que um dos elementos particulares desse fenómeno, foi o uso da Internet e de plataformas como o Facebook e Twitter para mobilização social e política, uma equação que teve nos jovens o público-alvo central¹⁴. Porém, nos últimos tempos as mesmas redes sociais tendem a ser usadas não só para a mobilização social e política contra um determinado governo, mas igualmente para promoção da radicalização violenta, tendo nos jovens o seu público alvo¹⁵.

O presente artigo baseou-se numa metodologia eminentemente qualitativa, assente na revisão bibliográfica existente em torno da temática que pretendemos discutir: o uso da Internet como instrumento de promoção da radicalização dos jovens no mundo, e com particular atenção em Moçambique. De forma adicional, fizemos o uso do método netnográfico¹⁶ que consistiu na imersão em espaços virtuais para a busca de elementos de análise que sustentassem o nosso argumento. É um método pelo qual a pesquisa considera a Internet enquanto espaço, ferramenta relevante de ocorrência de conversas entre usuários de diferentes plataformas digitais. Contudo, devemos chamar a atenção para o facto de a metodologia aqui empregue dever ser percebida como falível devido à existência de três limitações do fenómeno em análise: quantificação, fontes mobilizadas e acesso ao campo de pesquisa.

11 D. Boyd et al., “SocialNetwork Sites: Definition, History, and Scholarship.” *Journal of Computer-Mediated Communication* 13 (1), 2007, pp. 210-230.

12 G. Weimann, *Annual Meeting – Terror on the Internet. Montreal-Canada*, 2004; G. Weimann, “Terrorist dot com: Using the internet for terrorist recruitment and mobilization.” *The making of a terrorist*, 25 (1), 2006, pp. 53-65.

13 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) *Utilisation de l’Internet à des fins terroristes*. New York, 2014.

14 M. Karolak, “Social Media and the Arab Spring.” *St. Antony’s International Review*, 9 (1), 2013, pp. 168-184; M. Khan, “Slow and Steady Wins the Race: New Media as Variable of Change in the Arab Spring?” *Pakistan Horizon*, 66 (1/2), 2013, pp. 65-76

15 M. Conway, “Le cyber-terrorisme: Le discours des médias américains et ses impacts.” *Cités*, 39 (3), 2009, pp. 81-94; N. Schils et al., *Comprendre et expliquer le rôle des réseaux sociaux dans la formation de l’extrémisme violent*. Belgique: Université de Gent et Université Catholique de Louvain, 2013.

16 C. Hine, *Virtual ethnography*. London: Sage publications. 2010; R. Kuzinets, *Netnography: redefined*, Los Angeles: SAGE, 2014.

Por um lado, não existe uma quantificação nacional do envolvimento dos jovens ou da população em geral no conflito em Cabo Delgado. Os estudos até aqui presentes são essencialmente qualitativos¹⁷ – exceptuando alguns¹⁸ que procuraram estudar a variável de acesso aos serviços do Estado por parte do cidadão, bem como a pobreza e desigualdade, para explicar prováveis razões do conflito naquela província, – e por outro lado, a maior parte dos trabalhos não se baseia na recolha de depoimentos dos próprios jovens¹⁹. Em segundo lugar, verifica-se alguma limitação dos trabalhos académicos anteriormente mencionados, uma vez que os escritos e testemunhos jornalísticos ocupam um lugar importante na literatura sobre o assunto, o que não deixa de ser questionável quando tais trabalhos académicos se valem dessas fontes de “segunda mão”, mantendo-se assim uma certa confusão de géneros entre a escrita académica, jornalística, activista e policial. Por fim, o acesso ao campo de pesquisa e aos actores em situação de conflito é sempre uma grande dificuldade, o que coloca um problema de representatividade dos actores entrevistados, dificultando a generalização dos dados.

Em termos de estrutura, o nosso artigo fará uma abordagem em cinco momentos distintos, mas complementares entre si. Dessa forma, iniciaremos com a apresentação sumária da relação que pode ser estabelecida entre o uso da Internet e a promoção da radicalização no mundo. A segunda parte vai incidir na ilustração do actual estágio do uso das redes sociais da Internet em Moçambique. A terceira parte vai traçar um provável perfil de quem se insurge em Cabo Delgado, enquanto a quarta parte apresentará exemplos específicos do uso das redes sociais da Internet na promoção e propagação do terror em Moçambique. A fechar a nossa abordagem, na quinta secção far-se-á uma conclusão em forma de pistas de análise para estudos futuros.

17 S. Forquilha et al., *Face ao conflito no Norte, o que Moçambique pode aprender da sua própria Guerra civil (1976 – 1992)? Uma análise das dinâmicas da insurgência em Cabo Delgado*. IDeIAS, 130, 2020; S. Chichava, *A Frelimo criou o “Al Shabaab”?* Uma análise às eleições de 15 de Outubro de 2019 a partir de Cabo Delgado. Cadernos do IESE, 18P, 2020a; S. Chichava, *Os primeiros sinais do “Al Shabaab” em Cabo Delgado: algumas histórias de Macomia e Ancuabe*, IESE-IdEIAS, 129, 2020b; S. Chichava, *Quem é o “inimigo” que ataca Cabo Delgado? Breve apresentação das hipóteses do governo moçambicano*. IDeIAS, 127, 2020c; E. Morier-Genoud, “The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning.” *Journal of Eastern African Studies*, 14 (3), 2020, pp. 396-412.

18 J. Feijó, “Assimetrias no acesso ao estado: um terreno fértil de penetração do jihadismo islâmico?” *Observador Rural* (93), 2020; J. Maquenzi et al., “Pobreza, Desigualdades e Conflitos no Norte de Cabo Delgado.” *Observador Rural* (76), 2019.

19 Exceptuando o trabalho de S. Habibe *et al.*, *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocimboa da Praia*. *Cadernos do IESE*, 17, 2019.

INTERNET: UM INSTRUMENTO ALIADO DA RADICALIZAÇÃO?

Segundo a UNESCO²⁰, apesar da Internet permitir a conexão entre várias pessoas, a mesma é cada vez mais vista como um risco tecnológico, sobretudo diante da rápida disseminação de rumores e discurso de ódio. Quando se trata de radicalização, extremismo e terrorismo, a Internet é parte do problema e também parte da solução. A Internet não é em si uma alavanca de radicalização, violenta ou não, mas os actuais usos das redes sociais e as questões levantadas pela regulamentação da informação online, exigem que sejam realizadas pesquisas para determinar se esses meios de comunicação são realmente explorados para contribuir para a radicalização de mentes e para o desenvolvimento de ideias, e mesmo acções, na direcção do extremismo violento, em particular entre jovens.

Muitos autores concentraram-se especificamente na Internet e atestam a importância actual das tecnologias digitais no processo de recrutamento de jovens, especialmente para a causa do terror. Por exemplo, Guidère²¹ fala mesmo da “Internetização do terrorismo”. A Internet enquanto meio de recrutamento para gerar terror é parte de uma literatura substancial em termos de artigos e relatórios de pesquisa provavelmente por causa da sua novidade, uma vez que as organizações violentas anteriormente usavam- a imprensa escrita e a televisão. Para o autor, “a Internet tornou-se o instrumento preferido de propaganda das organizações terroristas e o principal local de radicalização dos jovens”. Para Bouzar²² que analisou o conteúdo de determinados websites, é antes de tudo uma auto-radicalização através da Internet que ocorre entre os jovens, muitas vezes na casa dos pais, antes de entrarem em contacto com pessoas reais. A tese dedicada aos processos de radicalização via Internet mostrou que, “ao contrário da ideia amplamente difundida de que a Internet operaria de forma autónoma em relação ao mundo real, os mecanismos de socialização do terror no espaço virtual não podem ser dissociados da exposição às matrizes de socialização do terror no mundo real”²³, o que equivale a dizer que embora a Internet ocupe um lugar preponderante nas trajectórias desses jovens, ela é mais um instrumento de fortalecimento de crenças, para grande parte deles, do que um gatilho de adesão aos grupos que fomentam o terror.

Ao contextualizar os vários espaços percorridos por estes indivíduos observados, Ducol convida a uma maior complexidade na análise dos investigadores, ultrapassando a oposição “ausência versus peso da Internet” nos processos de adesão ao terror e engajamento militante e observa que, ao focar sua atenção no ciberespaço e não

20 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Les jeunes et l'extrémisme violent dans les médias sociaux: inventaire des recherches*. Paris, 2018.

21 M. Guidère, “Internet, haut lieu de la radicalisation.” *Pouvoirs* 158 (3), 2016, pp. 115-123.

22 D. Bouzar, “La métamorphose opérée chez le jeune par les nouveaux discours terroristes.” *Rapport CPDSI*, 2014.

23 B. Ducol, “Comment le jihadisme est-il devenu numérique ? Évolutions, tendances et ripostes.” *Sécurité et stratégie*, 20 (3), 2015, pp. 34-43.

nos indivíduos, grande parte dos estudos actuais tendem a caricaturar a influência desses ambientes digitais por meio de um discurso conhecido com efeitos poderosos de acordo com o qual a exposição ao conteúdo extremista online induziria necessariamente à mobilização de indivíduos para acções militantes extremistas. O mesmo é verdade para Laffineur²⁴, quando refere que “a exposição na Internet não é, portanto, uma causa de radicalização, mas pode acelerar tal realidade para pessoas já envolvidas. Ou seja, a Internet não é causa de adesão à radicalização, mas sim um facilitador”. Geeraerts²⁵ também aponta que a Internet é um dos determinantes de adesão, sendo que a maioria dos jovens não se radicaliza nela mas apenas amplia conceitos anteriormente já adquiridos no espaço offline.

A literatura acima mostra que embora se reconheça o contributo da Internet na propagação e difusão do terror e da radicalização no mundo, não se pode assumir cabalmente que as redes sociais da Internet sejam espaços que possibilitam o recrutamento de jovens para o cometimento de actos de terror²⁶, sobretudo quando tal literatura se concentra em países onde o acesso à Internet (expansão, custo e qualidade) é de longe superior a Moçambique. Assim, nas secções que se seguem procuraremos explicar o contexto moçambicano, começando por mostrar a evolução do uso da Internet no país e depois a sua influência ou não no recrutamento dos jovens.

BREVE PAISAGEM DO USO DAS REDES SOCIAIS DA INTERNET EM MOÇAMBIQUE

O ano de 2000 marca uma nova era no campo das tecnologias de informação e comunicação (TICs) em Moçambique, pois foi naquele ano que o país adoptou a política de informática e em 2012 a sua estratégia de implementação²⁷. Moçambique tem feito progressos na criação de um ambiente onde os cidadãos têm cada vez mais acesso às TICs e serviços relacionados. As acções realizadas em vários níveis ajudaram a melhorar o acesso à Internet e a criar um ambiente em que as TICs são vistas como uma ferramenta que contribui para uma melhor prestação de serviços tanto ao nível governamental quanto no setor privado. No âmbito da dinamização do uso das TICs na prestação de serviços ao cidadão, diversos projectos têm sido implementados no país, tais como: a Rede de Governo Electrónico (GovNet) e a Plataforma Integrada de Serviços ao Cidadão (e-BAU). Contudo, apesar dessa evolução, os dados mostram que o país possui uma baixa percentagem de moçambicanos com acesso à Internet,

24 J. Laffineur, “Médias sociaux : acteurs et outils de radicalisation ?” *L’Observatoire*, (86), 2015, p. 21-25.

25 S. Geeraerts, “Digital radicalization of youth.” *Social Cosmos*, 3 (1), 2012, pp. 25-32.

26 Importa referenciar a propagação de uma notícia nas redes sociais da Internet em Fevereiro de 2020, que dava conta de um suposto recrutamento de jovens em sentido inverso. Ou seja, para ingressar nas Forças de Defesa de Moçambique.

27 Dois instrumentos adoptados para promover o acesso às TICs para os moçambicanos e estabelecer um quadro legal para a gestão da informação e comunicação na administração pública em Moçambique.

situando-se em 17% (sendo que destes, 2.30 milhões usam Facebook, 57.600 usam Twitter e 260.000 usam Instagram), como ilustra a imagem abaixo:

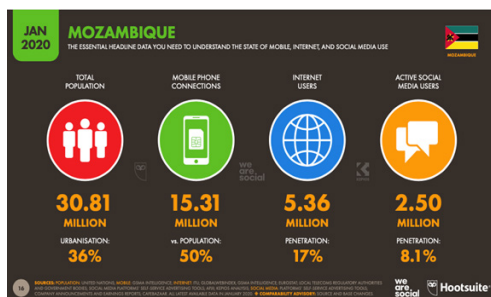


Imagem 1: Evolução do uso da Internet em Moçambique, 2020 – Hootsuite.

Embora não seja possível traçar neste artigo o perfil de quem realmente usa a Internet em Moçambique, verifica-se que, no campo político, o uso das redes sociais da Internet ganhou algum interesse nos últimos anos, assistindo-se sobretudo ao seu uso pelo actual Presidente da República com a sua página Facebook, para partilhar as suas actividades. De recordar que em 2012 vimos o Presidente Armando Guebuza a considerar as redes sociais da Internet como ‘fábricas de sonhos inalcançáveis’, durante a sessão de encerramento do Comité Central da Organização da Juventude Moçambicana (OJM), um exemplo ilustrativo de que ao mesmo tempo que os políticos usam a Internet, vigoram receios sobre o seu real poder como ferramentas de participação política, sobretudo por parte dos jovens, estes que vezes sem conta são associados a práticas de radicalização, razão pela qual a secção a seguir procura traçar um perfil provável dos mesmos.

A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DE UM PERFIL DOS “JOVENS RADICALIZADOS”

Lacroix²⁸ chama atenção para a existência de uma grande dificuldade de apreender a insurgência e sua relação com os jovens, dado que, por um lado, a “sociologia da juventude” ainda não abordou com profundidade tal questão. Na verdade, a maior parte dos trabalhos que analisam a acção dos jovens como constituindo uma parte importante dos grupos insurgentes é feita de forma periférica, sem aprofundamento.. Os perfis dos que realmente se insurgem fica em segundo plano sem ser objectivado. Em muitos artigos, a menção da idade é simplesmente apagada em favor da entidade “pessoas radicalizadas” que ingressaram em tais organizações que promovem terror, sendo que os perfis sociais de indivíduos engajados em causas e organizações radicais são simplesmente omissos.

28 I. Lacroix, “Radicalisations et jeunesses. Revue de littérature.” *Rapport INJEP*, 2018.

A questão da radicalização dos jovens não é especificamente problematizada na “sociologia da juventude”, pelo receio de essencializar a idade dos jovens como favorável ao excesso e à radicalização²⁹, uma vez que os pesquisadores que estudam o comportamento dos jovens ainda os vêem como actores que vivem num período de excessos e oscilação constante entre retraimento ou radicalismo, apatia ou paixão³⁰. Durante muito tempo não estudámos a participação política e social dos jovens³¹, mas sim a sua marginalidade e/ou as suas práticas culturais, sobretudo em África³².

Num evento organizado pelo Observatório do Meio Rural³³, que discutiu a temática da insurgência em Cabo Delgado vis-à-vis a etnicidade, pobreza e juventude, foi referido que o cenário de consolidação de uma economia de cariz extractivo e extrovertido, com poucas relações com o tecido económico local e pouco gerador de emprego, fazia com que a juventude buscasse soluções no sector informal, frequentemente à margem da legalidade. Por conseguinte, num contexto de maior acesso à informação, a coexistência de fenómenos de pobreza com uma emergente sociedade de consumo e a frustração das elevadas expectativas iniciais em torno de actividades extractivas contribuíram para o agravamento de tensões. A situação agrava-se com a ausência de canais formais de participação sociopolítica e de negociação, com sentimentos de ausência de representação política, contribuindo para o desenvolvimento de uma perspectiva de violência, enquanto veículo legítimo de participação, o que mostra que a participação dos jovens em acções de terror não deve ser dissociada do seu contexto social e político. Deve ser estudado dentro do quadro mais amplo da sociologia do conflito e da violência³⁴.

Embora se possa questionar por que razão noutras províncias ou regiões do país com existência de recursos naturais, pobreza e desigualdades sociais não se verificam tendências de radicalização, bem como o que explica a ausência de jovens nos centros de acolhimento dos deslocados, pensamos ser importante sublinhar que os contextos não são similares. Por exemplo, Feijó³⁵ mostrou que Cabo Delgado possui particularidades por conta de tensões e conflitualidades étnicas. O autor referiu que naquela província tendem a emergir discursos segundo os quais o acesso a recursos

29 A. Muxel, “La tentation des partis extrémistes chez les jeunes.” In B. Orfali (org.), *La banalisation de l'extrémisme à la veille de la présidentielle. Radicalisation ou dé-radicalisation ?* Paris, 2012.

30 I. Sommier, “La contestation juvénile des années 1960. Âge de la rébellion ou temps de la révolution ?” In A. Muxel (org.), *La politique au fil de l'âge*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

31 C. Pugeault-Cicchelli, et al., *Ce que nous savons des jeunes*. Paris: Presses universitaires de France, 2004.

32 M. Diouf, “Engaging postcolonial cultures: African youth and public sphere.” *African studies review*, 46 (1), 2003, pp. 1-12.; A Honwana, A., “Youth struggles: from the Arab spring to black matter and beyond”. *African studies review*, 62 (1), 2019, pp. 8-21.

33 O evento teve lugar no dia 5 de Agosto, sendo que a temática sobre “jovens e radicalização em Cabo Delgado” foi abordada por Alcinda Honwana.

34 D. Bigo et al., *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*. Bruxelles: Directorate general for internal policies, 2014.

35 J. Feijó, “Assimetrias no acesso ao estado: um terreno fértil de penetração do jihadismo islâmico?” *Observador Rural* (93), 2020.

do Estado (pensões, subsídios e empregos, mas também recursos naturais), está étnica e politicamente condicionado, favorecendo grupos macondes, maioritariamente cristãos e simpatizantes do partido Frelimo, um fenómeno que tende a ser gerador de sentimentos de inveja, de repulsa e de vitimização por parte de indivíduos oriundos de outros grupos linguísticos, sobretudo mwanis, mas também macuas.

Contudo, Feijó³⁶ chama atenção para não se olhar o conflito de forma simplista, uma vez que (1) os jovens insurgentes revoltam-se no seio de grupos islâmicos, portanto no âmbito de cisões e disputas internas de poder dentro do Islão; (2) os relatos no terreno revelam a existência de um crescente número de jovens macondes entre as fileiras dos grupos rebeldes e (3) se é verdade que milhares de famílias macondes têm acesso privilegiado a uma série de fundos do Estado, os dados existentes mostram que esse grupo constitui uma minoria, existindo milhares de macondes excluídos desse acesso.

JOVENS E USO DAS REDES SOCIAIS DA INTERNET NA PROMOÇÃO DA RADICALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Hoje, a Internet parece ter-se tornado um dos principais vectores da prática do terror. Porém, a ferramenta em si não está em questão, pois ela representa um desenvolvimento do nosso tempo, sendo que é o seu uso subversivo que deve ser tido como problemático. Como aponta a UNESCO³⁷, frequentemente é admitido que o advento da Internet e das redes sociais proporcionou um terreno fértil para o rápido desenvolvimento de ideias e comportamentos violentos no espaço online, e até mesmo para a progressão do fenómeno conhecido como “incitamento à radicalização que leva à violência”, “extremismo violento” ou ainda “radicalização violenta”. Aliado ao facto de se estudar o extremismo e a violência no espaço digital, as pesquisas científicas sobre o assunto continuam a destacar a prevalência de outros factores offline, como a exclusão social, política e económica. Se são menos levados em consideração, nas recentes tentativas de prevenção do fenómeno do terror, esses factores constituem, no entanto, forças poderosas de radicalização violenta.

No caso de Moçambique, Habibe et al.³⁸ refere que os que atacam de Mocímboa da Praia usam redes sociais da Internet como o Facebook, Twitter, WhatsApp e vídeos para recrutar combatentes, bem como para disseminar informações sobre as actividades do grupo e comunicação. Segundo o autor, a divulgação de vídeos tinha em vista influenciar crenças e sentimentos que favorecessem o recrutamento, sendo que a maioria destes vídeos continha mensagens em kiswahili e árabe de forma a passar a

36 *idem*

37 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Les jeunes et l'extrémisme violent dans les médias sociaux: inventaire des recherches*. Paris, 2018.

38 S. Habibe et al., *Radicalização Islâmica no Norte de...op.cit.*

informação a potenciais recrutas que falam estas línguas. Nos vídeos transmitidos, as mensagens tinham um conteúdo de propagação do terror e os que mais circularam eram do sheik Aboud Rogo Mohammed, mais conhecido pela população local como About Rogo.

Importa recordar que quando em Outubro de 2017 iniciaram os ataques em Cabo Delgado, as primeiras imagens de terror foram propagadas pelas redes sociais da Internet. Sem se saber de facto de que tratava-se, tais imagens foram colocadas em circulação. Algum tempo depois, a divulgação da informação ganhou outra dimensão, com o surgimento de um órgão de comunicação local denominado Pinnacle News³⁹ e da agência de dados sobre conflitos armados (ACLEDD)⁴⁰ – Cabo Ligado⁴¹, duas entidades que trouxeram uma nova janela de busca de informação por meio das redes sociais da Internet, onde circulam sobretudo imagens cuja veracidade se desconhece ou em que o contexto não confere com a realidade. Por exemplo, no dia 7 de Setembro de 2020, Eric Morier-Genoud, académico com interesse particular sobre Moçambique, denunciou na sua página do Twitter o uso de imagens que alegadamente se referiam a outros países mas eram tidas como provenientes de Moçambique.



Captura de ecrã 1 (feita pelo autor): “À esquerda é o barco que Nuno Rogerio diz ter sido capturado em Cabo Delgado na semana passada – imagens exclusivas da SIC Notícias. À direita é uma imagem de acesso livre dos refugiados no Mediterrâneo, em 2017”.

Em reacção, surgiu na mesma publicação o comentário de Basílio Muhate que destacou a existência de propaganda e contra-propaganda para a disseminação de informação que não condiz com a realidade moçambicana:

39 No Facebook, Pinnacle News – <https://www.facebook.com/pinnaclenews79> – possui uma conta com 32.487 seguidores (dados de 26 de Setembro de 2020).

40 Pode ser encontrado no Twitter – <https://twitter.com/ACLEDDINFO> – possui até ao momento 27.300 seguidores (dados de 26 de Setembro de 2020).

41 Observatório sobre o conflito em Cabo Delgado – <https://acleddata.com/cabo-ligado-mozambique-conflict-observatory/>.



Captura de ecrã 2 (feita pelo autor): Algumas informações que são partilhadas sobre #CaboDelgado estão carregadas de muita propaganda e contra-propaganda, muitas delas servem apenas para distrair leitores e tomadores de decisão. Vamos orar e encorajar as Forças de Defesa e Segurança no terreno. Precisamos de paz definitiva em Moçambique

Porém, existem exemplos anteriores, sendo que um deles data de 30 de Maio de 2018, quando a Televisão de Moçambique, TVM, exibiu um vídeo alegadamente falso de reivindicação de ataques em Cabo Delgado. Segundo o boletim noticioso emitido pela TVM, o grupo responsável pela decapitação de dez cidadãos no distrito de Palma, era composto por cinco homens, que assumiam a autoria dos assassinatos, de cara coberta e com AKM, manifestando a “sua admiração por Allah”. No dia seguinte, 31 de Maio, Borges Nhamirre, jornalista e pesquisador do Centro de Integridade Pública (CIP), escreveu na sua conta Facebook que foi uma “notícia muito irresponsável da TVM”:

“Penso que a TVM publicou uma notícia irresponsável no seu telejornal de ontem. O Vídeo que apresenta como de terroristas de Mocímboa da Praia já circula desde Janeiro deste ano e não há certeza de que o mesmo tenha sido gravado em Moçambique sequer”⁴².

Já no dia 19 de Julho de 2019, um outro vídeo que circulou nas redes sociais da Internet mostrava elementos trajados com o uniforme das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, FDS a torturar e a humilhar um suposto civil. Nas imagens, era possível ver os agressores açoitando a vítima supostamente porque não dava uma resposta satisfatória quando questionado sobre o que fazia nas imediações daquela posição militar. Um dos uniformizados chegou a sugerir que a vítima fosse baleada enquanto um outro buscava por água, provavelmente para a prática de tortura conhecida como afogamento simulado. Porém, a situação provocou comentários divergentes nas redes sociais com uma ala condenando o uso de métodos agressivos por parte das FDS, enquanto uma outra incentiva com o argumento de que os atacantes também são bárbaros nas suas incursões.

Entre a publicação de informação não verdadeira sobre o terror de Cabo Delgado, existe uma outra vertente sobre a existência de vídeos que encontram nas redes sociais da Internet um espaço para exibição. Enquanto a motivação do grupo permanece desconhecida — ainda que chamado pela população local de “Al Shabab” — não se sabe se há conexão com o grupo “Al Shabaab” da Somália, — um vídeo divulgado no dia 7 de Abril de 2020 parece dar algumas pistas. Gravado na aldeia Ntchinga, o

42 B. Nhamirre – <https://www.facebook.com/nhamirre>, 31 de Maio de 2018.

vídeo mostra os insurgentes carregando uma bandeira do Estado Islâmico e um líder dirigindo-se nas línguas kimwani e kiswahili à população local, a qual aparenta estar reunida em comício. Segundo o portal Voz da América, o vídeo sugere uma mudança de estratégia do grupo ao tentar, aparentemente, buscar apoio da população local. Segundo o mesmo portal, estas são as palavras ditas no vídeo:

“Nós queremos que seja respeitada a lei islâmica. Cabo Delgado nos pertence e vamos impor o Estado Islâmico, está bem? Aqui entramos duas vezes, e desta, como todos vocês viram, não matámos ninguém e nem destruímos nada, e vamos vos deixar em paz. Se vocês continuarem a colaborar com o Governo a denunciar-nos e a não seguir o islão, voltaremos uma terceira vez e vamos queimar tudo e matar todos, deixar isto vazio, está bem”

No passado dia 14 de Setembro de 2020, a divulgação de um vídeo de uma mulher nua a ser crivada de balas causou revolta e repúdio generalizado na sociedade moçambicana, e não só. A difusão de tais imagens terá ocorrido em primeiro lugar em grupos de WhatsApp, sendo que o vídeo viria depois a ser partilhado em plataformas como Facebook, tendo igualmente ocupado tempo de antena em noticiários ou programas de debate. Embora não se possa descurar a possibilidade de propaganda de tais vídeos, sobretudo quando inúmeras vezes se assistiu à exibição de material bélico para sustentar que os atacantes possuíam capacidades superiores em comparação com as Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

A partir do exemplo de 14 de Setembro, podemos depreender que sem a existência das redes da Internet provavelmente tais casos não teriam sido do conhecimento público, o que nos mostra que a existência de redes sociais da Internet pode servir como veículo de informação sobre o que sucede em ambientes de terror. De facto, se por um lado as redes sociais da Internet foram ou são usadas para espelhar o terror causado pelos actores em si, importa referenciar que a partir das mesmas surgiram outras faces do conflito com a partilha de conteúdos que espelham a existência de supostos desmandos das Forças de Defesa e Segurança. Importa ainda referir que a polícia da República de Moçambique várias vezes devolveu jovens às respectivas famílias, depois de os capturar quando tentavam chegar aos Distritos dos ataques, após terem sido alegadamente aliciadas por desconhecidos, que prometiam emprego em Cabo Delgado, sem contar a detenção de jovens que, após julgamento, foram soltos por insuficiência de elementos de prova do seu envolvimento nos ataques.

Dentre vários meios do provável aliciamento, o Facebook, uma das redes sociais mais usadas no país, teria sido um dos escolhidos. Por exemplo, em 2018, uma conta de nome Shakira Júnior Lectícia, manteve-se activo durante 14 meses e as suas publicações visavam exaltar as incursões de Cabo Delgado convidando jovens a seguirem o mesmo caminho sob promessa de elevadas quantias monetárias. Segundo reporta a publicação electrónica “Carta de Moçambique”, que fez acompanhamento da dinâmica da conta, nos dias 11 e 22 de Novembro passado, Shakira publicou fotos de um

jovem exibindo dinheiro como provável recompensa por ter aderido à insurgência com a intenção de passar a narrativa de que quem se alista nos grupos tem gratificação instantânea (sic): “(...) resultado de Pundanhar em Palma. Estou cheio de grana e você continua na pobreza...”, dizia a mensagem. O ataque a Pundanhar, que a conta menciona, resultou na morte de seis pessoas que foram encontradas numa mata. As vítimas, seis homens adultos, tinham saído para o mato para caçar e os corpos foram encontrados com sinais de ataque com catanas. Suspeita-se que Shakira tinha uma ligação com os atacantes visto que publicava informações sobre as incursões antes dos media terem conhecimento.



Captura de ecrã 3 (feita pelo autor): Investigação do jornal electrónico ‘Carta de Moçambique’ sobre o uso do Facebook como vector de propagação do terror em Cabo Delgado.⁴³

A investigação da “Carta de Moçambique” apurou que a conta foi criada 20 dias depois do primeiro ataque à Vila de Mocimboa da Praia, em Cabo Delgado, isto é, foi criada no dia 25 de Outubro de 2017, e ficou fora do ar no dia 10 de Dezembro de 2018, já com o limite de 5000 amigos e vários seguidores. Shakira Júnior Lectícia identificou-se, no seu perfil, como residente no bairro de Expansão, Cidade de Pemba, capital de Cabo Delgado. Segundo a publicação, a foto de perfil que a conta ostentava pertencia a uma outra pessoa que disse ao jornal não conhecer nenhuma Shakira e não saber como é que teve acesso a foto dela. O mesmo foi dito pelos outros três jovens que aparecem na publicação da conta, incluindo os que aparecem a exhibir dinheiro. Embora confirmem que são eles quem aparece nas fotos, juram não ter qualquer ligação com a conta e não sabem como a Shakira teve acesso às fotos. Um deles conta que terá partilhado a foto num grupo de amigos e suspeita que tenha caído em mãos alheias a partir de lá. Citamos abaixo um outro exemplo datando de Fevereiro de 2020. O mesmo refere-se ao surgimento de notícias nas redes sociais da Internet que davam conta de um suposto recrutamento de jovens em sentido inverso. Ou seja, para ingressar nas Forças de Defesa de Moçambique. Tal notícia viria a ser desmentida pelo Ministério da Defesa Nacional, mas demonstra o uso redes sociais da Internet para diferentes fins, seja em forma de verdade ou não.

⁴³ O seguimento do caso está disponível na conta Facebook de Marcelo Mosse [13 de Dezembro de 2018] – <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10215555624662178&set=a.10203143163278401&type=3&permPage=1>

“Todos os jovens do meu WhatsApp. Há recrutamento obrigatório e silencioso que está a acontecer aqui em Maputo, os militares fazem patrulhas de noite, e os jovens que forem encontrados na rua a altas horas são recrutados à força, quem resistir será espancado, eles querem 20 mil jovens para irem à guerra que há no norte, então irmãos e amigos, peço que evitem andar a altas horas, porque correm o risco de serem recrutados e o pior é que os vossos familiares não terão conhecimento do vosso sumiço, até agora já foram recrutados jovens do bairro T3 e Ndlhavela e Patrice Lumumba e outros bairros que não tenho conhecimento! Espalhem a notícia”⁴⁴

Mesmo com os exemplos acima, pensamos que não há elementos suficientes que comprovem o uso do Facebook para fins de recrutamento de jovens ou planeamento directo de acções de radicalização em Moçambique, talvez porque algumas das funções do próprio Facebook sejam usadas para rastrear a origem das mensagens, localizar usuários e datar suas intervenções, um exemplo que pode ser visto com o caso de Shakira Júnior Lectícia apresentado acima. Contudo, embora a literatura considere a propagação de imagens⁴⁵, vídeos de terror ou recrutamento dos jovens como parte das redes sociais da Internet, existe uma outra dimensão que pode ser captada pelo seu aspecto positivo. Por exemplo, em Junho de 2020, através de uma campanha designada “Cabo Delgado também é Moçambique”⁴⁶, jovens usuários do Facebook e Twitter mobilizaram-se para partilhar vídeos e informação sobre a violência em Cabo Delgado, bem como formas de solidariedade em prol das vítimas.

CONCLUSÃO

Do levantamento teórico e da demonstração apresentada, sustentamos, de forma hipopéptica, que não é a Internet que serve enquanto ferramenta de recrutamento ou aliciamento dos jovens para engrossar as fileiras dos praticantes do terror em Cabo Delgado. Pensamos, sim, que a Internet apenas é usada como vector de transmissão e difusão da propaganda – uma forma de ampliar a voz de quem promove ou apoia a insurgência em Cabo Delgado. De facto, a democratização do acesso à informação na Internet e a acessibilidade das redes de partilha significa que qualquer pessoa pode ler textos de propaganda ou assistir a vídeos publicados por quem pratica o terror ou por simpatizantes de tais organizações onde quer que se encontre. O problema, portanto, é o impacte desse conteúdo audiovisual nas pessoas que o consultam regularmente.

44 Retirado do Facebook ‘Breaking News’ – <https://www.facebook.com/Breaking-News>.

45 G. Weimann, “the psychology of mass-mediated terrorism.” *American Behavioral Scientist*, 52 (1), 2008, pp. 69-86.

46 Ver mais sobre a campanha em <https://cabodelgadomoz.blogspot.com/>

Para considerarmos as redes sociais da Internet como mobilizadoras dos jovens para o terror seria necessário obter dados que comprovassem essa relação e o perfil exacto de quem realmente se engaja nesse conflito, premissas que deverão merecer aprofundada análise em futuros estudos. Ademais, sendo a Internet um espaço geograficamente híper conectado, informal, ramificado, barato, descentralizado, anónimo e escapando às jurisdições nacionais, torna a tarefa de pesquisa mais complexa. Assim, importa sublinhar que o presente artigo não pretendia ser exaustivo na sua abordagem, mas apenas trazer elementos que possam servir de pistas para demais pesquisas, diante de uma realidade que parece ser nova no contexto moçambicano.

DEMOCRACIA, RELAÇÕES DE GÉNERO E ELEIÇÕES EM MOÇAMBIQUE

Sélcia Lumbela & Delma Comissário

Democracia, relações de género e eleições em Moçambique: uma “oportunidade perdida?”

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a relação entre a democracia, as relações de género e as eleições em Moçambique. Especificamente, apresenta as características e os contornos dessa relação com enfoque para a participação política das mulheres. Ao fazer esta discussão, parte-se do entendimento de que, ao se ignorar a participação da mulher nos espaços políticos e de tomada de decisões, está-se a ignorar um princípio fundamental de uma sociedade que se pretende que seja democrática. A partir de uma perspectiva histórica, o artigo discute a relação de conflitualidade entre a democracia, as relações de género e a participação política, desde a antiguidade até à época moderna e mostra que, volvidos 25 anos de democracia multipartidária em Moçambique, as vicissitudes que caracterizam a participação política das mulheres não constituíram necessariamente uma “oportunidade perdida”, mas antes, uma oportunidade não devidamente aproveitada, se considerarmos que o país registou avanços consideráveis que conduziram ao aumento significativo do número de mulheres que participam dos órgãos e estruturas de tomada de decisão, com destaque para a Assembleia da República. Entretanto, apesar deste avanço quantitativo, diferentes estudos¹ apontam que a presença de mulheres no espaço político não é expressiva em termos de influência política. Factores de ordem socioeconómica, cultural e política estão intimamente associados à conquista e ao exercício ou não dos direitos cívicos de participação política por parte das mulheres em Moçambique ao longo das últimas duas décadas.

O artigo baseou-se essencialmente numa abordagem qualitativa consubstanciada na revisão e análise documental de vários estudos, relatórios, políticas, declarações e artigos sobre a democracia, as relações de género e as eleições, com vista a apresentar um panorama geral sobre a matéria e suas nuances ao longo dos 25 anos de democracia

¹ Alguns exemplos: C. Osório. *Mulher e Democracia: indo para além das quotas: o caso das eleições autárquicas de 2018*. Maputo: WLSA 2019; D. Muianga, *et al. Qual o espaço político da Mulher em Moçambique: um estudo sobre representação parlamentar*. Maputo: IMD, 2018; I. Casimiro, *Paz na Terra, Guerra em casa*. Pernambuco: UFPE, 2014; K. Sindy. “Participação Política das Mulheres e a sua influência para uma maior capacitação da Mulher em Moçambique” Maputo: FES, 2015.

multipartidária em Moçambique. Para aprofundar as conclusões da análise documental, foram também administradas entrevistas individuais a académicas e especialistas na matéria, figuras políticas, activistas e representantes de organizações da sociedade civil que advogam pelos direitos das mulheres.

O artigo está dividido em duas partes: na primeira, analisa a actual representação feminina nos espaços de tomada de decisão, vis-a-vis a adopção de uma agenda de defesa dos interesses das mulheres; e na segunda, propõe o que considera ser o cenário ideal para Moçambique em termos de participação política das mulheres, defendendo a necessidade de um projecto ideológico deliberadamente concebido para a transformação da sociedade, numa agenda de género genuína e assente nos princípios de democracia pluralista.

DEMOCRACIA, RELAÇÕES DE GÉNERO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: UMA RELAÇÃO HISTORICAMENTE CONFLITUOSA

A participação política das mulheres tem sido considerada fundamental não só por constituir um imperativo democrático e de justiça social, como também na perspectiva de inclusão das aspirações das mulheres como um grupo social historicamente excluído na sociedade. Quando se fala de democracia, relações de género e eleições, deve-se tomar em consideração a sua trajectória histórica. Desde a antiguidade grega, a concepção de democracia teve um pendor masculino e excludente, que condicionou a participação política das mulheres ao longo dos séculos². O direito ao voto por parte das mulheres, entendido como o principal mecanismo da participação política, é uma conquista muito recente³, cuja efectivação enfrenta ainda vários desafios em alguns contextos, como o de Moçambique.

2 Vale a pena referir que o artigo reconhece a existência de uma discussão quase interminável sobre a democracia e a transição democrática, embora não seja o seu objectivo. Aliado a isso, o artigo está ciente de que, numa perspectiva mais contemporânea, existem organizações não-governamentais que se dedicam à monitoria do estado da democracia e das liberdades de expressão e de imprensa no mundo. Por exemplo: Freedom House e Democracy Index. A Freedom House classifica o acesso das pessoas aos direitos políticos, e liberdades civis em 210 países e territórios através do seu relatório *Annual Freedom in the World*. Em 2019 Moçambique era classificado por esta organização como “Parcialmente livre” e, numa escala de 0 a 100 pontos, somou apenas 45 pontos. A Freedom House reconhece que a liberdade individual - desde o direito de voto até à liberdade de expressão e igualdade perante a lei - pode ser afectada por actores estatais ou não estatais. Para mais detalhes vide: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> acedido a 07 de Setembro de 2020. Por outro lado, o Democracy Index - Índice de Democracia - um índice compilado pela Economist Intelligence Unit (EIU), mede o estado da democracia em 167 países, dos quais 166 são estados soberanos e 164 são estados membros da ONU. Categoriza Moçambique como um regime autoritário. E, numa escala de 0 a 10 pontos, o país conseguiu apenas 3,65.

3 Mulheres e escravos não tinham direito a voto (Heywood, 2013). O primeiro país a permitir o sufrágio universal para as mulheres foi a Nova Zelândia, em 1893, seguido da Austrália, em 1902. Outros exemplos são: Finlândia, em 1906; Reino Unido, em 1928 e, na década 60 do século XX, os EUA, quando as mulheres e os afro-descendentes puderam votar. Na Suíça, o sufrágio universal teve lugar em 1971, quando as mulheres puderam votar. Vide F. O. Ramirez, et al., “The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women’s Suffrage Rights, 1890 to 1990.” *American Sociological Review*, 62(5)1997, pp. 735-745.

Para vários autores⁴, o termo “democracia” refere-se ao exercício do poder pelo povo, “rule by the people”⁵. Dahl⁶, por exemplo, refere que, durante a primeira metade do século V, antes de Cristo (AC), uma profunda transformação teve lugar nas instituições gregas, pois as cidades-estado (polis) foram modificadas em sistemas onde um número substancial de homens livres (com a excepção dos escravos e das mulheres) foram designados por cidadãos e podiam participar directamente no processo de tomada de decisões sobre os assuntos da polis. Este novo sistema foi, mais tarde, designado por democracia (demokratia). O autor refere que antes de o termo “democracia” se tornar universalmente usado, os atenienses já tinham pensado em algumas características do seu sistema político, tais como: igualdade para todos os cidadãos (excluindo mulheres e escravos) em relação ao direito à palavra/opinião na assembleia governativa (o que eles designavam de isegoria); e igualdade perante a lei (isonomia). Estas duas características continuam no centro das características da democracia. Numa perspectiva contemporânea, a democracia grega era excludente, pois, à partida, as mulheres eram consideradas seres inferiores aos homens e, por conseguinte, não tinham direito à opinião e não participavam da vida política que implicasse participação nas reuniões da assembleia e ocupação de cargos públicos⁷.

As mulheres continuaram excluídas de participar da vida política desde a antiguidade até ao início do século XIX. De acordo com Held⁸, durante este período em que a mulher foi colocada numa posição subalterna em relação ao homem, a sociedade ficou privada de uma vasta gama de talentos. É no final do século XIX que acontece a ruptura com a visão patriarcal até então prevalecente, que olhava para as mulheres como seres que deveriam concentrar-se no domínio privado apolítico e livre da interferência do Estado. Esta visão reducionista do papel da mulher na sociedade foi contestada e sugeriu-se a ideia de que as mulheres eram “adultas maduras” (mature adults), com direito a serem livres e iguais. Apenas a completa igualdade entre ho-

4 R. Dahl, *Democracy and its Critics*. Yale University Press, 1989; Dahl, Robert. *On Democracy*. Yale: Yale Nota Bene, 2000; D. Robertson. *The Penguin Dictionary of Politics*. London: Penguin Books. 1986; Jones et al. *Democracy and Policing*. London: Policy Studies Institute. 1994

5 R. Dahl *Democracy and its...op. cit.* p. 3 refere que os gregos começaram a usar este termo no meio do século V, Antes de Cristo (AC). “Demos” significa povo e “kratia” poder ou autoridade. Portanto, poder pelo povo. Embora o Dicionário de Ciências Sociais e Humanas (2006:112) se refira etimologicamente à Demos (povo) e kratos (poder).

6 R. Dahl. *Democracy...op. cit.* Na sua obra *On Democracy*, Dahl contribuiu para facilitar a percepção do termo democracia no século XX, desenvolvendo alguns critérios (que ele considera que devem ser usados para a comparação com a realidade) para o entendimento das características peculiares do processo democrático actual, nomeadamente (i) participação efectiva dos/as cidadãos/as; (ii) igualdade de voto; (iii) *enlightened understanding* (entendida como domínio da informação/conhecimento de causa. Tradução livre das autoras); (iv) controlo da agenda; (v) inclusão de adultos.

7 Vide: R. Dahl. “Democracy...” *op. cit.* A. Phillips. “Must Feminists Give Up on Liberal Democracy?” In D. Held, (edi.) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press. 1993; J. Newburn & Smith. *Democracy and Policing*. London: Policy Studies Institute, 1994; S. Lakoff. *Democracy: History, Theory and Practice*. Oxford: Westview Press, 1996; A. Heywood. *Politics*. London: Palgrave Macmillan. 2013.

8 D. Held *Models... op.cit.* p. 113

mens e mulheres em todas as arenas (legal, política e social) pode criar as condições necessárias para a liberdade humana e uma forma democrática de vida.

DEMOCRACIA, RELAÇÕES DE GÉNERO

Importa referir que, desde a antiguidade grega, a participação política das mulheres foi duramente influenciada pelas relações de género, entendidas como um sistema cultural e historicamente definido que regula as interações entre homens e mulheres. De acordo com o European Institute for Gender Equality⁹, as relações de género referem-se a um subconjunto específico de relações sociais que unem mulheres e homens como grupos sociais numa determinada comunidade, incluindo a forma como o poder, o acesso e o controlo sobre os recursos são distribuídos entre os sexos. Dissertando sobre as relações de género e o papel e lugar das mulheres no domínio público, Bourdieu¹⁰ refere que as mulheres foram excluídas do universo das “coisas sérias”, dos assuntos públicos e, sobretudo, económicos e ficaram, durante muito tempo, ligadas ao universo doméstico e às actividades ligadas à reprodução biológica. Este autor reconhece ainda que é na “unidade doméstica” o lugar onde a dominação masculina se manifesta de forma mais indiscutível e onde se assegura o princípio da perpetuação das forças¹¹.

Ao analisar as relações de género, não nos podemos descurar do facto de estas serem mantidas tanto por instituições informais como formais. As instituições informais são geralmente referidas como “códigos de conduta duradouros, normas, tradições [...] que contribuem para a desigualdade de género em todas as esferas da vida”¹². As instituições formais (económicas, políticas, jurídicas e sociais) incluem os sistemas políticos e os mercados de trabalho. Estas duas esferas interagem com as culturas locais para determinar os resultados em termos de género. As instituições sociais que foram identificadas como particularmente negativas para as mulheres e raparigas incluem códigos familiares discriminatórios, preconceitos de filhos, insegurança física, direitos limitados de recursos, e restrições culturais ao movimento das mulheres e outras liberdades¹³.

Do exposto acima, pode-se depreender que a participação política plena é uma conquista recente da humanidade. A trajetória histórica de opressão e sonegação da participação política das mulheres num contexto de relações de poder desiguais impactou negativamente no processo de construção e consolidação da democracia e desenvolvimento da sociedade como um todo. Parafraseando Mill, “a emancipa-

9 <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1207> acessado a 30 de Setembro de 2020.

10 P. Bourdieu. *A Dominação Masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

11 *Idem*.

12 Branisa *et al.*, 2009, citado em Jones *et al.* 2010. Vide <https://gsdrc.org/topic-guides/gender/understanding-gender/> acessado a 30 de Setembro de 2020.

13 Jones *et al.* *Democracy and Policing... op.cit.*

ção da sociedade é inconcebível sem a emancipação das mulheres”¹⁴ é impossível a realização da felicidade humana, liberdade e democracia enquanto a desigualdade de sexos persistir na sociedade”¹⁴.

MOÇAMBIQUE: DA CONQUISTA AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO ESPAÇO POLÍTICO

O debate sobre o conceito e a importância da participação política no processo democrático evoluiu ao longo do tempo e não está esgotado¹⁵. No sentido lato, a noção de participação política refere-se a actividades voluntárias empreendidas pelos/as cidadãos/cidadãs para influenciar os processos políticos públicos, quer directamente quer afectando a selecção de pessoas que fazem políticas. Birches, citado por Potter¹⁶, refere que a participação política engloba uma série de actividades de natureza política, tais como: i) voto no dia das eleições; ii) angariação de votos; iii) afiliação em partidos políticos; iv) afiliação em associações; v) envolvimento em manifestações políticas e greves; vi) desobediência civil; e vii) várias formas de acções comunitárias¹⁷.

Embora as formas de participação política assumam configurações variadas, Potter refere que, mesmo nas democracias mais consolidadas, apenas as eleições envolvem uma larga proporção da população¹⁸. A participação política deve, portanto, ser entendida como um elemento fundamental da democratização e uma característica importante na institucionalização da democracia, para além de ser um meio efectivo de exercício de influência política para os que se engajam. A importância do envolvimento e engajamento das mulheres na esfera política tem sido globalmente reconhecida como uma medida importante para determinar o nível de desenvolvimento sociopolítico, económico inclusivo e sustentável, especialmente em países em vias de desenvolvimento¹⁹.

14 D. Held. *Models of Democracy*... *op.cit.*

15 Para aprofundamento, vide A. Heywood. *Politics, op.cit.*; D. Potter et al. (ed.) *Democratization*. Milton Keynes: Polity Press & The Open University, 2000; Jones, et al *Democracy and Policing...op.cit.*; <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-68?print=pdf> Acedido a 30 de Setembro de 2020.

16 Uhlaner. In *International Encyclopedia of...op.cit.*

17 Uhlaner. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2001.

18 P. Lewis. “Political participation in post communist democracies”. In D. Potter et al (ed.) *Democratization*. Milton Keynes: Polity Press & The Open University. 2000 p. 445.

19 G. Waylen, *Engendering the 'Crisis of Democracy': Institutions, Representation and Participation*. 2015; UN Women. The World Survey on the role of women in development 2014: Gender equality and sustainable development, 2014. In <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2014/10/world-survey-2014>.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA

Em Moçambique, a luta armada de libertação nacional constituiu um marco importante no engajamento da mulher no espaço político. Todavia, este engajamento foi, à partida, desafiante, dada a necessidade de as mulheres conciliarem as tarefas domésticas (no âmbito da divisão social do trabalho) com as militares (treinar, participar em combates, etc). Sobre este assunto, Casimiro²⁰ refere que foi ao nível do Destacamento Feminino que o papel da mulher adquiriu características relativamente novas:

“Combatendo, a mulher entrou num lugar sagrado, reservado ao homem. O facto de viver em campos de treino, usar calças, formar mulheres mas também homens, participar em combates, conviver com outras pessoas que não as do grupo de parentesco provocou uma autêntica revolução em zonas camponesas e conservadoras, limitando deste modo o controlo que os homens habitualmente exerciam sobre a função produtiva e reprodutiva das mulheres, e das alianças matrimoniais entre os diversos clãs”²¹.

Embora as mulheres tenham tido um papel preponderante durante a luta armada, Casimiro²² refere que, durante este período, a percepção da sociedade sobre as relações sociais de género não sofreu mudanças nas chamadas zonas libertadas e fora delas. Com o fim da luta armada, a declaração da Independência Nacional e as reformas constitucionais, que levaram à adopção da Constituição de 1990 e a sua sucessora de 2004, inauguraram uma era que abriu espaço para a consolidação democrática em Moçambique²³. O novo aparato constitucional garante direitos básicos (como educação), direitos políticos como (sufrágio universal), direitos civis (como as liberdades de imprensa e associação), e proteção dos direitos humanos, para referir apenas alguns. As mulheres passaram a ocupar um espaço mais activo na vida política, ocupando posições de relevo na governação do país²⁴. Apesar de Moçambique ter registado progressos significativos no atinente a uma maior participação política das mulheres na esfera pública, falta ainda dar um salto qualitativo no que diz respeito à participação das mulheres no campo político, ainda mais porque em Moçambique, esta esgota-se na militância político-partidária e materializa-se num contexto de forte

20 I. Casimiro. Repensando as relações entre mulher e homem no tempo de Samora. 2001. Vide: <https://nigs.ufsc.br/files/2017/08/SAMORA-e-o-G%C3%A9nero-II-2001.pdf>. Acessado a 17 de Setembro de 2020.

21 I. Casimiro. “Repensando as relações entre a mulher...” *op.cit.*

22 I. Casimiro. “Repensando as relações entre mulher...” *op. cit*

23 A Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 36, refere que os “homens e mulheres são iguais perante a lei, em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural.

24 Nesta altura, destaque vai para mulheres como Graça Machel, que foi a primeira mulher Ministra no pós independência, superintendendo o pelouro de Educação e Cultura; e Luísa Diogo, que foi Ministra do Plano e Finanças entre 1999 e 2005, e, a partir 2004, acumulou aquela pasta com a de Primeira Ministra.

disciplina partidária, onde a participação das mulheres tem sido, em grande parte, limitada à mobilização e à angariação de votos²⁵.

Em suma, a análise da participação das mulheres no campo político em Moçambique sugere que o engajamento das mulheres na vida política remonta à luta de libertação nacional, embora o seu papel no espaço privado (família) tenha sido transportado para o espaço público, cenário esse ainda notório 25 anos após a inauguração do multipartidarismo. Por outro lado, a ocupação de cargos públicos esteve sempre ligada à filiação político-partidária e enraizada numa forte disciplina partidária.

MOLDURA LEGAL E POLÍTICA PARA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES EM MOÇAMBIQUE

Nos últimos 25 anos, Moçambique registou avanços significativos no que tange ao desenho e ratificação de instrumentos de integração das questões de igualdade de género e participação política da mulher na vida pública, aspectos que são formalmente reconhecidos no quadro legal e no discurso político. O país possui, actualmente, um quadro legal e de políticas robusto que conduziu ao aumento de mulheres que participam da vida pública, com destaque para os órgãos de tomada de decisões. O artigo 43 da Constituição da República de Moçambique²⁶ garante direitos e oportunidades iguais para o exercício pleno da cidadania para todos os/as cidadãos/as moçambicanos/as em todas as esferas sociais, políticas, económicas e culturais sem qualquer distinção ou segregação racial, de género ou de religião.

Alinhado com o processo de democratização, o país introduziu reformas legais, incluindo um processo de descentralização do poder, que veio reforçar a importância da participação e contribuição da mulher nos processos de tomada de decisão ao nível local. O quadro legal dos órgãos executivos de governação descentralizada²⁷ alargou o espaço para um maior envolvimento das mulheres nos órgãos do Estado, possibilitando a sua participação nos processos de tomada de decisão e planificação de políticas públicas a partir do nível local. Na mesma altura, foram aprovados documentos de política²⁸ com o objectivo de impulsionar a equidade do género e responder, de forma positiva, às questões que afectam as mulheres e adolescentes²⁹.

25 Excertos de uma declaração feita por Graça Machel, enquanto oradora de um webinar organizado pelo EISA, subordinado ao tema: Participação Política das mulheres e a consolidação da democracia no contexto da COVID-19 em África, a 20 de Agosto de 2020.

26 Constituição da República de Moçambique (2004).

27 Vide a título exemplificativo a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que nos artigos 14 e 16 estabelece os princípios da igualdade e desenvolvimento local participativo.

28 Política Nacional de Género e a Estratégia para a sua implementação (PGEI); Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM) que ratificou protocolos internacionais tais como: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Declaração de Beijing; Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos da Mulher em África.

29 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform> acessado a 24 de agosto de 2020.

Não obstante os progressos assinalados ao nível do quadro legal, e do crescente reconhecimento formal do papel que as mulheres desempenham enquanto actores-chave na provisão de incentivos para a mudança social e democrática, ainda persistem desafios no que tange aos direitos eleitorais e políticos das mulheres diz respeito. O actual cenário de participação na esfera pública é marcado pela existência de uma discrepância significativa entre os objectivos declarados pelo Governo e a prática actual no país, resultando numa melhoria limitada da afirmação das mulheres na sociedade. A “corrida” para a aprovação e ratificação de instrumentos legais não foi acompanhada de uma pré-avaliação das condições sociais, económicas, culturais e políticas para a efectiva implementação, monitoria e avaliação desses instrumentos. Volvidos 25 anos de democracia multipartidária, a discussão sobre o real papel das mulheres enquanto sujeitos de direito e atrizes de desenvolvimento afigura-se cada vez mais pertinente.

PRINCIPAIS ENTRAVES A UMA EFECTIVA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA VIDA POLÍTICA E SEU IMPACTO NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

Não obstante os avanços registados ao nível legal e de políticas elencados acima, o engendrar de uma democracia liberal na vertente pluralista de facto ainda se apresenta reptante, a julgar pelos vários factores que impedem uma efectiva participação das mulheres e, por conseguinte, a plena realização dos preceitos democráticos. Autores como Bourdieu, Casimiro, Osório e Karberg mostram como os factores de ordem sociocultural e política participam como os principais entraves à efectivação da participação política das mulheres, reforçando e legitimando a subalternização destas em relação aos homens.

FACTORES SOCIAIS

Um aspecto que não tem sido analisado de forma aprofundada é como, ao longo do tempo, factores de ordem socioeconómica condicionaram e continuam a condicionar a participação política dos homens e das mulheres. Aqui, o destaque é dado ao acesso à educação e às disparidades nos níveis de escolaridade entre homens e mulheres. Estudos apontam que um dos obstáculos que condicionam a participação desigual entre homens e mulheres no processo democrático é a educação, uma vez que os homens estiveram sempre numa posição social e económica que lhes conferiu vantagem no que tange ao acesso à educação³⁰. P. Bourdieu³¹, discutindo o papel da educação

30 Sobre este assunto, o artigo apoia-se na obra de Ramirez, et al. (1997) *op.cit.*, quando discute a conflitualidade do direito ao voto pelas mulheres já no século XIX. Na verdade, o acesso das mulheres aos espaços públicos não foi pacífico e foi significativamente influenciado por factores políticos nacionais e organizacionais que, mais tarde, deram lugar a redes internacionais de luta pelo direito ao voto pelas mulheres.

31 P. Bourdieu. *A dominação masculina. op. cit.*

na perpetuação das desigualdades económicas, refere que o aumento da educação secundária e superior contribuiu significativamente para a alteração das relações de género e levou ao aumento da representatividade das mulheres nas profissões intelectuais, embora, até certo ponto, continuem excluídas das grandes posições de tomada de decisões. Para ele, o acesso à educação por parte das mulheres contribuiu para a transformação das estruturas produtivas, o que levou a uma mudança profunda da posição das mulheres na divisão do trabalho. A hipótese de Bourdieu pode explicar o caso Moçambicano. Os dados do Censo de 2017³² mostram que, dos 39% da população com idade igual ou superior a 15 anos que não sabe ler ou escrever, 49,4% são mulheres, contra apenas 27,2% de homens. Apesar dos avanços no acesso à educação por parte das raparigas, a pobreza, aliada a outros factores de natureza sócio cultural, continua a limitar a massificação da educação para as raparigas, a julgar pelas taxas de desistência escolar no seio deste grupo³³.

O PAPEL DAS NORMAS CULTURAIS E SOCIAIS

O ponto de partida para a discussão sobre as normas culturais e sociais e como estas legitimam a submissão das mulheres é apresentado por Bourdieu³⁴, ao referir que é na família onde nascem e se estruturam as relações de poder. Esta visão é reforçada por Osório³⁵, ao afirmar que o espaço familiar e as relações de subordinação da mulher em relação ao homem são depois transferidos para o espaço público, e tal é perceptível pela maneira como as mulheres se apresentam e se comportam no seio dos partidos políticos. Num estudo sobre o “perfil de uma boa candidata para a Assembleia Municipal”, Osório mostra como os homens rejeitam as mulheres na política, preferindo vê-las a assumir posições sociais, como por exemplo, ser uma boa mãe, boa esposa, ou seja, aquela que sabe servir ao homem. Essa rejeição situa-se nas dificuldades de ruptura e nos mecanismos de socialização, que imprimem, nas representações e práticas, formas de pensar e estar subordinantes”, que se manifestam, posteriormente, na política, onde, para além de as Mulheres sofrerem discriminação nos seus partidos, são também desfavorecidas na distribuição de recursos, através de manifestações discriminatórias, nas quais a dimensão simbólica no exercício do poder se torna especialmente relevante³⁶.

32 Vide: www.ine.gov.mz

33 No período entre 2014 e 2019, cerca de 14 mil raparigas abandonaram a escola devido à gravidez e aos casamentos prematuros. Vide: <https://www.rfi.fr/pt/20190210-mocambique-mais-de-14-mil-raparigas-abandonaram-escola-em-5-anos>.

34 P. Bourdieu. *A Dominação masculina...* *op.cit.*

35 Entrevista realizada a Conceição Osório... *op.cit.*

36 S. Karberg. *Participação Política das Mulheres e a sua influência para uma maior capacitação da Mulher em Moçambique*. FES. Maputo. 2015.

Não obstante o facto de cada vez mais mulheres serem nomeadas para cargos públicos, Osório³⁷ relativiza, ao referir que isso não rompe automaticamente com os mecanismos que estruturam as relações entre homens e mulheres, e que, ao longo dos 25 anos do multipartidarismo, a masculinização dos centros de poder foi sempre uma prática dominante. Além disso, a construção social que define um “lugar” e um “papel” da mulher na sociedade resulta num cenário em que, mesmo quando ascedem a posições de liderança e espaços de poder, a prevalecente concepção do espaço político como sendo um espaço masculino leva a que, muitas vezes, já na esfera pública, estas mulheres tendam a adoptar comportamentos socialmente construídos como sendo de “homens”. Esta prática é reforçada pelas expectativas que a sociedade – marcadamente caracterizada por um sistema de forte patriarcado – tem sobre estas mulheres e sobre a forma como estas e suas acções se devem visibilizar no campo político³⁸.

SOBRE A FORTE DISCIPLINA PARTIDÁRIA

“As mulheres estão no poder, mas não tem poder!”³⁹

Para além dos factores socio-culturais discutidos por Bourdieu, Osório e Karberg, existe também o factor de natureza política, como a disciplina político-partidária, que tem limitado a participação das mulheres na política. Em Moçambique, a forte lealdade partidária, que caracteriza o campo de acção política, é exercida tanto por mulheres como por homens no seio dos três partidos com representação parlamentar (Frelimo, Renamo e MDM). Apesar de afectar cada um destes partidos de forma diferenciada, a disciplina partidária condiciona a participação das Mulheres, pois existe a percepção de que as mulheres são inferiores em relação aos homens, o que determina o papel e o lugar de subalternidade que as mulheres ocupam nestes espaços.

Os três partidos com representação parlamentar seguem a mesma lógica de defesa de interesses político-partidários, em detrimento de agendas inclusivas e de defesa dos interesses da colectividade. Uma das explicações para esta forte disciplina partidária é encontrada na forma de selecção dos/as deputados/as para o Parlamento, que é feita através do sistema de lista fechada, que, à partida, coloca nos lugares cimeiros aqueles/as que são mais próximos e leais a quem decide a ordem de precedência na lista. Isto explica o facto de, mesmo quando as mulheres conseguem aceder e manter-se nos espaços de tomada de decisão, uma agenda do progresso do género é praticamente inexistente. Osório⁴⁰ critica as organizações das mulheres dos diferentes

37 Entrevista a Conceição Osório, Feminista e Investigadora do WLSA Moçambique. Maputo, 02 de Setembro de 2020.

38 *Idem*.

39 Entrevista a Isabel Casimiro, Investigadora, Docente Universitária e Activista. Maputo, 11 de Setembro de 2020

40 C. Osório. Mulher e Democracia: indo para*op.cit.* p. 25.

partidos referindo que estas têm uma intervenção limitada na definição das estratégias dos partidos, nomeadamente na incorporação de uma abordagem de direitos das mulheres nos manifestos e programas:

“embora as modalidades de intervenção das mulheres nos partidos políticos não sejam homogéneas, e, portanto, a possibilidade de exercer efectivamente o poder seja dependente de um conjunto de factores que vão desde a antiguidade no partido e a fidelidade às lideranças partidárias até às alianças com grupos no seio dos partidos, esse exercício de poder não traz, necessariamente, a defesa dos direitos humanos das mulheres para a agenda política⁴¹.”

Apesar de Moçambique ter registado progressos consideráveis ao nível de políticas e de estar bem posicionado em termos de representação de mulheres no parlamento nacional, ainda persistem barreiras de ordem socioeconómica, cultural e política que impedem sobremaneira as mulheres de participar activa e efectivamente na esfera pública, em prejuízo da ampliação do sistema democrático.

REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES EM ÓRGÃOS DE TOMADA DE DECISÃO VERSUS A ADOÇÃO DE UMA AGENDA DE GÉNERO

Ao nível da África Austral, Moçambique apresenta-se como um dos países com mais mulheres no Parlamento, com uma taxa de 37,6%⁴². Em termos de representação, a percentagem de mulheres no Parlamento⁴³ constitui um *flagship* do país, mas considerada insuficiente, uma vez que ainda não atingiu o estágio óptimo de paridade, de modo a responder não só ao Protocolo de Género e Desenvolvimento da SADC, mas também à percentagem da população feminina do país, actualmente situada em

41 C. Osório. *Mulher e Democracia: indo para além das quotas.... op.cit.*

42 Segundo a Gender Links, esta percentagem representa uma queda de 2,0% em relação às eleições de 2014. Moçambique passa de 19 para 29 no ranking da União Interparlamentar quanto à percentagem de mulheres parlamentares. A Gender Links refere ainda que, embora a redução na representação das mulheres não seja substancial, ocorre numa altura em que todos os países devem estar a crescer substancialmente em direção à representação 50/50 de mulheres e homens em todos os níveis de tomada de decisão, em conformidade com o protocolo de Género e desenvolvimento da SADC. Moçambique faz parte dos primeiros três países da África Austral que lideram a participação de mulheres nos parlamentos, com cerca de 37.2%, ficando apenas abaixo da Namíbia com 41.3% e da África do Sul com cerca de 48.8% (Muianga, et al: 2019). Em 2004, Moçambique tinha uma percentagem de 30% de mulheres parlamentares (a segunda da região, a par da África do Sul); em 2018, esse número subiu para 40%. Contudo, no que diz respeito ao poder executivo, Moçambique tem apenas 21% de mulheres em 2018, contra 32% em 2012...em Moçambique a representação parlamentar das mulheres é quase o dobro das que exercem funções de direcção no executivo. Vide Osório, Conceição (2019). *Mulher e democracia: indo para além das quotas*. O caso das eleições autárquicas de 2018.

43 Aqui vale a pena destacar que o partido Frelimo tem o maior número de mulheres (79 mulheres correspondentes a 42,9% do total de 184 assentos); Renamo vem a seguir, com 15 mulheres, num universo de 60, e o MDM não tem nenhuma mulher, num total de 6 assentos. A Frelimo tem uma quota voluntária de 40% para representação de mulheres. O partido Frelimo alcançou a quota com 42,9% de mulheres na sua lista de candidatas ao parlamento nacional. Nenhum dos outros partidos políticos concorrentes possui qualquer forma de quotas em vigor. Fonte: <https://genderlinks.org.za/news/105225/> Acedido a 30 de Setembro de 2020.

52,5 %⁴⁴. De acordo com Karberg⁴⁵, uma percentagem elevada de mulheres na Assembleia da República e uma representação razoavelmente elevada de mulheres na vida política, principalmente a nível nacional e em órgãos superiores de tomada de decisão, ainda não se traduz numa posição mais equitativa das mulheres na sociedade nem fortalece a igualdade do género ao nível socioeconómico⁴⁶.

“Moçambique deve repensar a qualidade das mulheres que estão na Assembleia da República. A aclamação deve ser baseada na qualidade e não na quantidade!”⁴⁷

O enunciado acima exposto mostra a necessidade de se dar um salto qualitativo da participação política das mulheres. Esse salto pode ser alcançado através do sistema de quotas, apresentado por Osório⁴⁸. Apesar de reconhecer que as quotas constituem um factor importante para o aumento do número de mulheres no Parlamento, é preciso ir “para além das quotas”. Quer dizer, pensar-se na transformação do campo político, de modo a impulsionar uma agenda de género para além das posições partidárias⁴⁹. Num contexto de luta pela transformação das relações de poder injustas e desiguais, uma agenda de género implicaria um esforço deliberado de interiorização e institucionalização de atitudes e práticas conducentes à igualdade de género como um elemento fundamental para a consolidação democrática.

Para tal, é necessário que, durante o processo eleitoral, as mulheres e as organizações de mulheres dos diferentes partidos assegurem, na definição das estratégias dos partidos, a incorporação de uma abordagem de direitos nos programas e nos manifestos e que, uma vez eleitas para ocupar posições de tomada de decisão, reajam cêlere e espontaneamente em defesa dos seus direitos⁵⁰. A necessidade de se (re)pensar numa transformação profunda do espaço político conducente à materialização de uma agenda de género é também defendida por Graça Machel, ao referir que:

“Sim, os números estão lá, mas não se encontra uma “agenda feminista” clara e empenhada ou uma “agenda de género” que seja a de garantir que os direitos

44 Disponível no link www.ine.gov.mz Acedido a 05 de Setembro de 2020.

45 S. Karberg. *Participação Política das Mulheres e a sua influência para uma maior capacitação da Mulher em Moçambique*. Fonte: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/13026.pdf> Acedido a 30 de Setembro de 2020.

46 Esta reflexão leva à distinção entre representação descritiva e representação substantiva, tal como discutido por Muianga et al. (2018). *op. cit.* A primeira concentra-se apenas no número de mulheres representadas nos órgãos de tomada de decisão; a segunda concentra-se na substância das acções da mulher para resolver as desigualdades de género e desempenhar um papel relevante na governação. Fica, pois, evidente que no contexto de Moçambique, este cenário traduz-se mais em uma representação descritiva da mulher, do que na representação substantiva.

47 Bispo Emérito da Igreja Anglicana em Moçambique. Entrevista realizada a 07 de Setembro de 2020. Belo Horizonte. Maputo.

48 Osório, C. *Mulher e Democracia: Indo para além das quotas...op.cit.*

49 Uma agenda de género é aqui entendida como um processo de concepção e adopção de políticas de acção afirmativa de defesa dos interesses e aspirações das mulheres.

50 Osório, Conceição (2019). *Mulher e Democracia: Indo para além das quotas...op.cit.* p. 259.

das mulheres sejam de máxima importância para “moldar qualquer tipo de política”, e acima de tudo, “consolidar a democracia”⁵¹.

Esta reflexão resulta da análise de que, ao longo dos últimos 25 anos, as mulheres representadas nos órgãos de tomada de decisão não aproveitaram devidamente a oportunidade para desafiar o sistema dominante e, de forma afirmativa, impor uma agenda de género endógena. Além disso, a experiência mostra uma expressiva dissonância entre o quadro legal, o discurso e a prática, expressa pelo subaproveitamento de momentos-chave para as mulheres se pronunciarem em face de situações de graves violações dos direitos das mulheres⁵². Assim, é necessário criar mecanismos conducentes a uma transformação social que favoreça um engajamento mais expressivo das mulheres na arena pública, desafiando as desigualdades prevaletentes entre homens e mulheres.

CONCLUSÃO

Ao discutir o nexó entre a democracia, as relações de género e as eleições ao longo dos 25 anos de multipartidarismo, o artigo procurou apresentar as características dessa relação no contexto de Moçambique. O artigo argumenta que, ao longo do período em análise, houve um aumento significativo da representação de mulheres no espaço político. E, embora reconhecidos e celebrados os avanços alcançados por Moçambique em direção à consolidação democrática, é imperioso que se faça mais do que apenas assegurar que muitas mulheres estejam envolvidas como actores importantes a todos os níveis da política. Vale a pena realçar que, para o artigo, mais do que a paridade, que é necessária e desejada, é importante que se dê o passo qualitativo para a adopção de uma agenda de género.

51 Extracto da intervenção de Graça Machel durante o webinar organizado pelo EISA, com o tema “Participação Política das Mulheres e a Consolidação da Democracia no Contexto da COVID-19 em África”, que teve lugar no dia 20 de Agosto de 2020.

52 A título de exemplo, o pronunciamento recente da Ministra da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, Helena Kida sobre o caso de Matalane, nos seguintes termos: “Nós ainda não tivemos tempo suficiente para sentar e perceber quais são os contornos do que aconteceu em Matalane”....“Eu penso que nada é melhor que esperar. Esperar pelos pronunciamentos dos titulares do Ministério do Interior”. Estes pronunciamentos foram feitos no dia 17 de Agosto de 2020. Vide: <http://opais.sapo.mz/ministerio-da-justica-sem-pormenores-sobre-escandalo-de-matalana>. O caso Matalane diz respeito a quinze instruendas da Escola Prática da Polícia de Matalana, na província de Maputo, que foram engravidadas pelos seus instrutores. Vide: <http://opais.sapo.mz/mulheres-em-instrucao-na-escola-pratica-de-matalana-engravidadas-pelos-instrutores>. Estas declarações afiguram-se preocupantes por dois principais motivos: i) o facto de a Ministra ser mulher; e ii) ser responsável pelo pelouro da Justiça e Assuntos Constitucionais. Assim, seria de esperar um repúdio público ao sucedido em Matalane. De igual modo, era expectável um pronunciamento do Gabinete da Mulher Parlamentar da Assembleia da República, bem como do ministério que superintende os assuntos do género e mulher. Ao caso de Matalane, juntam-se vários outros, cujo silêncio de entidades competentes tem sido “ensurdecador”.

Por esta razão, o artigo considera que esta tenha sido uma oportunidade não devidamente aproveitada, no sentido de as mulheres desafiarem o sistema dominante e, de forma afirmativa, imporem uma agenda de género endógena. De entre os factores que condicionaram o subaproveitamento, foi destacada a existência de relações sociais e papéis de género que são reproduzidos dentro da esfera política, em prejuízo de uma efectiva participação política das mulheres. Outrossim, o artigo argumenta que, muitas vezes, para se afirmarem no espaço político, as mulheres vêem-se obrigadas a se distanciar de uma agenda de luta pelos seus direitos nos espaços de tomada de decisão.

A análise das relações de género e a participação política das mulheres no contexto do multipartidarismo democrático revela a necessidade de um salto qualitativo, que deve culminar com uma agenda de género que respeite e valorize as mulheres enquanto grupo historicamente excluído. Urge uma transformação nas instituições formais e informais ligadas à democracia, a fim de assegurar uma democracia assente em princípios de inclusão, participação, representação e legitimidade, onde os interesses e aspirações de todos e todas sejam considerados. Finalmente, importa salientar que esta não é nem pretende ser uma reflexão acabada sobre um assunto tão complexo, por implicar uma transformação de mentalidades perpetuadas durante séculos.

CONCLUSÃO GERAL: DEMOCRACIA MOÇAMBICANA. QUE PERSPECTIVAS?

A democracia multipartidária em Moçambique, formalmente inaugurada com a Constituição de 1990, com as suas principais instituições democraticamente eleitas a serem criadas e estabelecidas, como resultado das eleições fundadoras de 1994, emergiu como a nova promessa para a construção de um espaço de governação mais integrador. Depois da euforia da independência, as expectativas de melhoria das condições económicas e sociais e o fortalecimento das liberdades políticas deterioraram-se rapidamente devido às crises que afectaram o país. A transição para a democracia, que foi acompanhada pelo término da guerra civil, fez ressurgir uma enorme expectativa igual à sentida aquando da emancipação anticolonial. Para um moçambicano ordinário, a materialidade da democracia seria uma forma de encontrar espaço de paz e de elementos promissores de desenvolvimento. Este livro pretende apreender os contornos da adesão ao regime democrático e, sobretudo, o significado político para a construção do Estado, assim como o seu significado na vida quotidiana de cada moçambicano. Este livro não tem a pretensão de ser uma análise exaustiva da democratização em Moçambique, nas suas múltiplas dimensões, incluindo as aspirações e esperanças dos moçambicanos quando iniciaram este processo. Tal objectivo seria difícil de alcançar porque, em obra desta modesta dimensão, dificilmente os vários elementos da democratização, incluindo as expectativas e frustrações dos moçambicanos quando decidiram abraçar o projecto democrático, podem ser discutidos e esgotados. O que norteou a concepção deste livro é o objectivo de levantar hipóteses que sirvam de matrizes orientadoras do debate para alimentar as práticas da democracia.

Neste contexto, partiu-se da ideia de que desde a independência (1975) até os dias de hoje se verificaram diversas alterações constitucionais que resultaram não só na constituição de instituições típicas de uma democracia, mas também na emergência formal de múltiplos-novos actores na arena política, nomeadamente media independente, partidos políticos, organizações da sociedade civil, actores privados, etc., que de uma ou de outra forma, influenciaram os modos de governabilidade. Verificou-se, também, a multiplicação dos espaços e níveis de acção política, em particular a abertura da governação local e dos espaços virtuais de debate. Finalmente, é importante referir e destacar o papel que o conflito armado – a guerra dos 16 anos ou a guerra civil, como se preferir chamar – teve como factor estruturante na emergência e posterior funcionamento da democracia multipartidária, devido à quase monopolização do espaço político-partidário pela Frelimo e pela Renamo. Os elementos do conflito

armado ainda se repercutem nos resultados alcançados pelo país no seu projecto de democratização, incluindo na competição eleitoral, escolha, funcionamento e eficácia das instituições democráticas.

As diversas contribuições que compõem o livro combinaram abordagens autenticamente académicas e uma espécie de testemunho dos actores que participaram directamente nos primórdios do processo de democratização, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Por isso, em algumas partes do livro há um sentimento de compromisso por um Moçambique concebido como projecto comum. Também não surpreende que em algumas leituras feitas sobre o processo de democratização se note uma certa decepção pelos acordos e compromissos que não foram devidamente respeitados. Na base das constatações das diversas contribuições apresentadas no livro, alistam-se desafios que podem levar a uma reflexão mais profunda sobre a natureza da democracia multipartidária moçambicana, com destaque para as instituições democráticas, as eleições, a descentralização, as dificuldades de afirmação da democracia e o papel dos partidos da oposição, assim como a (in)capacidade do regime político moçambicano de gestão e resolução dos conflitos.

Sobre as instituições democráticas: em regimes democráticos e/ou de Estado de Direito Democrático, as instituições são a matriz construtora de práticas democráticas. Na verdade, as intenções de democratizar só se manifestam quando as instituições se impõem e regulam não só as vontades, mas também o sistema de interações entre os múltiplos actores. Infelizmente, de acordo com as reflexões aqui desenvolvidas, as imposições, sejam da mudança transnacional das ideologias marxistas para as neoliberais, ou das guerras e crises do Estado moçambicano, não foram capazes de transformar-se em “oportunidades” para (re)fundar as instituições, torná-las credíveis e abertas para acomodar o novo regime em emergência. Assim, o regime democrático moçambicano afirma-se com base em instituições extremamente frágeis. Com efeito, a democracia moçambicana foge da clássica conceituação de “governo de povo para o povo”, para se estruturar como uma arte de governabilidade através da qual a elite no poder instrumentaliza os preceitos de democracia para se legitimar, sem que isso se reflecta na maior abertura à participação da população na acção governamental. As instituições estruturaram-se e reformam-se de acordo com a “ditadura” dos dois principais partidos políticos, a Frelimo e a Renamo. É esta ditadura dos partidos políticos que capturou as regras e as dinâmicas da democracia e se transformou em soberania de regulação de qualquer agenda pública.

Relativamente às eleições que representariam um cerimonial mais importante de entronização de práticas democráticas, estas perderam o seu significado relevante de participação das populações na indigitação dos seus governantes. Depois das eleições fundadoras de 1994 se terem realizado num clima relativamente pacífico, o ambiente de gestão das eleições e sobretudo dos resultados e os momentos pós-eleitorais transformaram-se em momentos de caos. As segundas eleições gerais de 1999 marcaram o início da degradação do ambiente político. Depois de ter sido considerado um

exemplo de sucesso em termos de transição pós-conflito, a partir de 1999 em cada processo eleitoral eclodem conflitos políticos, às vezes militares. Os acordos de paz assinados entre os dois maiores partidos servem apenas para viabilizar eleições, cuja gestão pelos Órgãos de Gestão Eleitoral instrumentalizados pelo “poder autoritário” se tornaram um elemento importante de degradação do ambiente político do país.

A descentralização que tinha sido concebida no início dos anos 1990 como elemento essencial no aprofundamento da democracia e melhoria de serviços públicos, a partir de uma abordagem de desenvolvimento local, foi igualmente afectada pelas dinâmicas partidárias. O processo registou um recuo. No lugar de uma descentralização abrangente, o país optou por um processo gradual, e fortemente partidarizado. Por isso, pouco mais de 20 anos após o início da autarcização, poucos locais beneficiaram desta nova modalidade de relação entre autoridades públicas e o cidadão ao nível local. Recentemente, em resultado de conflitos político-militares, o processo de governação local conheceu modificações que resultaram na criação de outras entidades – nomeadamente o Governo Descentralizado Provincial e Secretaria de Estado Provincial. Desenhada com base em arranjos político-partidários, a estrutura de governação local ficou mais complexa. As autarquias enfrentam dificuldades para criarem capacidades financeiras, resultado não só da sua concepção, mas também da programação local. Finalmente, a descentralização não contribuiu significativamente para o aprofundamento da democracia, tendo reforçado a distribuição clientelista do poder assente nos arranjos partidários, o que coloca a sociedade fora do Estado.

As dificuldades de afirmação da democracia têm consequências consideráveis na vida quotidiana do cidadão ordinário. Os índices de crescimento económico dos anos 1990 e sobretudo os registados nos últimos anos (2010 a 2014) degradaram-se drasticamente com a descoberta em 2016 das “dívidas ocultas”. A corrupção generalizada na alta hierarquia do Estado trava o bom desempenho económico. Assim, tanto o ambiente político assim como o económico funcionam como combustível para um retorno aos conflitos militares.

O regime político, criado com forte influência do passado de conflito armado e como solução para este, começa a dar mostras da sua incapacidade de alcançar este desiderato. A Renamo, que tinha conhecido um momento de modificações profundas, depois da morte do seu líder, Afonso Dhlakama, a 3 de Maio de 2018, entrou em crise profunda, com o aparecimento de uma ala dissidente, que contesta a nova liderança de Ossufo Momade e perpetra ataques, sobretudo na região centro do país. As agendas de desmilitarização, desmobilização e reintegração vêm-se comprometidas devido à dificuldade de impor um discurso único entre a dissidência e a liderança da Renamo.

Em concomitância, um conflito, de natureza ainda pouco conhecida, desenvolve-se no extremo norte do país desde 2017. As Forças de Defesa e Segurança de Moçambique (FADM) começam a dar sinais de incapacidade para gerir múltiplas guerras

de guerrilha que se propagam um pouco pelo território nacional. As dificuldades de integração social, económica e política, sobretudo da juventude, num espaço cada vez mais controlado por uma pequena elite de dois partidos políticos, Frelimo e Renamo, serve de estrutura de oportunidade para apoios a qualquer movimento de rebelião contra o Estado e suas populações.

Apesar de formalmente existir algum nível de compromisso com a democracia, que se pode fundamentar por uma certa abertura do espaço público – o que resultou no aparecimento de outros actores políticos na arena pública, na existência de certa liberdade de expressão, na realização cíclica de eleições, etc. – Moçambique ainda não possui instituições independentes capazes de participar na construção de uma cultura política democrática. As evidências colocadas pelo livro remetem-nos à necessidade urgente de novos debates para refundação da democracia, com indicadores bem elaborados para o acompanhamento da implementação de práticas democráticas.

Em 25 anos de Democracia Multipartidária, as eleições tornaram-se um mecanismo gerador de conflitos; os níveis de corrupção aumentaram, o espaço político apenas se bipartidarizou em lugar de se abrir a um grande número de actores, as instituições de soberania foram quase todas elas partidarizadas segundo o interesse do partido governamental, num quadro em que o Estado não consegue, finalmente, emancipar-se do clientelismo e redistribuição que caracteriza o sistema dos partidos políticos, com níveis de insegurança e desaceleração da economia a conhecer os seus piores momentos. Para os autores deste livro, não restam dúvidas de que, se necessário, para que reste um pedaço de imaginação de espaço comum e lugar de satisfação das necessidades colectivas, uma concertação entre os moçambicanos é mais do que urgente. Mostra-se igualmente premente a concepção de pequenos espaços de exploração dos potenciais de todas as forças vivas que seriam posteriormente estruturados em volta de um ente colectivo, o Estado, que vá além de arranjos partidários. As instituições devem voltar-se para todos actores que regulam e possam permitir a emancipação de Moçambique das amarras de partidos políticos com interesses precários sobre o país e sem agendas claras de governação, o que sugere, de forma inequívoca, uma verdadeira refundação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFRIMAP, OSF-SA, OSIMP, Radiodifusão pública em África: O caso de Moçambique. OSISA: Rosebank, 2010.
- Afrobarometer. Summary of Results: Round 4 Afrobarometer Survey in Mozambique; Afrobarometer. 2009.
- _____, 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro, 2012: Sumário de Resultados para Moçambique, 2012;
- _____, Afrobarómetro Round 7: Resumo dos Resultados de Moçambique, 2018.
- _____, Summary of Results Afrobarometer Round 6: Survey in Mozambique, 2015.
- Adebanwi, W., & Obadare, E., “The abrogation of the electorate: an emergent African phenomenon”. *Democratization*, 18 (2), 2011, pp. 311- 335.
- Ake, C., “Rethinking African Democracy”. In Diamond, L. & Plattner, M. F., *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 63-75.
- Albuquerque, J. A. G., “Montesquieu: sociedade e poder”. In F. Weffort (org.) *Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1991, pp. 111-120.
- Araujo, E., et al, “Beyond Electoralism: Reflections on anarchy, populism, and the crisis of electoral politics”. *International Journal for Critical Geographies*, 16 (4), 2016, pp. 607-642.
- Arterton, F.C., “Campaign organizations confront the media-political environment”. In Graber, A.D., *Media power in politics*. Washington: CQ Press, 1990, pp. 161-169.
- Bahl, R., & Martinez-Vazquez, J., “Sequencing Fiscal Decentralization”. World Bank Polity Research Working Paper 3914, 2006.
- _____, “Implementing Rules of Fiscal Decentralization. Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development”. Taiwan: Land Reform Training Institute, 1998.
- _____, “Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice”. The World Bank, 2000.
- _____, “Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective.” In Ingram, G. K., & Hong, Y.-H., (eds). *Fiscal Decentralization and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of land Policy, 2008a.
- _____, “The Pillars of Fiscal Decentralization”. Working Papers N° 2008/07, 2008b.
- Bailey, S., *Local Government Economics Principles and Practice*. London: Macmillan, 1999.
- Banze, C., “Desafios da Descentralização Fiscal em Moçambique: O Caso dos Municípios”. In Chichava, S., (Coord.) *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, 2019, pp. 55-94.
- Bobbio, N., *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Editora Campus, 2000.
- Bogaards, R., “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism”. *Democratization*, 16 (2), 2009, pp. 399 - 423.
- Bourdieu, P., *A Dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

- Boyd, D., et al., "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship". *Journal of Computer-Mediated Communication* 13 (1), 2007, pp. 210-230.
- Bartoli, A., Jeannot, G., & Larat, F., "La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité". *Revue française d'administration publique*, 2016, pp. 7-22.
- Bayart, J. -F., "Les sociétés africaines face à l'Etat". *Pouvoirs*, 1983, pp. 23-39.
- _____, "La politique par le bas en Afrique noire : question de méthode". *Politique africaine*, 1, 1981, pp. 53-82.
- _____, Mbembe, J. -A., & Toulabor, C. M., *Le politique par le bas en Afrique noire*. Paris: Karthala, 2008.
- _____, *Life as Politics: how ordinary people change the Middle East*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.
- Bertelsen, B., *Violent Becomings: State Formation, Sociality, and Power in Mozambique*. New York: Berghahn Books, 2016.
- Bierschenk, Th., & Olivier de Sardan, J.-P., *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris: Editions Karthala, 1998.
- Bigo, D. et al., *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*. Bruxelles: Directorate general for internal policies, 2014.
- Bird, R., *Tax Policy & Economic Development*. London: Johns Hopkins University Press, 1992.
- Biza, A., "Jovens e Associações em Moçambique: motivações e dinâmicas atuais". *Saúde e Sociedade*. São Paulo, 18 (3), 2009, pp. 382-394.
- Bobbio, N., *Democracia e Liberalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- _____, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- Boex, J., & Yilmaz, S., "An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector". IDG Working Paper No. 2010-06, 2010.
- Bogaards, M., "How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism". *Democratization*, 16 (2), 2009, pp. 399-423.
- Booth, D., "Towards a Theory of Local Governance and Public Goods Provision". *IDS Bulletin*, 42 (2) 2011, pp. 11-21.
- Born, M. et al., "Du terrorisme à la radicalisation violente". In Born, M. (org), *Psychologie de la délinquance*, Paris: de Boeck-supérieur, 2016, pp. 384-414.
- Borowczak, W., & Weimer, B., "Andar com uma bengala emprestada revisitado: o apoio internacional à descentralização em Moçambique, 1995-2011". In Weimmer, B., *Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012, pp. 103-161.
- Bouckaert, G., "La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?" *Revue française d'administration publique*, 105 (1), 2003, pp. 39-54.
- Bouzar, D. et al., "La métamorphose opérée chez le jeune par les nouveaux discours terroristes", *Rapport CPDSI*, 2014.
- _____, *Ma meilleure amie s'est fait embrigader*. Paris: La Martinière Jeunesse, 2016.
- Brito, L., "O Sistema Eleitoral: Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique". In Brito, L., et al. (eds), *Desafios Para Moçambique 2010*. Maputo: IESE, 2010, pp. 17-31.
- _____, "Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique". In Brito, L., & Weimer,

- B., (eds.) *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*. Maputo: UEM/Fundação Friedrich Ebert, 1993.
- _____, “O comportamento eleitoral nas primeiras eleições multipartidárias em Moçambique”. In Mazula, B., (org.) *Moçambique, eleições, democracia e desenvolvimento*. Maputo: Embaixada do Reino dos Países Baixos, 1995, pp. 473- 496.
- _____, “Uma nota sobre voto, abstenção e Fraude em Moçambique”. IESE Discussion paper n°4, Maputo: IESE, 2008.
- _____, *Cartografia eleitoral de Moçambique-1994*. Maputo: Livraria Universitária, 2000.
- _____, “Revoltas da Fome: Protestos Populares em Moçambique (2008–2012)”. *Cadernos do IESE*, 2015.
- Bussotti, L., & Chinguai, J., “O rap de Intervenção Social em Maputo, Moçambique”. *Estudos de Sociologia*, 1 (26), 2020, pp.75-108.
- Buur, L., “The Development of Natural Resource Linkages in Mozambique: The Ruling Elite Capture of New Economic Opportunities”. DIIS Working Paper 3, 2014.
- Cabaço, J. L., “A longa estrada da democracia moçambicana”. In Brazão Mazula (ed.), *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Elo Gráfico, 1995, pp. 79-114.
- Cabrita, J. M., *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*. New York: Palgrave, 2000.
- _____, *A morte de Samora Machel*. Maputo: Novafrica, 2005.
- Cahen, M., *Não somos Bandidos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2019.
- _____, “À la recherche de la défaite: Notes sur une certaine historiographie de la “révolution” et de la “contre-révolution” au Mozambique et sans doute ailleurs”. *Politique africaine*, 112 (4), 2008, pp. 161-181.
- _____, “Check on socialism in Mozambique —what check? what socialism?”. *Review of African Political Economy*, 20 (57), 1993, pp. 46-59.
- _____, “Dhlakama é maningue nice!: une guérilla atypique dans la campagne électorale au Mozambique”. *L’Année Africaine*, 1995, pp. 119–61.
- _____, “Mozambique : l’Instabilité comme gouvernance ?”. *Politique africaine*, 80, 2000, pp. 111-135.
- _____, *Mozambique, la révolution implosée : études sur 12 ans d’indépendance, 1975-1987*. Paris: L’Harmattan, 1987.
- _____, Mozambique, “Histoire Géopolitique d’un Pays sans Nation”. *Géopolitiques des Mondes Lusophones, Lusotopie* 1-2, 1994, pp. 213-266.
- _____, “Resistência Nacional Moçambicana”, de la victoire à la dérouté. *Politique africaine*, 2010, pp. 23-43.
- Capela, J., *Donas, Senhores e Escravos*. Porto: Edições Afrontamento, 1995.
- Carothers, T., “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, pp. 5-21.
- Carter Center, *Observing the 1999 elections in Mozambique. Final Report*, Atlanta, Agosto 2000.
- _____, *Relatório Preliminar de Observação Eleitoral. Moçambique, Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de Outubro 2015*. Maputo, 2014.
- Casimiro, I., *Paz na Terra, Guerra em casa*. Pernambuco: UFPE, 2014;
- Castel-Branco, C. N., F. Massarongo, et al., “Mozambique’s Secret Debt: The Impact on the Structure of the Debt and the Economic Consequences”. *IDeIAS*, 86. Maputo: IESE, 2016.

- CEC/SNJ, Relatório de monitoria da cobertura dos media nas eleições de 2014. Maputo, 2014.
- CEC/SNJ/MISA, Relatório de Monitoria da Cobertura dos Media nas Eleições Gerais de 2019 em Moçambique. Maputo: MISA, 2020.
- Chabal, P., & Daloz, J.-P., *Africa works: disorder as political instrument*. Bloomington: Indiana University Press, 1999.
- Chatterjee, P., *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press, 2004.
- Chichava, S., & Chaimite, E., “Sociedade Civil nas eleições de 2014 - Oportunidade de afirmação perdida?”. In Brito, L., et al. (org), *Desafios para Moçambique 2014*. Maputo: EISA, 2014, pp. 59-81.
- _____, “Uma Província ‘Rebelde’. o significado do voto zambeziano a favor da Renamo”. IESE Conference Paper n° 08. Maputo: IESE, 2009.
- _____, “A Frelimo criou o “Al Shabaab”? Uma análise às eleições de 15 de Outubro de 2019 a partir de Cabo Delgado”. *Cadernos do IESE*, 2020a.
- _____, *Os primeiros sinais do “Al Shabaab” em Cabo Delgado: algumas histórias de Macomia e Ancuabe*, IDeIAS 129, 2020b.
- _____, *Quem é o “inimigo” que ataca Cabo Delgado? Breve apresentação das hipóteses do governo moçambicano*. Maputo: IDeIAS 127, 2020c.
- Cistac, G., “Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique.” *Seminário Internacional sobre Processos Eleitorais no Continente Africano*, Maputo, 2012.
- Clastres, P., *A Sociedade contra o Estado. Pesquisa de Antropologia Política*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- CNE/STAE, *Dados estatísticos do Recenseamento eleitoral*. Maputo: CNE/STAE, 2014.
- CNE, *Resolução n° 2/CNE/2015: Atinente ao relatório final do processo eleitoral de 15 de Outubro de 2014*. Maputo: CNE, 2014.
- CNE/STAE, *Manual Eleitoral. Eleições Gerais Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais*. Maputo: CNE/STAE, 2014.
- CNE, *Resumo do processo de votação*. Maputo, Julho de 1998.
- Collier, P., & Vicente, P., “Violence, Bribery and Fraud: the political economy of elections in sub-Saharan Africa”. *Public choice* 153 (1-2), 2012, pp. 117-147.
- Collord, M., “The Legislature: Institutional Strengthening in Dominant-Party States”. In Cheeseman, N., *Institutions and Democracy in Africa: How the rules of the game shape political developments*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 281-303.
- Comaroff, J., & Comaroff, J., (eds), *Civil society and the political imagination in Africa: Critical perspectives*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
- Conway, M., “Le cyber-terrorisme: Le discours des médias américains et ses impacts”. *Cités*, 39 (3), 2009, pp. 81-94.
- CPGD, “Qualidade da Democracia e Governação em Moçambique”. *AfroBarometer*. Maputo: CPDG, 2013.
- Crettiez, X., “High Risk Activism: essai sur le processus de radicalisation violente”. *Pôle Sud*, 34 (1), 2011, pp. 45-60.
- Dabène, O., Geisser, V., & Massardier, G., *Autoritarismes Démocratiques et Démocraties Autoritaires au XXIe Siècle*. Paris: La Découverte, 2008.

- Dahl, R., *Democracy, and its Critics*. Yale: Yale University Press, 1989.
- Darbon, D., “L’État prédateur”. *Politique Africaine*, 1990, pp. 37-45.
- _____, “Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ?”. *Revue française d’administration publique*, 105 (1), pp. 135-152.
- Darch, C., *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?* Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018.
- De Bergh, L.V., *Porque prevaleceu a paz. Moçambicanos respondem*. Maputo/Amsterdam: Annick Osthoff editora, 2011.
- De Tollenaere, M., “Democracia e Eleições em Moçambique: Teoria e Prática”. In Mazula, B., (coord.) *Moçambique: 10 Anos de Paz*. Maputo: Imprensa Universitária, 2002, pp.81- 95.
- Dias, A., “Uma vaga de democratização em África?”. *Revista de Relações Internacionais*, 59, 2018, pp. 30-42.
- Diouf, M., “Engaging postcolonial cultures: African youth and public sphere”. *African studies review*, 46 (1), 2003, pp. 1-12.
- Dos Santos Vieira M.R.S., *O Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2004.
- Ducol, B., “Comment le jihadisme est-il devenu numérique ? Évolutions, tendances et ripostes”. *Sécurité et stratégie*, 20 (3), 2015, pp. 34-43.
- EISA, *Manual para Cobertura Jornalística das Eleições em Moçambique*. Maputo: EISA, 2019.
- _____, *Relatório da equipa técnica de Avaliação do EISA. Eleições autárquicas moçambicanas de 20 de Novembro de 2013*. Maputo: EISA, 2015.
- _____, *Relatório final da contagem paralela de Resultados. Eleições presidenciais, legislativas e assembleia provincial de Nampula*. Maputo: EISA, Outubro de 2019.
- Ekman, J., “Political participation and Regime Stability. A framework for analysing Hybrid Regimes”. *International Political Science Review*, 30 (1), 2009, pp. 7-31.
- Epstein, D., *Dérives adolescentes: de la délinquance au djihadisme*. Toulouse: Éres, 2016.
- Esser F., et al. “Spin Doctoring in British and German Election Campaigns: How the Press is Being Confronted with a New Quality of Politic PR”. *European Journal of Communication*, 15 (2), 2000, pp. 279-298.
- Faria, F., & Chichava, A., *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Maputo: Comissão Europeia, 1999.
- Fauvet, P., & Mosse, M., *É proibido pôr algemas nas palavras: Uma biografia de Carlos Cardoso*. Lisboa: Caminho, 2004.
- Favero, N., Meier, K. J., & O’toole Jr., Laurence, J., “Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management with Performance Outcomes”. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 26 (2), 2016, pp. 327-343.
- Feijó, J., “Assimetrias no acesso ao Estado: um terreno fértil de penetração do jihadismo islâmico?” *Observador Rural* 93, 2020.
- Ferguson, J., *The anti-politics machine: «development», depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- _____, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World order*. Durham: Duke University Press, 2006.
- Forquilha, S. et al., *Face ao conflito no Norte, o que Moçambique pode aprender da sua própria Guerra civil (1976 – 1992)? Uma análise das dinâmicas da insurgência em*

- Cabo Delgado. IDEIAS 130, 2020.
- _____, “Remendo novo em pano velho: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique”. In IESE, *Desafios para a investigação social e económica em Moçambique*, Maputo: IESE, 2007.
- Foucault, M., *Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão*. Lisboa: Edições 70, 2013.
- Francisco, A., “A Sociedade Civil em Moçambique: Expectativas e Desafios”. In Brito L., et al., *Desafios para Moçambique – 2010*. Maputo: IESE, 2011, pp. 51–106.
- Gales, P., & Thatcher, N., *Les réseaux de politique publique: Débat autour des Policy networks*. Paris: L’Harmattan, 2004.
- Gaxie, D., Déloye, Y., & Ihl, O., “Le vote désinvesti: quelques éléments d’analyse des rapports au vote”. *Politix*, 6 (22), 1993, pp. 138-164.
- _____, *Le Cens Caché. Inégalités Culturelles et ségrégation politiques*. Paris: Seuil, 1978.
- Geeraets, S., “Digital radicalization of youth”. *Social Cosmos*, 3 (1), 2012, pp. 25-32.
- Geffray, Ch., *La Cause des Armes au Mozambique*. Paris: Karthala, 1990.
- Geschiere, P., *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Gonçalves, E., “Finding the Chief: Political Decentralisation and Traditional Authority in Mocumbi, Southern Mozambique”. *African Insight*, 35 (3), 2005, pp.64-70.
- Graber, D.A., *Media power in politics*. Washington: CQ Press, 1990.
- Gramsci, A., *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers, 1971.
- Guambe, E., *Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique. Municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*. Coimbra: Minerva, 2019.
- Guevara, E., “Un vote organisé par des gangs ? Observation d’une mission d’observation internationale de l’élection présidentielle de 2014 au Salvador”. *Critique internationale*, 78, 2018, pp. 127-146.
- Guidère, M., “Internet, haut lieu de la radicalisation”. *Pouvoirs*, 158 (3), 2016, pp. 115-123.
- Gutton, P., *Adolescence et djihadisme*. Paris: L’Esprit du temps, 2015.
- Habermas, J., *Direito e Justiça: entre a Facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- Habibe, S. et al., *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o caso de Mocímboa da Praia*. Maputo: IESE, *Cadernos do IESE*, 17, 2019.
- Hackett, R. A., “Declínio de um paradigma? A parcialidade e a objectividade nos estudos dos media noticiosos”. In Traquina, N. (Org.), *Jornalismo: Questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Vega, 1999, pp. 101-130.
- Hall, M., & Young, T., *Confronting the Leviathan, Mozambique Since Independence*. London: Hurst and Co, 1997.
- Hallin, D. C., & Mancini, P., *Sistema dos Média - Estudo Comparativo: Três modelos de comunicação e Política*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.
- Hama Thay, A., “Eleições e sistema eleitoral africano: desafios e perspectivas para Moçambique”. *Revista Debates*, (14) 2, May – August 2020, pp. 131-152.
- Hanlon, J., *Mozambique – Who Calls the Shots*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1991.
- _____, *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Portsmouth: N.H, 1996.
- Held, D., *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1997.

- Heitmeyer, W., "Right-Wing Extremist Violence". In Heitmeyer, W. (org), *International Handbook of Violence Research*, Springer, 2003, pp. 399-436
- Heywood, A., *Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- Hibou, B., "Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne: du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire". *Les Études du CERI*, 1998, pp. 146.
- Hine, C., *Virtual ethnography*. London: Sage publications, 2010.
- Holston, J., *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Honwana, A., & De Boeck, F. (eds.), *Makers and Breakers: children and youth in postcolonial Africa*. Oxford: James Currey; Trenton, NJ: Africa World Press; Dakar: Codesria, 2005.
- Honwana, A. M., *The time of youth: work, social change, and politics in Africa*. Sterling: Kumarian Press Pub, 2012.
- _____, "Children in War: Reintegrating Child Soldiers". *IDS Bulletin*, 40, 2009, pp. 63-68.
- _____, "Youth struggles: from the Arab spring to black matter and beyond". *African studies review*, 62 (1), 2019, pp. 8-21.
- _____, *Espíritos Vivos, Tradições Modernas: Possessão de Espíritos e Reintegração Pós-guerra no Sul de Moçambique*. Maputo: Promédia, 2000.
- _____, *The Time of Youth: work, social change and politics in Africa*. Sterling, VA: Kumarian Press, Lynne Rienner, 2012.
- _____, *Youth and Revolution in Tunisia*. London: Zed Books, 2013.
- Huntington, S. P., "Democracy's Third Wave". In Diamond, L., & Plattner, M.F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Hyde, S. D., "The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment". *World Politics*, 60 (1) 2007, pp. 37-63.
- _____, "Does election monitoring matter?" in the Pseudo-Democrat's Dilemma. Cornell University Press, 2011, pp. 126-157.
- Iain Gow, J., & Dufor, C., "In the new public management a paradigm? Does it matter?". *International Review of Administrative Sciences*, 66 (4), 2000, pp. 573-597.
- Igreja, V., & Skaar, E., "A Conflict Does Not Rot: State and Civil Society Responses to Civil War Offences in Mozambique". *Nordic Journal of Human Rights*, 31(2), 2013, pp.149-175.
- Isaacman, A., & Isaacman, B., *Mozambique from Colonisation to Revolution 1900-1982*, Boulder: Westview Press, 1983.
- _____, *Mozambique The Africanisation of a European Institution, The Zambezi Prazos 1750-1902*. Madison, Milwaukee, London: University of Wisconsin Press, 1972.
- James, T., *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game?* New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- James, T., Garnett, H., & Leobar, L., "Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity". *International political Science Review* 40 (3), 2019, pp. 295-312.
- Karolak, M., "Social Media and the Arab Spring". *St. Antony's International Review*, 9 (1), 2013, pp. 168-184.
- Khan, M., "Slow and Steady Wins the Race: New Media as Variable of Change in the Arab

- Spring”. *Pakistan Horizon*, 66 (1/2), 2013, pp. 65-76.
- _____, “Political Settlements and the Governance of Growth-enhancing Institutions”. Draft Research Paper on Growth-enhancing Governance. London: SOAS, 2010.
- Khosrokhavar, F., *Radicalisation*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme, 2014.
- Kingma, K., “Um olhar ao DDR em curso em Moçambique. Discussões francas sobre planos realísticos de reintegração crucial para o sucesso da operação”, *EISA Policy Brief*, 9, 2020.
- Kleibl, T., & Munck, R., “Civil Society in Mozambique: NGOs, Religion, Politics and Witchcraft”. *Third World Quarterly*, 38 (1), 2017, pp. 203-218.
- Kuzinets, R., *Netnography: redefined*. Los Angeles: SAGE, 2014.
- Lacroix, I., “Radicalisations et jeunesse. Revue de littérature”. *Rapport INJEP*, 2018.
- Laffineur, J., “Médias sociaux : acteurs et outils de radicalisation?”. *L’Observatoire*, 86, 2015, pp. 21-25.
- Lakoff, S., *Democracy: History, Theory and Practice*. Oxford: Westview Press, 1996.
- Le Breton, D., “Le djihadisme comme rite de virilité”. In Jeffrey D. et al. (Org) *Jeunes et djihadisme. Les conversions interdites*. Presses de l’Université Laval, Québec, 2016, pp. 75-113.
- Leão, A., “A Luta Continua: Children and Youth in Mozambique’s Struggles”. In MacIntyre, A. (org), *Invisible Stakeholders*. Pretoria, 2005.
- Leeffers, S., & Vicente, P., “Does electoral observation influence electoral results? Experimental evidence for domestic and international observers in Mozambique”. *World Development*, 114, 2019, pp. 42-55.
- Levitsky, S., & Way, L., *Competitive Authoritarianism, Hybrid Regimes after the Cold war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D., *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- Linz, J.J. & Stepan, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lijphart, A., *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Lynch, G., & Crawford, G., “Democratization in Africa 1990-2010: an assessment. *Democratization*, 18 (2), 2011, pp. 275 -310.
- Machietto, R., *Beyond Peacebuilding: the challenges of Empowerment Promotion in Mozambique*. London: Palgrave MacMillan, 2016.
- Macuane, J. J., *Instituições e Democratização no Contexto Africano: multipartidarismo em organização legislativa em Moçambique (1994-1999)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.
- _____, “Semi-presidencialismo em Moçambique 1986-2008”. In Amorim Neto, O., & Costa Lobo, M., (Eds). *Semi-presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: ICS, 2009, pp. 171-199.
- _____, “Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique”. *Revista Científica Inter-Universitária Economia, Política e Desenvolvimento*, 1(3), 2010, pp. 113-131.
- Macuane, J. J., & Sitoi, F. S., “Mapeamento dos Ilícitos, Conflitos e Contenciosos Eleitorais em Moçambique: Síntese Baseada na Amostra das Eleições de 2014 e 2018”. Maputo: IMD, 2019.

- Mainwaring, S. e Bizzarro, F., “The Fate of Third-World Democracies”. *Journal of Democracy* 30 (1), 2019, pp. 99-113.
- _____, “O que aconteceu com as democracias da terceira onda?”. *Journal of Democracy em Português*, 8 (1), 2019, 2019, pp. 1-25.
- Mamdani, M., *Citizen and Subject*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1996.
- Manning, C., “Conflict Management and Elite Habituation in Post war Democracy: The Case of Mozambique”. *Comparative Politics*, 35 (1), 2002, pp. 63-84.
- Manuel, S., (eds), “Expressões da homossexualidade em Maputo”. *Estudos Homossexuais*, 1, 2012.
- Maquenzi, J. et al., “Pobreza, Desigualdades e Conflitos no Norte de Cabo Delgado”, *Observador Rural* 76, 2019.
- Martin, D.-C., “À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l’invention du politique?”. *Revue française de science politique*, 39 (6), 1989, pp. 793-815.
- Matsinhe, C., & Namburete, D., “Descentralização doseada: facetas estruturantes das inequidades em saúde em Moçambique”. *Novos Estudos*, 38 (2), 2019, pp. 371-387.
- Mattes, R., e Shenga, C., “Uncritical Citizenship” in a Low-information Society: Mozambique in Comparative Perspective. *Afrobarometer Working Paper 91*, 2007.
- Mayekiso, M., *Township Politics: Civic Struggles for a New South Africa*. New York: Monthly Review Press, 1996.
- Mazula, B., “As Eleições Moçambicanas: Uma Trajectória da Paz e da Democracia”. In Mazula, B., (eds.) *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo: Elo Gráfico, 1995, pp. 79-114.
- _____, “Reflectir as eleições a partir da teoria da elipse política”. In Mazula, B., (dir.) *Moçambique: Eleições Gerais de 2004. Um Olhar do Observatório Eleitoral*, Maputo: Imprensa da UEM, 2006.
- _____, *Voto e urna de costas voltadas: Abstenção eleitoral 2004*. Maputo: Imprensa Universitária, 2006.
- McCombs, M., *A Teoria da Agenda: A Mídia e a Opinião*. Tradução de Jaques A. Wainberg. Petrópoles- Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- McQuail, D., *Teoria da Comunicação de Massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP), República de Moçambique: Relatório de Revisão do País. Midrand: Secretariado do MARP, 2010.
- _____, *Segundo Relatório de Avaliação de Moçambique*. Midrand, Secretariado Continental, 2019.
- Médard, J.-F., “L’État patrimonialisé”. *Politique Africaine*, 1 (39), 1990, pp. 25-36.
- Menocal, A. R., Fritzb. V., & Raknerc, L., “Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries”. *South African Journal of International Affairs* 15 (1), 2008, pp. 29-40.
- Ministério da Administração Estatal, *Relatório Balanço do Fim do III Mandato de Autarcização (2009-2013)*. Maputo: MAE, 2013.
- Ministério da Indústria e Comércio, *Proposta de Revisão do Regime Simplificado do Licenciamento de Actividades Económicas*. Maputo, 2017.
- Miranda, J., *As Constituições Portuguesas*. Lisboa: Petrona, 1976.
- MISA-MOÇAMBIQUE/SNJ, *Monitoria da cobertura das eleições presidenciais, legislativas*

- e provinciais de 2009. Maputo: MISA/SNJ, 2010.
- Monteiro, J. O., “Estado, Descentralização e Cidadania. Equação Possível ou Imperativa?”. In Brito, L., et al, *Desafios para Moçambique*. Maputo, IESE, 2011, pp. 23-34.
- _____, *Power and Democracy*. Maputo: People’s Assembly, Agosto de 1988.
- Morier-Genoud, E., “The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning”. *Journal of Eastern African Studies*, 14 (3), 2020, pp. 396-412.
- Morier-Genoud, E., Cahen, M., & Rosário, D.M., (eds.), *The War Within: New Perspectives on the Civil War in Mozambique, 1976-1992*. Santa Barbara: Woodbridge, 2018.
- Muianga, D., et al., *Qual o espaço político da Mulher em Moçambique: um estudo sobre representação parlamentar*. Maputo: IMD, 2018.
- Muxel, A., “La tentation des partis extrémistes chez les jeunes”. In Orfali, B. (Org.), *La banalisation de l’extrémisme à la veille de la présidentielle. Radicalisation ou déradicalisation ?* Paris, 2012, pp. 23-37.
- Nach Mback, Ch., *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala, 2003.
- Newitt, M., *A Short History of Mozambique*. London: Hurst & Co, 2017.
- _____, *History of Mozambique*. Indiana: University Press, 1995.
- Ngoenha, S. E., *Lomuku*. Maputo: Publifix, 2019.
- _____, *A Terceira Questão: que leitura se pode fazer das recentes eleições presidenciais e legislativas?*. Maputo: Publifix, 2015.
- _____, *Intercultura, alternativa à Governação Biopolítica*. Maputo: Publifix, 2011.
- Nguenha, E., & Kulipossa, F., *Descentralização de Fundos nos Sectores de Estradas, Águas e Educação (construção acelerada de salas de aulas): estudo de caso nas províncias de Nampula e Gaza*. Maputo, 2009.
- Nguenha, E., *Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo*. Maputo: IESE, 2009.
- Nguenha, E., & Weimer, B., *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Maputo: Cooperação Suíça/PADEM, 2004.
- Nguenha, E., “Grão - a - Grão, Enche a Galinha o Papo? Evidências sobre o Imposto Pessoal Autárquico em 13 Cidades Moçambicanas”. In Chichava, S., (ed.) *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE, 2019, pp. 95- 110.
- Nguenha, E., Raich, U., & Weimer, B., “Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos”. In Weimer, B., (eds.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012. pp. 197- 215.
- Nhanale, E., “O Mercado dos media em Moçambique: a estrutura de propriedade e o seu reflexo sobre a oferta de conteúdos nos media privados e públicos”. In Figueiras, R., & Ribeiro, N., (Org.) *O Sector dos Media no Espaço Lusófono*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019, pp. 145-167.
- _____, *A Cobertura dos Media sobre a Corrupção em Moçambique: Um “contra-poder” Abalado?*. Maputo: CEC, 2019.
- Nickson, A., & Cutting, J., “The role of decentralisation in post-conflict reconstruction in Sierra Leone”. *Third World Thematics Journal*, 1(6), 2016, pp. 799-816.
- Nigam, A., “The Arab upsurge and the ‘viral’ revolutions of our times”. *Interface*, 4 (1), 2012, pp.165-177.

- Nilson, A., Paz na nossa época: para uma compreensão holística de conflitos na sociedade mundial, Maputo: CEEI-ISRI, 200.
- Norris, P., & Grömping, M., “Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016-2017”. HKS Working Paper No. RWP17-018, 2017.
- Nuvunga, A., & Hanlon, J., “Local media observation of Mozambique’s elections: research”. *Journal of African Elections*, 17 (1), Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), Junho 2018, pp. 72-92.
- Nuvunga, A., & Orre, A., “The ‘Secret Loans Affair’ and Political Corruption in Mozambique”. In Amundsen, I., (ed), *Political Corruption in Africa: Extraction and Power Preservation*, Edward Elgar Publishing, 2019, pp.116-135.
- Nuvunga, A., “Política de eleições em Moçambique: As experiências de Angoche e Nicoadala”. In Brito, L., et al. (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE, 2013, pp. 39-53.
- Nylen, W., *Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique)*. Cadernos do IESE, 2014.
- O’donnell, G. A., “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy*, 1998.
- Obarrio, J., “Remains to be Seen: Third Encounter between State and Customary in Northern Mozambique”. *Cultural Anthropology*, 25 (2), 2010, pp. 263–300.
- Observatório Eleitoral, *Relatório de Observação do Processo Eleitoral de 2013*. Maputo, 2014, pp. 13.
- Olivier de Sardan, J.-P., “État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l’Ouest francophone: Un diagnostic empirique, une perspective historique”. *Politique africaine*, 96 (4), 2004, pp. 139-162.
- Orre, A., & Forquilha, S., “Uma iniciativa condenada ao sucesso. O fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a governação em Moçambique”. In Weimer, B. (coord.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, 2012, pp. 168-196.
- Osório, C., & Macuácuá, E., *Eleições Autárquicas de 2013*. Maputo: CIEDIMA, 2014.
- Osório, C., *Mulher e Democracia: indo para além das quotas: o caso das eleições autárquicas de 2018*. Maputo: WLSA, 2019.
- Otayek, R., “Démocratie, culture politique, sociétés plurales: une approche comparative à partir de situations africaines”. *Revue Française de Sciences Politiques*, 47 (6), 1997, pp. 798- 822.
- _____, “Vu d’Afrique. Société civile et démocratie. De l’utilité du regard décentré ”. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 9 (2), 2002, pp. 193-212.
- Ould, A-A., “Bokoharam et la juxtaposition des contextes”. Doha: Al-Jazeera Center for Studies, 2015.
- Pasichnyi, M., Kaneva, T., Ruban, M., & Nepytyaliuk, A., “The impact of fiscal decentralization on economic development”. *Investment Management and Financial Innovations*, 16 (3), 2019, pp. 29-39.
- Pavia, J.S., *Moçambique e as Instituições de Bretton Woods*. Lisboa: Veja, 2000.
- Penar, P., et al, “Election quality, public trust are central issues for Africa’s upcoming contests”. *Afrobarometer Policy Paper 35*, September 2016.
- Penna, J. C., “Democracia da vida comum”. In Siscar, M., & Natali, M., (Org.) *Margens da democracia*. São Paulo: Editora Unicamp, 2016.

- Pereira, J. C. G., “Para onde vamos? Dinâmicas de paz e conflitos em moçambique”, in Brito, L., et al, (Coord) *Desafios para Moçambique 2016*. Maputo: IESE, 2016, pp. 33-91.
- _____, “A “cor política” da imprensa moçambicana em campanhas eleitorais: O caso dos semanários Domingo e Savana nas Eleições de 1994, 1999 e 2004”. *Revista Comunicação & Sociedade*, 2, 2012, pp. 63-79.
- _____, “Antes o “diabo” conhecido do que um “anjo” desconhecido: as limitações do voto económico na reeleição do partido FRELIMO”. *Análise Social*, 43 (187), 2008, pp. 419-442.
- Pereira, J.C.G., & Nhanale, E., *As eleições gerais de 2014 em Moçambique: Análise de questões fundamentais*. Joanesburgo: OSISA, 2014.
- Pfeiffer, J., “Civil Society, the NGOs and the Holy Spirit”. *Human Organization*, 63 (3), 2004.
- Phillips, A., “Must Feminists Give Up on Liberal Democracy?” In Held, D., (ed.) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press. 1993
- Pitcher, M. A., *Transforming Mozambique: the politics of privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Pugeault-Cicchelli, C. et al., *Ce que nous savons des jeunes*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.
- Raich, U., “Fiscal Determinants of Empowerment”. *World Bank Policy Research Working Paper 3705*, 2005.
- Ramirez, F. O., et al., “The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women’s Suffrage Rights, 1890 to 1990.” *American Sociological Review*, 62 (5), 1997, pp. 735–745.
- Ranciere, J., *O desentendimento. Política e Filosofia*. Tradução. Ângela Leite Lopes. São Paulo: Editora 34, 1996.
- Reppell, L. et al., “Planning for Peace: Lessons from Mozambique’s Peacebuilding Process”. *ISS paper 291*, June 2016.
- Robertson, D., *The Penguin Dictionary of Politics*. London: Penguin Books, 1986.
- Rocha, J. A. O., & Zavale, G. J. B., “O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique”. *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, 2015.
- Rodriguez-pose, A., & Gill, N., “The Global Trend towards Devolution and its Implications”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 2003, pp. 333-351.
- Rosario, D., “Descentralização em contexto de partido ‘dominante. O caso do Município de Nacala porto”. In Brito, L., Castel-Branco, C., Chichava, S., & Francisco, A., (ed), *Desafios para Moçambique 2011*, Maputo: IESE, 2011, pp. 55-90.
- _____, “Angoche: Por uma compreensão da derrota eleitoral da Renamo nas eleições autárquicas de 2008”, *Economia, política e Desenvolvimento*, 1(3), 2010, pp. 79-112.
- _____, “Credenciação de observadores nacionais para o recenseamento eleitoral: Mesmos actores e mesmos dilemas”. *Centro de Recursos do EISA*, 2, 29 de Abril de 2019.
- _____, “Os Municípios dos “Outros”. *Alternância do Poder Local em Moçambique? O Caso de Angoche*”, *Cadernos de Estudos Africanos*, 30, 2015, pp. 135-165.
- Rosário, D.M., & Muendane, E., “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, pp. 73-94
- Rouban, L., & Ziller, J., “De la modernisation de l’administration à la réforme de l’État”. *Revue française d’administration publique*, 1995.
- Rustow, D., “Modernization and Comparative Politics: Prospects in Research and Theory”.

- Comparative Politics, 1 (1), 1968, pp. 37-51.
- _____, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. *Comparative Politics*, 2 (3), 1970, pp. 337- 363.
- Sachs, A., (ed.) *Principles of Revolutionary Justice: The Constitution, Documents on Law and State in the People’s Republic of Mozambique*. London: Mozambique, Angola and Guiné, Information Centre, 1979.
- Sanches, E. R., & Macuane, J. J., “Elections as Vehicles for Change? Explaining different outcomes of democratic performance and government alternation in Africa.” *Cadernos de Estudos Africanos*, 38, 2019, pp. 15-40.
- Sartori, G., *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- Shenga, C., *The Mozambique Legislature in Comparative Perspective: Legislative Development, Performance and Legitimacy*. Thesis Presented for the Degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Studies, University of Cape Town, November 2014.
- Schils N. et al., *Comprendre et expliquer le rôle des réseaux sociaux dans la formation de l’extrémisme violent*. Belgique: Université de Gent et Université Catholique de Louvain, 2013.
- Schmid, A., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge, 2013.
- Schweller, R., *Unanswered Threats: Political constraints in the Balance of power*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2006.
- Serra, C., *O eleitorado incapturável*. Maputo: Imprensa Universitária, 1999.
- Serrano, E., *Jornalismo Político em Portugal: A cobertura de eleições presidenciais na imprensa e na televisão (1976-2001)*. Lisboa: Edições Colibri, 2006.
- Shah, A., “Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations”. *The World Bank*, WPS 726, 1991.
- Sitoe, E. J., *Post-Colonial Political Transformations in Angola and Mozambique: Dynamics of the processes of democratisation taking place from 1984 to 1994*. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2011.
- Sitrin, M., *Everyday Revolutions: horizontalism and autonomy in Argentina*. London: Zed Books, 2012.
- Smoke, P., “Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges”. *Public Administration and Development*, 23 (1), 2003, pp. 7-16.
- Sindjoun, L., *L’Etat ailleurs : entre noyau dur et case vide*. Paris: Economica, 2002.
- SNJ, *Monitoria da Cobertura das Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de 2009 em Moçambique: Relatório de Monitoria*, Maputo, 2009.
- Soiri, I., *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1999.
- Som, J. D., & Facci, F., “Democracy in the Concrete: The Political and Territorial Stakes of the Implementation of the Participatory Budget in Post-Ben Ali Tunisia (2011-2016)”. *L’Année du Maghreb*, 16, 2017, pp. 245-267.
- Somerville J., *Feminism and the family: politics and society in the UK and USA*. London: Macmillan Press, 2000
- Sommers, M., *The outcast majority: war, development, and Youth in Africa*. London: The University of Georgia Press, 2015.
- Sommier, I., “La contestation juvénile des années 1960. Âge de la rébellion ou temps de la

- révolution ?”. In Muxel, A. (org.) *La politique au fil de l’âge*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, pp. 250-265.
- Stroh, A., Elischer, S., & Erdmann, G., “Origins and Outcomes of Electoral Institutions in African Hybrid Regimes: A Comparative Perspective”. GIGA Working Papers, 197, June 2012.
- Sumich, J., & Honwana, J., “Strong Party, Weak State? Frelimo and State Survival through the Mozambican Civil War: An Analytical Narrative on State-Making”. Crisis States Research Centre, Working Paper, 23, December 2007.
- Sumich, J., *The Middle Class in Mozambique: The State and the Politics of Transformation in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Suprayitno, B., & Pradipto, R., “Fiscal decentralization and corruption: the facts in regional autonomy in Indonesia”. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 8, 2017, pp. 5-7.
- Tansey, O., “Does democracy need sovereignty?”. *Review of International Studies*, 37 (4), 2010, pp. 1515-1536.
- Thomashausen, A., “The National Resistance of Mozambique”. *Africa Insight* 13, 1983, pp. 125-129.
- _____, “Constitutional Power and Legitimacy in the Political Evolution of Southern Africa”. *Lusíada Política Internacional e Segurança*, 45, 2010, pp. 49-51.
- _____, “The Concept and Implementation of ‘Gradual Decentralisation’ in Mozambique”. In Fomad, C. & Steytler N. (eds.) *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 384-409.
- _____, “The Influence of Constitutional Change on Local Government: Lessons Learned in Mozambique”. In Adlen W. J. L., et al., (eds.), *Local Government in Transition in South Africa: A Comparative Perspective*. Pretoria: Unisa, 1992.
- Traquina, N., “Jornalismo 2000: O estudo das notícias no fim do século XX”. *Revista de Comunicação e Linguagem*, 27, 2000, pp. 15-31.
- _____, *O que é jornalismo*. Lisboa: Químera Editores, 2010.
- Trefon, Th., *Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure*. London: Zed Books, 2011.
- Tsandzane, D., “Juventude urbana e redes sociais em Moçambique: a participação política dos conectados desamparados”. *Comunicação e Sociedade*, 34, 2018, pp. 252-265.
- Tull, D., & Simons, C., “The institutionalisation of power revisited: Presidential term limits in Africa”. *Africa Spectrum*, 52 (2), 2017, pp. 79-102.
- UE-MOE, *Moçambique 2019. Relatório Final. Eleições Gerais e das Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2019*. Maputo: União Europeia, 2020.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), *Les jeunes et l’extrémisme violent dans les médias sociaux inventaire des recherches*. Paris: UNESCO, 2018.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Utilisation de l’Internet à des fins terroristes*, New York: UNODC, 2014.
- Valot, H., “A Renamo não vai participar”. *Lusotopie*, 1998, pp. 39-43.
- Varin, D., *Boko Haram and the War on Terror*. California: Praeger Security International, 2015.
- Vines, A., & Wilson, K., “Churches and the Peace Process in Mozambique”. In Gifford, P., (ed.) *The Christian Churches and the Democratization of Africa*. Leiden: E. J. Brill.

- World Bank, 1995, pp. 130-147.
- Vines, A., “Afonso Dhlakama and RENAMO’s return to armed conflict since 2013: the politics of reintegration in Mozambique”. In Themnér, A., (ed.), *Warlord Democrats in Africa: Ex-military Leaders and Electoral Politics*. London: Zed Books, 2017.
- _____, “As Eleições Multipartidárias de Outubro de 1994 na Província de Gaza: Uma Análise”. *Arquivo*, 18, 1995, pp. 93-115.
- _____, “As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique: A Terceira é de Vez?,”. Chatham House Africa Programme Trabalho de Pesquisa, September, 2019.
- _____, *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique*. London: James Currey, 1996.
- Vines, A., Thompson, T., Jenson, S. K. and Azevedo-Harman, E., *Mozambique to 2018: Managers, Mediators and Magnates*. London: Chatham House Report, 2015.
- Von Doepp, P., “The Judiciary: Courts, Judges and the Rule of Law”. In Cheeseman, N., *Institutions and Democracy in Africa: How the rules of the game shape political developments*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 304-326.
- Waylen, G., *Engendering the ‘Crisis of Democracy’: Institutions, Representation and Participation*, 2015.
- Wall, G. J., “Decentralisation as a post-conflict state-building strategy in Northern Ireland, Sri Lanka, Sierra Leone and Rwanda”. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1 (6), 2016, pp. 898-920.
- Weatherford, M., “Economic Conditions and electoral outcomes: class differences in the political response to recession”. *American Journal of Political Science*, 22 (4), 1978, pp. 917-938.
- Weimann, G., “Terrorist dot com: Using the internet for terrorist recruitment and mobilization”. *The making of a terrorist*, 25 (1), 2006, pp. 53-65.
- _____, “The psychology of mass-mediated terrorism”. *American Behavioral Scientist*, 52 (1), 2008, pp. 69-86.
- _____, *Annual Meeting – Terror on the Internet*, Montreal-Canada, 2004.
- Weimer, B., “A Base Tributaria das Autarquias Moçambicanas: Características, Potencial e Economia Política”. In Weimer, B., (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012a, pp. 360- 394;
- _____, “Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: Mantendo a Falta de Clareza? Conjunturas, Críticas, Caminho e Resultados”. In Weimer, B., (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012b, pp. 76-102.
- Weimer, B., Macuane, J., & Buurs, L., “A Economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização”. In Weimer, B., (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 31-75.
- Whitehead, L., “State Sovereignty and Democracy: an awkward coupling”. In Burnell, P., & Youngs, R., (ed.), *New Challenges to Democratization*. London and New York: Routledge, 2010, pp. 23-41.
- Wulf, H., “The privatization of violence: A Challenge to State-building and the Monopoly on force”. *The Brown Journal of world Affairs*, 18 (1), 2011, pp. 137-149.



PROMOVENDO ELEIÇÕES CREDÍVEIS E GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA EM ÁFRICA

A NOSSA VISÃO

Um Continente Africano onde a governação democrática, os direitos humanos e a participação do cidadão são garantidos num ambiente de paz.

A NOSSA MISSÃO

O EISA luta pela excelência na promoção de eleições credíveis, da democracia participativa, de uma cultura de direitos humanos e do fortalecimento das instituições de governação, para a consolidação da democracia em África.

www.eisa.org

Democracia Multipartidária em Moçambique

A democratização não é um processo linear nem um simples progresso. Pelo contrário, ela pode ser um processo sinuoso que compreende a des-democratização ou mesmo algum recuo para o autoritarismo. Um dos aspectos importantes que os actores envolvidos na democratização devem ter em conta é a consciência da fase ou da etapa em que o processo se encontra e ter a coragem necessária para se reinventarem, se tal for necessário. A ambição deste livro foi a de discutir e analisar o significado político do investimento feito em Moçambique para se abraçar o regime democrático e oferecer ferramentas à sociedade moçambicana para avaliar o estágio da democracia multipartidária e os seus efeitos na organização da vida colectiva. Nesse contexto, esta obra juntou alguns especialistas moçambicanos e estrangeiros sobre a democratização e/ou sobre as dinâmicas sociais, políticas e económicas resultantes da transição para o regime democrático em Moçambique.

*

* *

Domingos M. do Rosário

Professor de Ciência Política no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais - Universidade Eduardo Mondlane, e Oficial de Programas Sénior no Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África (EISA). Escreve sobre descentralização, políticas públicas em Moçambique, eleições e órgãos de gestão eleitoral. Está actualmente a pesquisar sobre as novas perspectivas da guerra civil em Moçambique. É Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Bordéus.

Egídio Guambe

Professor de Administração Pública e Ciência Política na Universidade Eduardo Mondlane, onde coordena os cursos de mestrado em Ciência Política e Administração Pública. É actualmente Oficial de Programas Sénior no Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África e pesquisador associado no laboratório *Les Afrique dans le monde* (Bordéus). Pesquisa sobre reformas da administração e construção de Estado, partidos políticos e processos eleitorais. É Doutor em Ciência Política pelo Sciences Po Bordeaux.

Ericino de Salema

Jornalista, jurista e docente de Direito Constitucional e Direito Internacional Público no Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM). É, desde 2016, um dos peritos da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, tendo já integrado dois grupos técnicos (o que elaborou o 'Guião sobre Acesso à Informação em Eleições em África' e o que reviu a 'Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África'). É membro da Ordem dos Advogados de Moçambique e da Associação dos Juristas Constitucionalistas de África. Salema é, desde 1 de Janeiro de 2019, director residente do EISA em Moçambique. É pós-graduado em Direitos Humanos, Democracia e Governação (UDM); Direito da Energia (UEM); e Direito da Comunicação Social (Universidade de Coimbra).



ISBN 978-989-33-1074-8



9 789893 31074 8

