

UNIVERSIDADE POLITÉCNICA  
A POLITÉCNICA  
ESCOLA SUPERIOR ABERTA



### **Título da Monografia**

O Papel do Sistema Eleitoral na Consolidação da Democracia em Moçambique

Nome: Justino Mendes Anselmo

Maputo

2021

Nome: Justino Mendes Anselmo

### Título da Monografia

O Papel do Sistema Eleitoral na Consolidação da Democracia em Moçambique

Projecto de Pesquisa apresentado à Escola Superior Aberta - Curso de Ciências Jurídicas como requisito parcial para a obtenção do Grau de Licenciado em Direito.

Tutor: Mestre Mouzinho Patrício James Nicols

Maputo

2021

Tutor: Mestre Mouzinho Patrício James Nicols

Parecer do Tutor

À

minha preciosa esposa, pela sua dedicação e apoio paciente. Aos meus filhos  
Giovanna e André com muita ternura. Ao Éfan com eterna saudade.

## Resumo

A República de Moçambique adoptou o pluralismo democrático no âmbito da reforma constitucional que foi instituída pela Constituição de 1990, que culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), em 1992, criando condições para a realização das primeiras eleições gerais, em 1994. Desde então, decorreram seis ciclos eleitorais, uma por cada quinquénio, correspondentes a igual número de pleitos para o Parlamento e Presidência da República, assim como, três pleitos para sufragar os órgãos representativos e executivos autárquicos, incluindo dois para a eleição das Assembleias Provinciais e uma (2019) para os governadores provinciais.

Os sistemas eleitorais constituem na actualidade uma das mais influentes instituições do Estado democrático constitucional, sendo a sua escolha de magnitude relevante e devendo ser feita não isoladamente mas, como parte de um todo da conjuntura institucional. Em essência e na sua expressão básica um sistema eleitoral é o conjunto de regras e de procedimentos técnicos, administrativos e normativos que traduzem os votos de uma eleição geral em mandatos ganhos pelos partidos políticos e candidatos. Não existe um sistema eleitoral que seja constituído padrão universal, há no entanto princípios internacionalmente convencionados que os podem inspirar e basear a sua concepção, tais como: -eleições livre, justas, transparentes, periódicas, voto sigiloso e o compromisso de um homem um voto. É meu interesse observar os aspectos ligados ao relacionamento entre o direito eleitoral e a democracia, bem como a responsabilidade que emerge dessa relação. Neste propósito, o trabalho irá apresentar primeiramente o contexto histórico político próximo da independência do país e o percurso imediatamente pós independência no que versa sobre processos eleitorais. Abordará de seguida a temática do sistema eleitoral, no geral, e de Moçambique, em especial, e a sua relação com a democracia.

**Palavras-chave:** Estado de Direito. Eleições. Democracia. Cidadania.

## Abstract

The Republic of Mozambique adopted democratic pluralism in context of constitutional reform that was instituted by the 1990 Constitution, which culminated in signing of the General Peace Agreement (GPA) in 1992, creating conditions for the first general elections in 1994. Since then, there have been six electoral cycles, one for each five-year period, corresponding to an equal number of elections for the Parliament and Presidency of the Republic, as well as three elections to support the representative and autarchic executive bodies, including two for the election of the Provincial Assemblies and one (2019) for provincial governors.

Electoral systems are currently one of the most influential institutions of constitutional democratic state, their choice being of relevant magnitude and should be made not in isolation, but as part of a whole of institutional context. In essence and in its basic expression an electoral system is the set of technical, administrative and normative rules and procedures that translate the votes of general election into mandates won by political parties and candidates. There is no electoral system that constitutes a universal standard, however there are internationally agreed principles that can inspire and base their conception, such as: - free, fair, transparent, periodic elections, secret vote and the commitment of one man one vote. It is my interest to observe the aspects related to the relationship between electoral law and democracy, as well as the responsibility that emerges from this relationship. In this regard, the work will first present the historical political context close to the country's independence and the path immediately after independence with regard to electoral processes. It will then address the theme of electoral system, in general, and Mozambique, in particular, and its relationship with democracy.

**Keywords:** Rule of law. Elections. Democracy. Citizenship

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1:	Vantagens teóricas dos sistemas eleitorais .....	45
-----------	--	----

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1:                    Eleições Parlamentares (de 1994 a 2019) .....pag.61

## **Lista de siglas**

Ac. – Acórdão

AGP – Acordo Geral de Paz

CC – Conselho Constitucional

CEA – Centro de Estudos Africanos

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRM – Constituição da República de Moçambique

ESA – Escola Superior Aberta

EISA – Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance

LE – Lei Eleitoral

OSC – Organização da Sociedade Civil

PRM – Polícia da República de Moçambique

STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

## 10. Anexos

## Índice

1. INTRODUÇÃO .....	13
1.2 Revisão da Literatura .....	16
1.3 Delimitação do Tema .....	16
1.4 Dificuldades.....	18
1.5 Justificativa .....	18
1.6 Objectivos da Pesquisa .....	20
1.6.1 Objectivo geral.....	20
1.6.2 Objectivos específicos.....	20
1.6.3 Perguntas a investigar.....	20
1.7 Hipóteses .....	22
1.8 Metodologia de investigação.....	22
1.9 Estrutura do trabalho.....	25
CAPÍTULO I – HISTÓRIA ELEITORAL MOÇAMBICANA ANTES DA INDEPENDÊNCIA.....	26
1.1 Breve referência à situação colonial.....	26
1.2 Experiência eleitoral na I e II Repúblicas .....	27
1.3 Experiência Eleitoral após o Acordo Geral de Paz (AGP) - III República .....	29
CAPÍTULO II - AS BASES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DO SISTEMA ELEITORAL MOÇAMBICANO.....	32
2.1 A Constituição Eleitoral Moçambicana .....	32
2.2 Tratados Internacionais .....	40
CAPÍTULO III: O DIREITO ELEITORAL .....	42
3.1 O Direito Eleitoral Como Ramo do Direito Constitucional .....	42
3.2 O Direito Eleitoral e Democracia.....	47
3.3 Os Fundamentos do Direito Eleitoral.....	49
CAPÍTULO IV - SISTEMA ELEITORAL .....	52
4.1 O Acto Eleitoral – Conceito e Natureza Jurídica .....	52

5.2 A Transição Democrática e sua relação com o Sistema Eleitoral .....	51
5.2.1 Caracterização.....	51
5.2.2 O pluralismo Político – Os Partidos e seu Regime Jurídico.....	58
CAPÍTULO VI – O SISTEMA ORGÂNICO DA ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE .....	63
6.1 – Órgãos de Gestão Eleitoral .....	63
6.1.1 – Organização e Composição da CNE .....	63
6.1.2 O STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral.....	65
6.2 Justiça Eleitoral .....	67
6.2.1 Caracterização.....	67
6.2.2 O Conselho Constitucional – Competências em Matéria Eleitoral .....	69
Conclusão.....	71

# 1. INTRODUÇÃO

A liberdade eleitoral pressupõe liberdade de selecção através do voto e na liberdade de oferta eleitoral, uma vez que tem de haver concorrência de várias alternativas. A liberdade eleitoral situa-se no círculo nuclear do conceito de eleição democrática. A eleição traduz a realização de uma escolha, através de um procedimento próprio, por parte dos membros de determinada colectividade, de alguém, para ser titular de certo cargo ou função. Se se olhar no prisma etimológico, a palavra *eleger* significa escolher, preferir, propor ou designar alguém para determinado cargo ou função, um termo que vem do latim que significa *eligo* - tomar preferência e, de igual modo, significa elevar alguém a um cargo, mediante votação.

Em Moçambique este processo vem decorrendo desde 1994, com a aprovação da Constituição de 1990, que introduziu este sistema. É por isso que elegemos o tema: *O Papel do Sistema Eleitoral na Consolidação da Democracia em Moçambique*.

O nosso propósito é olhar para o sistema eleitoral, na forma específica como se regulamenta o acto eleitoral, na parte essencial da norma que conformam o sistema eleitoral, que advém do conceito de eleição política – como o processo pelo qual um colégio eleitoral de cidadãos delibera a composição duma Assembleia de Representantes.

O nosso foco é olhar para o processo, e ver até que ponto cada cidadão exerce de modo pessoal o seu direito de voto, e como os votos sufragados convertem-se depois em mandatos mediante um critério de escrutínio que permite distribuir os cargos representativos pelas diversas candidaturas apresentadas pelos partidos políticos, coligações de partidos ou de indivíduos independentes.

É sabido que não há representatividade política sem eleições. Importa, também dizer, que a democracia não se esgota ou se reconduz a mero aspecto representativo, ela busca um significado mais amplo e transcende a referência de certas instituições ou procedimentos, incorpora um sistema de expectativas e ideais a alcançar.

No contexto moçambicano as eleições inserem-se numa problemática ainda maior, do próprio processo não terminado da construção da nação e da afirmação cultural da moçambicanidade. No espectro político à escala global do mundo, os sistemas eleitorais constituem na actualidade uma das mais influentes instituições do Estado democrático constitucional, sendo a sua escolha

de magnitude relevante e devendo ser feita não isoladamente mas, como parte de um todo da conjuntura institucional, exprime um contrato social próprio, entre cidadãos moçambicanos,

titulares da soberania nacional, e os governantes ou mandatários em que estes últimos são legitimados no direito de exercer o poder em nome dos primeiros.

O que está falhando neste contrato é a questão que legitima a escolha do tema, pois que, não obstante a Constituição da República nos seus princípios fundamentais consagrar nos artigos 1º e 3º uma organização política democrática e ter como objectivos basilares o reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade e da harmonia social e individual, a promoção de uma sociedade de pluralismo, tolerância e cultura de paz.

A perspectiva académica associada a presente pesquisa pretende, nos limites que a natureza do próprio trabalho condiciona, contribuir no aprofundamento da análise da questão e lograr um alargamento do debate e elevação do conhecimento colectivo da matéria. Consiste numa pesquisa sobre o tema acima descrito que se desdobrará em (6) seis capítulos: - História eleitoral moçambicana antes da Independência; As bases constitucionais e infraconstitucionais do sistema eleitoral moçambicano; O Direito eleitoral; O sistema eleitoral; O sistema eleitoral e democracia; O sistema orgânico de administração eleitoral em Moçambique.

## 1.2 Revisão da Literatura

A conceptualização do sistema eleitoral e sua influência na vida política que norteou este trabalho baseia-se nas noções preceituadas por Maurice Duverger<sup>1</sup> ‘ a influência dos sistemas eleitorais na vida política é evidente. Para apreciá-la basta comprovar como impactou a estrutura dos Estados a adopção do sufrágio universal ou o mecanismo de eleições directas. Pese embora esta evidência, a análise científica oferece grandes dificuldades. Com efeito, os factores que condicionam a vida política de um país dependem intimamente um dos outros’. Alicerça-se, também, nas lições teóricas de Dieter Nohlen (2007)<sup>2</sup> sobre a influência institucional no sistema governativo ‘ ... as instituições devem ser tidas em conta, mas a sua importância é relativa. Com efeito, existem factores políticos que na prática determinam a sua estrutura e funcionamento. O estudo das instituições e a alternativa entre instituições institucionais devem atender aos contextos sociopolíticos – porque do contexto dependem a importância que podem assumir as instituições’<sup>3</sup>. Recorremo-nos, obviamente, da teoria de Sartori sobre o binómio Democracia e Eleições Liberal a par de Norberto Bobbio<sup>4</sup>.

## 1.3 Delimitação do Tema

Espacial e temporalmente o presente trabalho circunscreve-se ao tema: *O Papel do Sistema Eleitoral na Consolidação da Democracia em Moçambique*, na extensão temporal que discorre do dealbar da independência nacional moçambicana até ao último pleito eleitoral de 2019.

Para melhor elucidação do tema em apreço surge pertinente enfatizar que o exercício de pesquisa em vista se focará numa abordagem e análise jurídica do modelo eleitoral moçambicano quanto aos princípios constitucionais e do Direito em que ela se funda, da legislação reguladora do processo eleitoral, da natureza jurídica dos seus órgãos de gestão e da justiça eleitoral, a sua função e desafios para a estabilidade governativa e consolidação da democracia.

---

<sup>1</sup> DUVERGER, Maurice – Los Partidos Políticos: La Influencia de los Sistemas Electorales em la Vida Política, (1959), Edição castelhana, 2001, pag. 37

<sup>2</sup> NOHLEN, Dieter – Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Livros Horizonte, 2007, Lisboa

<sup>3</sup> Tradução livre minha – Obra citada pag. 37 “la influencia de los sistemas electorales en la vida política es evidente. Para apreciarla en toda su importancia basta comprobar como trastornaron la estructura de los Estados la adopción del sufragio universal o los mecanismos de elecciones directas. Pese a esta evidencia, el análisis científico ofrece grandes dificultades. En efecto, los factores que condicionan la vida política de un

país dependen intimamente los unos de los otros”.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política – A Filosofia e as Lições dos Clássicos, Editora Campu, 2000

Em complemento desta delimitação, acrescenta-se que o tema se insere no Direito Eleitoral, um ramo do Direito Constitucional, pelo que, a principal legislação de referência no presente trabalho é a Constituição da República, a legislação do processo eleitoral, comumente designada de “pacote eleitoral” e a jurisprudência eleitoral.

## **1.4 Dificuldades**

O presente trabalho resulta de uma investigação sistemática e uma leitura de uma vasta gama de fontes bibliográficas e de documentos. O acesso aos locais onde esses recursos podiam ser encontrados, nomeadamente, bibliotecas públicas e privadas e de instituições de ensino, devido a problemática do COVID-19, mantiveram-se por algum tempo encerradas no âmbito das medidas preventivas. Esse constrangimento, as demais restrições associadas a pandemia que se impuseram e a dificuldade de contactos constituíram a maior dificuldade na recolha de informação.

## **1.5 Justificativa**

‘ A escolha de um sistema eleitoral é uma das decisões institucionais mais importantes para qualquer democracia (...)As escolhas que são feitas podem ter consequências imprevistas bem como efeitos previsíveis’<sup>5</sup>

A importância do tema escolhido é plenamente acolhida na abordagem atrás citada, particularmente na perspectiva de tomar a democracia definida numa realidade social concreta e dinâmica, com os seus problemas e desafios por resolver, também, algo passível de constituir objecto de intervenção e aperfeiçoamento, algo que nunca está definitivamente acabado. Aquela democracia impregnada de tensão ideal, nas palavras de Sartori ‘sem tensão ideal uma democracia não nasce, e, uma vez nascida, rapidamente se expande’.<sup>6</sup>

O sistema eleitoral tem um impacto inequívoco e transversal no seio das instituições democráticas como uma instituição estruturante. Abordar este tema constitui discorrer no cerne nucleico da complexidade democrática e desfrutar uma oportunidade ímpar para adquirir conhecimento de grande valor teórico e prático. Para além desse carácter abrangente é

---

<sup>5</sup> - REYNOLDS, Andrew et al: Concepção de Sistemas Eleitorais - Uma visão do Novo guia do International IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral; <http://www.idea.int>

<sup>6</sup> - SARTORI, Giovanni: Elementos de Teoria Política, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pág. 31; 'sin tension ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rapidamente se distiende' – tradução livre

impossível reconhecer-se-lhe o fascínio, sempre presente, quando se formula a pergunta, como um povo se deve fazer representar na sua assembleia magna, o Parlamento?

Alicerçamos a justificativa deste trabalho nas citações de Nohlen<sup>7</sup>:

Nos dois últimos decénios, tanto na vida política como na Ciência política, tornaram-se notórias duas necessidades intimamente relacionadas entre si: uma necessidade socioeconómica e outra avaliativa. A primeira refere-se à aplicação do conhecimento teórico mediante um desenho eleitoral capaz de cumprir na prática os objectivos do «bom governo». A segunda diz respeito à avaliação da capacidade funcional de um determinado sistema eleitoral e/ou dos sistemas eleitorais considerados como alternativas viáveis ao mesmo.

## **1.6 Objectivos da Pesquisa**

### ***1.6.1 Objectivo geral***

O objectivo geral do presente trabalho, compreende a conceituação da natureza jurídica do acto eleitoral, da caracterização do sistema eleitoral moçambicano como técnica jurídico-política pelo qual o voto sufragado pelo colégio eleitoral nacional se transforma em mandatos parlamentares e o influxo que o mesmo exerce no quadro político geral e governativo do país.

### ***1.6.2 Objectivos específicos***

- Determinar as características específicas do sistema eleitoral moçambicano no conjunto das principais famílias de sistemas eleitorais, histórica e teoricamente conhecidos;
- Explicar os condicionalismos políticos e históricos da escolha do sistema eleitoral moçambicano vigente;
- Analisar a adequação jurídica do sistema eleitoral moçambicano ao contexto social e político do país.
- Reflectir sobre os desafios e possibilidades de melhoramento ou reforma do sistema

### **1.6.3 Perguntas a investigar**

Constituindo o sistema eleitoral vigente em Moçambique, de entre outros, um factor que

contribui determinantemente para a instabilidade política, suscita indagações tais como:

1. Será que o sistema eleitoral moçambicano adequa-se, ao contexto da realidade social e política do país?

---

<sup>7</sup> NOHLEN, Dieter – Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Livros Horizonte, 2007, Lisboa, pag. 101

2. Tem constituído um instrumento eficaz do ideal de estabilidade governativa, contribuído para a manutenção da paz e consolidação do processo democrático?

## 1.7 Hipóteses

De acordo com Leed e Ormond (2001:60), hipóteses são tentativas para orientar a investigação sobre um dado problema, ou para providenciar possíveis explicações para as observações feitas. Para estes autores, o conceito Hipótese como uma suposição lógica, um raciocínio coerente ou uma conjectura bem-feita.

Hussey & Hussey (1997:126), acrescenta que as hipóteses a considerar devem ser formuladas de forma a identificar as variáveis dependentes e as variáveis independentes que facilitarão a formulação das hipóteses.

Perante o cenário da fatalidade cíclica de crises pós-eleitorais que arrastam consigo a instabilidade política e governativa, travando todos os esforços e estratégias de desenvolvimento promotoras de maior democraticidade e paz social, reflectir sobre os caminhos e soluções de saída torna-se um imperativo individual e colectivo. Qual das respostas seria assertiva?

Neste contexto, podem ser definidas as seguintes hipóteses de trabalho:

H0: O actual sistema eleitoral é adequado para a consolidação da democracia em Moçambique.

H1: O actual sistema eleitoral não é adequado para a consolidação da democracia em Moçambique

## 1.8 Metodologia de investigação

Metodologia é entendida como o estudo dos métodos. Um dos significados da palavra método consiste em “caminho” ou “procedimento”. Etimologicamente, a palavra método de origem grega, vem do termo *methodos* (meta + hodos)<sup>8</sup>. Esta palavra se decompõe em *meth* + *odou*, segundo o dicionário Liddell-Scott (grego – inglês). O prefixo “meta” tem dois significados: “depois” e “com”. Já *hodos* ou *odou* significa caminho. *Methodus* é método em latim e significa, *que indica um caminho para chegar a um fim, ou a um determinado resultado*.

Metodologia – do grego *methodos* + *lógia*, é a ciência do método. A metodologia se refere ao conjunto de métodos, ou seja, aos procedimentos e ao conjunto de técnicas que se utilizam na

<sup>8</sup> - UNIVERSIDADE FUMEC: Ciência e seus Métodos, Sector de Educação à Distância, Belolo Horizonte, Brasil, revista, pág.91

investigação científica ou pesquisa. Os métodos de abordagem dizem respeito aos fundamentos lógicos e aos processos de raciocínio e a metodologia tem como objectivo apreender e analisar as características dos vários métodos indispensáveis, avaliar as suas capacidades, potencialidades e limitações, observando com fundamento crítico o grau de sua adequação aos objectivos de sua utilização.

Para se definir a metodologia a ser utilizada, é preciso definir primeiro o problema e a pergunta a serem investigadas, assim como o âmbito do paradigma dessa investigação. Para Selltiz (1975), pesquisas têm como objectivo genérico de aumentar o conhecimento da sociedade sobre determinado fenómeno. Podem atingir o meio académico de formas diversas, aumentando a familiarização com o fenómeno, a partir do qual se podem levantar hipóteses e problemas a serem pesquisados; observando a frequência com que o fenómeno ocorre e verificando alguma hipótese com ele relacionado.

Este trabalho de investigação terá como foco o sistema eleitoral, fenómeno que apresenta varias variáveis a serem aprofundadas e exploradas. A análise depende da consideração de vários elementos legais, onde se pode perceber a necessidade de uma pesquisa mais ampla, abordando conceito legal e doutrinamente previstos. Segundo (Cortés, De Almeida et al, 1996)<sup>9</sup> ‘uma análise jurídica de uma realidade com profundas implicações sociológicas exige uma difícil ponderação entre os factos e o padrão de referência’ e Jorge Miranda completa ‘ virar-se para os factos sociais destrói qualquer construção jurídica, fugir-lhes tira à construção qualquer interesse’<sup>10</sup>

Para o apuramento dos factos, propõe-se conduzir uma investigação descritiva e analítica para a compreensão da problemática tal qual se apresenta, e faz também um estudo exploratório para a obtenção da lógica da responsabilidade política sobre os desafios que o sistema enfrenta, tendo em atenção a instabilidade política que se vive no país.

Segundo Vergara (1998), a investigação exploratória é realizada em áreas na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, podem surgir durante ou durante a pesquisa. Para Gil (1991), os estudos exploratórios constituem-se na primeira etapa de uma investigação mais ampla. São desenvolvidos quando o tema é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele.

---

<sup>9</sup> - CORTÉS, Jorge; De Almeida, Vasco Duarte et al:Estudos vários de Direito Eleitoral; Associação Académica da faculdade de Direito, Lisboa,1996, pág.118

<sup>10</sup> Miranda, Jorge – Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade, Lisboa, 1968, pag. 26

Todo trabalho será suportado por pesquisa bibliográfica.

Assim, a análise empreendida neste trabalho apoia-se metodologicamente nos métodos técnico-científicos e procedimentos utilizados no Direito. Far-se-á uso de vários métodos (académico e histórico) e procedimental (monográfico). No que tange às técnicas de pesquisa far-se-á recurso à pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e a interpretação da legislação aplicável. A consulta e recolha de materiais através da internet constituirá outro recurso importante a usar.

### ***1.9 Estrutura do trabalho***

A estrutura do presente trabalho compreende seis capítulos, a saber: (I) História eleitoral moçambicana antes da Independência ; (II) As bases Constitucionais e Infraconstitucionais do Sistema Eleitoral moçambicano; (III) O Direito Eleitoral; (IV) O Sistema Eleitoral; (V) O Sistema Eleitoral e Democracia; (VI) O Sistema Orgânico de Administração Eleitoral em Moçambique.

# **CAPÍTULO I – HISTÓRIA ELEITORAL MOÇAMBICANA ANTES DA INDEPENDÊNCIA**

## ***1.1 Breve referência à situação colonial***

Na sequência da imposição da ocupação efectiva arbitrada pela Conferência de Berlim (1884-1885) e em virtude de escassez de capitais próprios para materializar os padrões determinados para tal propósito, Portugal, país colonizador do território que hoje é Moçambique, optou por uma administração indirecta do território, com excepção da região sul e da província de Moçambique (actual província de Nampula) implementando uma política de abertura ao investimento estrangeiro. O território foi assim arrendado a grandes companhias capitalistas, (CEA 2015)<sup>11</sup> (Newitt, 1977, 321-343) denominadas companhias majestáticas, que não somente exploravam economicamente as áreas concessionadas como exerciam autoridade administrativa. O governo das pessoas assentava na diferenciação entre europeus e nativos (composto pela maioria negra da população), votado a um estatuto inferior e excluído dos direitos de cidadania usufruídos pela minoria branca.

A relação entre colonizadores e colonizados estava regulada por um conjunto de normas e procedimentos discriminatórios privilegiando os primeiros e reprimindo os segundos, são exemplos: - O código do Trabalho dos Indígenas e o Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas. O quadro governativo caracterizava-se por estruturas administrativas nomeadas e controladas exclusivamente pelos colonos ou representantes dos concessionários capitalistas, estando o grosso da população absolutamente marginalizada e a ela articulado apenas através da figura do régulo local representativa do poder tradicional. Até a independência do país (1975) não se pode advogar a existência de qualquer sistema de votação popular que elegeisse um governo, pese embora ter sido abolido o regime do indigenato na ponta final do colonialismo. No que tange aos direitos cívicos dos próprios colonos, há a considerar ainda que eles também eram cerceados pela vigência de um sistema político fascista instalado na metrópole colonial que moldava por extensão a natureza das estruturas e o ambiente político na colónia.

## ***1.2 Experiência eleitoral na I e II Repúblicas***

---

<sup>11</sup> CEA- Centro de Estudos Africanos. Journals.openedition.org; cea - 1879

As primeiras eleições, na história de Moçambique, realizadas no conceito e prática de um sistema político democrático, assente em pressupostos tais, como a liberdade de expressão, de organização e participação política, no quadro de uma base legal a garantir uma competição multipartidária em sufrágio universal ocorreram em 1994, favorecidas pela Constituição de 1990 que veio pôr fim a três quinquênios de um regime monopartidarista moldado por uma orientação ideológica marxista-leninista. (Terenciano,2020)<sup>12</sup>. Constituição essa que emerge da gesta das negociações então em curso entre o Governo da Frelimo e do movimento armado contestatário Renamo e que viria a abrir perspectivas para uma radical transformação do sistema político vigente em Moçambique. Há que, obviamente, assinalar a concretização dessa abertura através do impulso ímpar e essencial dado pelo Acordo Geral de Paz em 1992 de onde sairia a correlação de forças da composição do quadro político, marcadamente bipolarizado, reflectindo as posições dos dois beligerantes no conflito que martirizou o país durante dezasseis anos. As instituições da gestão eleitoral e a legislação que corporizam o sistema eleitoral criado desde então, pese embora alterações de nuance de permeio, comportam em si o traço indelével dessa clivagem e bipolarização políticas. Formal e, praticamente, as eleições de 1994 são o berço do Sistema Eleitoral moçambicano mas, assinale-se que a história eleitoral de Moçambique foi iniciada por eleições num contexto de partido único, tendo sido realizadas as primeiras em 1977 e as segundas em 1986 para escolha dos representantes do povo (Terenciano, 2015).

A matriz de de um regime político monopartidário fortemente centralizado de inspiração marxista instituído pela Frelimo desde 1977 com a realização do seu III Congresso, deu origem ao estabelecimento de um sistema de governo alicerçado num modelo presidencialista, caracterizado pela predominância do poder executivo sobre os outros ramos de poder. Pese embora a Constituição de 1990 fosse aprovada na vigência de um órgão legislador, Assembleia Popular, instituído pela Constituição de 1975 e tido como o órgão máximo do Estado, na prática o poder efectivo para tomar decisões políticas determinantes pertencia a cúpula do partido no poder. Nesta mesma linha também se explica a governabilidade do país, no que tange à efectividade da participação popular nesse período do monopartidarismo. O modelo de representatividade esquematizado pelo regime idealizou a realização de eleições para a sua legitimação (1978 e 1986), nas quais o voto popular foi enquadrado pelas estruturas do partido único em listas de candidatos pré-seleccionados pela elite partidária a cada nível, integrando,

---

<sup>12</sup> TERCENCIANO, Fidel; Braga, Maria do Socorro Sousa et Souza, Carlos Augusto da Silva – Partidos e Competição eleitoral nas eleições de 2014 em Moçambique. [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)

também, as lideranças das organizações de massas sobre as quais o partido exercia uma tutela paternalista. Citando Luís de Brito (2010)<sup>13</sup> elucidamos com a transcrição seguinte:

Em 1977, a Frelimo declarou-se partido de vanguarda marxista-leninista... Em paralelo, foi iniciado um processo de formação de Assembleias do Povo numa organização piramidal cujo topo era a Assembleia Popular (nacional). A escolha dos membros das assembleias de base era feita em consulta com a população local a partir de listas de cidadãos propostas pelo partido, havendo seguidamente um processo de eleição indirecta através de delegados para assembleias dos escalões superiores.

Conclui afirmando que

... a implantação das novas estruturas compostas por militantes e servidores fiéis do partido teve como efeito esterilizar e burocratizar o embrião de participação cidadã que se tinha esboçado.

Neste contexto, através da larga adesão da população aos grupos dinamizadores de residência e locais de trabalho que, pelo entusiasmo independentista do momento estabeleceu um espaço onde o controle social e político exercido pelo partido e a participação dos cidadãos se confundiam, percebe-se, claramente, que a natureza desse tipo de eleições limitava a eficácia do exercício da soberania popular e o sentido da delegação e representação do voto. Este foi, nos traços essenciais o quadro socio-político na I e II Repúblicas em Moçambique.

### ***1.3 Experiência Eleitoral após o Acordo Geral de Paz (AGP) - III República***

Há que fazer referência a três grandes acontecimentos que ocorrem nos finais dos anos 80 e princípios da década de 90 à escala intercontinental e continental cuja influência é impactante nos contextos políticos que marcaram os processos de democratização e que indubitavelmente tem os seus efeitos nos fenómenos políticos que se vão desenrolar à escala nacional. O primeiro, a escala intercontinental, é o fim da guerra fria. 'O fim da guerra fria significou a retirada de apoio internacional aos beligerantes já que durante a guerra fria a Frelimo contou com apoio militar e financeiro da União Soviética, Cuba e outros países comunistas, enquanto a Renamo foi apoiada pela Administração norte-americana de Reagan' (Rupya 1998,22)<sup>14</sup>. Os

---

<sup>13</sup> BRITO, Luís de; O Sistema Eleitoral – Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique. Artigo. <https://www.iese.ac.mz>

<sup>14</sup> RUPYA, Martin. 1998 – Historical Context: War and Peace in Mozambique.

outros dois, de escala continental, são: A Conferência Nacional das Forças Vivas da Nação que substituiu o regime de quase 20 anos no poder no Benin<sup>15</sup> e o fim do regime do Apartheid na vizinha República da África do Sul antecedido da libertação de Nelson Mandela (Sanches 2014 apud Diamond and Plattner 1999)<sup>16</sup>. As eleições de 1994 encerram um significado histórico muito especial. Ressalta, em primeiro lugar, o facto de os moçambicanos terem exercido pela primeira vez na história o direito de escolher os seus líderes políticos em ambiente multipartidário; em segundo lugar, por constituir o primeiro embate nas urnas dos dois ex-beligerantes e duas principais forças políticas do país; em terceiro lugar, porque se tratava das primeiras eleições a seguir a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) e pendia sob o país o risco de retorno à guerra (Almeida e Sanches, 2010). Outro aspecto de soberba importância que atenta para as respostas de fundo que este trabalho pesquisa na temática abordada e em volta do significado das eleições de 1994 é nos apresentado por Van de Walle (2003, 301)<sup>17</sup> que nos demonstra num estudo por si efectuado que é relevante o resultado das eleições fundadoras do novo regime uma vez que elas têm efeito a longo prazo e os partidos que vencem as primeiras eleições têm maior probabilidade de êxito nas eleições seguintes.

Às eleições gerais e presidenciais de 1994, concretamente, de 27 e 29 de outubro de 1994, sucedem as de 1999 mas, a meio termo, em 1998 realizam-se as, não menos históricas, primeiras eleições das autarquias municipais. Com a realização das eleições multipartidárias de 1994, representando uma página inédita na história de Moçambique independente e um novo paradigma na perspectiva de construção de uma sociedade democrática. Constituíram-se novas regras eleitorais com amparo constitucional e um pacote de leis ordinárias para traduzir a competição político-partidária pluralista.

---

<sup>15</sup> O modelo da conferência foi seguido pela quase totalidade dos países ex-colónias francesas em África

<sup>16</sup> Sanches, Edalina Rodrigues – “Novo contexto mas velha política”: a evolução do sistema partidário moçambicano entre 1994 e 2014. Textos da Conferência Internacional “Espaço Lusófono” 1974/2014.

<sup>17</sup> VAN DE WALLE, Nicolas: Presidentialism and Clientelism in Africa’s Emerging Party Systems. *The Journal of Modern African Studies* 41(2): 297-321

## **CAPÍTULO II - AS BASES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DO SISTEMA ELEITORAL MOÇAMBICANO**

### ***2.1 A Constituição Eleitoral Moçambicana***

O amparo constitucional das regras que disciplinam os pleitos eleitorais permite a existência de uma lógica e disciplina jurídica da engenharia legislativa eleitoral. A Constituição vigente, instituída em 2004, assim como, a anterior de 1990<sup>18</sup> o fez, assegura a base legal para o pluralismo político e democrático, possui os dispositivos legais que consagram os princípios eleitorais que corporizam os critérios de fundamentação das regras eleitorais. A Constituição afirma o estabelecimento de um Estado de Direito Democrático em Moçambique como fundamento da cidadania moçambicana, formula uma noção de democracia, concebe e define a arquitectura jurídica da representação política e propõe um ideal republicano assente em valores de liberdade, igualdade e de direitos e deveres de cidadania. Conforme sustenta o artigo 3 da CRM, a República de Moçambique é um Estado de Direito Democrático, incorporando como um dos seus princípios basilares, o princípio de que a soberania reside no povo, no qual se alicerça o modelo de um Estado de Direito Democrático consagrado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem. Os princípios gerais do sistema eleitoral moçambicano que a CRM pontua, estão sumarizados no artigo 135º da CRM, nomeadamente:

1. O sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico;
2. Os resultados são apurados pelo sistema de representação proporcional;
3. Cabe à CNE cujas competências e funcionamento estão normatizadas por lei, proceder a supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais com independência, imparcialidade;
4. O processo eleitoral é regulado por lei.

<sup>18</sup> A Constituição da República de 1990 para as primeiras e a Constituição da República de 2004 para as quatro eleições posteriores- 1999, 2004, 2009 e 2014;

Estes princípios são os comandos nucleares do sistema, nas palavras de Eneida Salgado<sup>19</sup> ‘aquelas normas jurídicas que desempenham a função de dar coerência e servir como critério de verificação da actuação dos órgãos de soberania e dos cidadãos em suas relações intra-subjectivas e com o Estado e actuam no estabelecimento de um sentido de interpretação dos demais dispositivos normativos’.

A aplicação destes princípios contribui para a concretização do ideal do pluralismo democrático e participação efectiva dos cidadãos na vida política e governação do país. Eles garantem que o exercício eleitoral tenha um carácter de autenticidade. O n.º1 do artigo 135 assegura, categoricamente, este objectivo ao compreender a liberdade e a igualdade de voto, a formação de um corpo eleitoral o mais amplo e inclusivo possível, a garantia da soberania do eleitor na decisão de voto que devem depois reflectir na máxima consideração desse voto. A adopção de um sistema representativo com base no princípio da proporcionalidade expresso no n.º2 do mesmo artigo, exprime a vontade política de corresponder a exigência do pluralismo político no sentido de não restringir a qualidade da democracia representativa e participação do universo eleitoral. Segundo Reinhold Zippelius (1997:299)<sup>20</sup> ‘...faz parte da concepção básica de democracia que todos os possíveis interesses e opiniões tenham uma oportunidade de competirem entre eles e que procurem adquirir influência sobre a acção estatal.’ No n.º 3 desse artigo institui-se a CNE<sup>21</sup> como órgão independente e competente para gestão dos actos eleitorais com imparcialidade e legalidade. Isto é fundamental e não atenta apenas para a funcionalidade do sistema eleitoral mas, alerta que a sua não observância põe em risco de desvirtuamento a natureza democrática do instituto eleitoral e, conseqüentemente, do Estado de Direito Democrático. Finalmente, no n.º4 do artigo em citação temos reflectido o princípio constitucional da legalidade que ‘em matéria eleitoral deriva, directamente, do princípio estruturante do Estado de Direito’ (Eneida Salgado 2011:122).<sup>22</sup> No acervo de leis criadas ênfase especial deve-se dar, em primeiro lugar, à consagração do AGP em lei.<sup>23</sup> A expressão

---

19 SALGADO, Eneida Desiree - Os Princípios Constitucionais Eleitorais como Critérios de Fundamentação e Aplicação das Regras Eleitorais: Uma Proposta. Estudos Eleitorais, 2011, V.6, n.º3, pag.105

20 ZIPPELIUS, Reinhold – Teoria do estado, 3ª edição, Lisboa, 1997. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Fundação Calouste Gulbenkian.

21 A Lei n.º20/2002, de 10 de Outubro, sobre a criação da Comissão Nacional das Eleições, revista pela Lei n.º8/2007, de 26 de Fevereiro;

22 Obra citada

23 A Lei n.º13/92, de 14 de Outubro que aprova o Acordo Geral de Paz; Anote-se que este acordo contém o Protocolo III que prevê a eleição do Presidente da República pelo voto maioritário e dos parlamentares pelo sistema de representação proporcional por votos obtidos a escala nacional. O Protocolo III advogava ainda que o sistema eleitoral a estabelecer pela lei eleitoral consagraria os princípios de voto directo, igual, secreto e pessoal; as eleições legislativas gerais da Assembleia da República e as Presidenciais seriam realizadas em

legal material do pluralismo político foi traduzida na lei da criação dos partidos políticos,<sup>24</sup>a lei eleitoral é outro marco de relevo inquestionável<sup>25</sup>. Destaque vai ainda para a lei Orgânica do Conselho Constitucional e a lei do Recenseamento Eleitoral, isto no âmbito das eleições gerais parlamentares e presidenciais. Obviamente, o processo de democratização abrangeu a componente de descentralização dos órgãos de governação que significou a autarcização do poder local (vilas e cidades) e implicou uma série de medidas de reestruturação administrativa

---

simultâneo com um horizonte temporal de realização em 1993. Contudo, segundo (Brito et al 2010, 23), houve atrasos na formação das comissões mistas previstas entre outros constrangimentos e a calendarização inicial de 1993 foi adiada para 1994.

<sup>24</sup>A Lei n.º7/91, de 23 de Janeiro, alterada posteriormente pela Lei n.º14/92, de 14 de Outubro, sobre a formação e actividade política dos Partidos;

<sup>25</sup> A primeira Lei Eleitoral multipartidária foi a Lei n.º4/93, de 28 de Dezembro. Uma das características fundamentais desta lei era a concentração do regime jurídico eleitoral num único diploma legal (EISA Moçambique 2020: 17). Esta lei é revogada pela lei n.º3/99, de 2 de Fevereiro que teve o mérito de suprimir da sua regulação as matérias relativas à CNE e ao Recenseamento Eleitoral por se terem autonomizado com leis específicas. Nesta mudança é de interesse jurídico anotar uma clarificação na definição das competências da CNE e a retirada da tutela jurisdicional deste órgão, transferindo-a para o Conselho Constitucional. A Lei Eleitoral n.º3/99, de 2 de Fevereiro é revogada pela Lei n.º7/2004, de 17 de Junho que vai regular as eleições presidenciais e legislativas de 2004. Fora algumas inovações no capítulo da distribuição das actas e editais de apuramento dos delegados de candidaturas, o regime de suprimento de irregularidades formais no processo de candidaturas à Assembleia da República e o regime de recurso eleitoral ao Conselho Constitucional, a Lei n.º7/2004, de 17 de Junho não correspondeu a nenhuma evolução profunda do Direito Eleitoral que vigorava (EISA Moçambique 2020, 23).

A lei n.º7/2007, de 26 de Fevereiro revoga a Lei n.º7/2004, de 17 de Junho e institui, principalmente, três inovações de carácter estruturante, designadamente, a obrigatoriedade de eleições para moçambicanos residentes no estrangeiro, a obrigatoriedade de uso de urnas transparentes, a fase de apuramento distrital ou de cidade e o princípio de impugnação prévia. Entre estas se pode, também, acrescentar mais uma, a da necessidade de inscrição prévia aos partidos e coligações interessadas em concorrer para a Assembleia da República.

À Lei 7/2007, de 26 de Fevereiro sucedem-se por sequência histórica a Lei n.º8/2013, de 27 de Fevereiro, a Lei n.º12/2014, de 23 de Abril e a Lei n.º2/2019, de 31 de Maio. Apesar das alterações, praticamente, acessórias num e noutra artigo da lei vigente e que se consumavam em republicações, inicia-se a partir desta fase um período de estabilidade legislativa eleitoral (EISA 2020, 25).

acompanhada com a criação do correspondente pacote legislativo.<sup>26;27</sup> Neste contexto surgem as primeiras eleições autárquicas em 2008. Do manancial da legislação criada a par do processo de descentralização e autarcização do país destacamos a que estabelece o regime jurídico para a implantação das autarquias locais e do quadro normativo para as eleições autárquicas de 2008 (vide nota de roda pé), a lei que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as Autarquias Locais<sup>28</sup>, a lei que define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento da cidade de Maputo<sup>29</sup>, a lei que cria municípios de cidades e

---

<sup>26</sup> Lei 3/94, de 13 de Setembro que define o quadro institucional dos distritos municipais. A primeira iniciativa de relevo no sentido de se organizar a descentralização do Estado moçambicano. A lei preconizava a criação de distritos municipais, urbanos e rurais em toda a extensão do território nacional onde se elegeriam órgãos representativos locais. Contudo, ela não chegou de ser aplicada, pois que, na sequência das eleições gerais realizadas em Outubro de 1994, as suas disposições foram substancialmente alteradas, num processo que iniciou através da emenda constitucional n.º9/96, de 22 de Novembro e da aprovação da Lei n.º 2/97 que a revogou e instituiu o princípio do gradualismo<sup>26</sup> na prossecução do projecto de descentralização democrática, o que significou um ponto de retrocesso do processo de democratização do país. A emenda constitucional introduziu a designação “Poder Local”, que concebia a existência de autarquias locais, visando a participação dos cidadãos na solução dos problemas da sua comunidade, a promoção do desenvolvimento local e a consolidação democrática, no quadro da unidade do Estado moçambicano (Trindade, 2003, p. 120). A seguir cria-se a Lei n.º10/97 que materializou o princípio do gradualismo e com a qual foram escrutinados apenas 33 municípios com assembleias municipais eleitas. O poder local representativo cobriu somente 10% do território nacional, condicionando que 75% dos moçambicanos ficassem privados do direito de eleger seus representantes ao nível local ( ou seja em 58 vilas e 393 localidades, segundo dados de 2008 no jornal Savana, de 4 de Abril, pag. 20). Esta tem sido a base de sustentação da crítica, invocando-se os resultados das eleições gerais de 1994 que deram nas zonas rurais 40% de votos à Renamo e 41% à Frelimo, argumentando-se que com a Lei n.º2/97, de 18 de Fevereiro, o Governo da Frelimo visou retirar a base social de apoio à Renamo no campo. De referir que as mudanças introduzidas pela mesma lei somente foram votadas pela bancada maioritária da Frelimo na Assembleia da República. Por sua vez, o governo fundamenta o princípio de gradualismo na estratégia de descentralização democrática em duas justificativas: a) limitações orçamentais; b) carência de recursos humanos e materiais nas cidades, vilas e povoações pleiteando autarcização (Moçambique – Democracia e Participação Política; Um relatório publicado pelo AfriMap e pela Open Society Initiative for Southern Africa, 2009). Estas justificativas são igualmente rebatidas pela crítica que vê nelas uma expressão de falta de uma sistemica e consistente descentralização fiscal, pois, caso fosse implementada implicaria uma alteração da distribuição das receitas e competências tributárias, assim como, o necessário esforço de capacitação de quadros para os órgãos locais de poder. No que toca aos objectivos do presente trabalho, anotamos que esta situação, no geral, afecta negativamente os níveis de participação popular na solução directa dos problemas sociais a que ao povo diz respeito e limita o exercício dos direitos de cidadania.

<sup>27</sup> Lei, n.º2/97, de 18 de Fevereiro, estabelece o regime jurídico para a implantação das Autarquias Locais e do quadro normativo para as eleições autárquicas de 1998, realizadas em 33 primeiros conselhos seleccionados; Pela Lei n.º2/2008, de 2 de Abril o número foi aumentado para 43 municípios e pela Lei n.º11/2013 para 53.

<sup>28</sup> Lei n.º7/97, de 31 de Maio

<sup>29</sup> Lei n.º8/97, de 31 de Maio

vilas em algumas circunscrições eleitorais<sup>30</sup> e a lei sobre a eleição dos Órgãos das Autarquias Locais.<sup>31</sup>

Tanto no domínio das eleições gerais parlamentares e presidenciais como o da eleição das assembleias municipais e dos titulares dos órgãos autárquicos, este processo de elaboração da legislação eleitoral é um curso de avanços e recuos, desaguando por vezes em crises políticas que ameaçaram o retorno a uma nova guerra total. Isso explica os três Acordos assinados entre a Renamo e o governo da Frelimo, a seguir ao AGP, para pôr termo às tensões político-militares que se sucederam ao longo desse período, nomeadamente, o Acordo de 5 de Setembro de 2014, sobre o fim das hostilidades, o Acordo de 1 de Agosto de 1 de Agosto de 2019, sobre a Cessação das Hostilidades Militares, e o Acordo de Paz Definitiva e de Reconciliação Nacional de Maputo, assinado no dia 6 de Agosto de 2019.

A jurisprudência emanada pelo C.C. ao abrigo das suas competências constitucionais tuteladas, designadamente, pelo artigo 244 da CRM teve sempre uma intervenção activa. Gilles Cistac (2013)<sup>32</sup> assinala que de 2003 a 2012 o Conselho Constitucional proferiu 70 decisões em matéria eleitoral e agrupa essa jurisprudência em duas categorias: - ‘ a primeira que poderia chamar-se “jurisprudência jurídica” que é constituída pelos acórdãos do Conselho Constitucional que dirimem um litígio meramente jurídico ...; A segunda pode ser qualificada de “jurisprudência prática” porque não tem por objectivo controlar a legalidade de um acto jurídico praticado pela CNE mas de aconselhar ou orientar os órgãos eleitorais sobre a adopção de uma conduta mais adequada;’ O autor explica ainda dois segmentos pelos quais a evolução da jurisprudência eleitoral se manifestou: a consolidação da jurisprudência em matéria processual e procedimental; e a consolidação dos aspectos substantivos. No primeiro dos segmentos apontados destaca a análise do princípio da impugnação prévia, o prazo de interposição de recurso das deliberações da Comissão Nacional de Eleições, a actualização contínua e permanente dos cadernos eleitorais e a prevenção da sobreposição de prazos dos diversos actos do processo eleitoral. Dos Acórdãos e Deliberações proferidos destacamos: ao concernente à obrigatoriedade de uso de um caderno de recenseamento único actualizado,<sup>33</sup> ao

---

<sup>30</sup> Lei n.º10/97, de 31 de Maio; Esta lei conceptualiza duas categorias de autarquias locais, os municípios e as povoações, define também o regime jurídico de implementação do princípio de gradualismo no processo de autarcização do país.

<sup>31</sup> Lei n.º18/2007, de 18 de Julho, actualizada pela Lei n.º19/2002, de 10 de Outubro e posteriormente pela Lei n.º7/2013, de 22 de Fevereiro que por sua vez foi alterada pela Lei n.º6/2018, de 3 de Agosto e republicada pela Lei n.º10/2014, de 23 de Abril.

<sup>32</sup> Cistac, Gilles – A Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique, Seminário Internacional sobre Processos Eleitorais no Continente Africano, OE, 2012

<sup>33</sup> Deliberação n.º16/CC/04, de 14 de Janeiro

que pauta a relatividade do princípio de igualdade, permitindo a lei disciplinar diferenciadamente situações diversas,<sup>34</sup> ao atinente à aplicação do princípio de impugnação prévia na decisão recaída sobre o recurso do partido RENAMO e do seu candidato ao cargo de Presidente da República,<sup>35</sup> ao concernente à reclamação eleitoral do MDM relativa ao sorteio para a posição no boletim de voto realizado pela CNE<sup>36</sup>, ao que esclarece o princípio de aquisição progressiva dos actos eleitorais,<sup>37</sup> ao atinente à necessidade de se evitar a sobreposição de prazos das diferentes etapas do processo eleitoral, da necessidade de se distinguir o ilícito do contencioso eleitoral pelos órgãos de administração da justiça eleitoral de modo a combater-se a impunidade dos crimes eleitorais,<sup>38</sup> à Deliberação referente à aplicação do princípio de impugnação prévia na deliberação de validação e proclamação dos resultados das eleições presidenciais e legislativas de 2004<sup>39</sup> e a Deliberação sobre uma pluralidade de questões, em tom acentuadamente pedagógico e didáctico.<sup>40</sup>

Entre as ilações possíveis que se extraem da análise das regras de jogo enunciadas da legislação eleitoral escrutinada, podemos elencar: a) que o desenho do perfil dos órgãos de administração eleitoral foi condicionado por um contexto de transição democrática marcado por um conflito armado prolongado e buscou a estabilidade governativa possível. Em Moçambique, refira-se, a transição democrática decorreu a dois níveis, implicando por um lado a mudança de um regime autoritário monopartidarista para um multipartidário, por outro lado implicou a resolução de um conflito armado e a pacificação do país numa perspectiva de curto e a longo prazo (Sanches 2014: 63)<sup>41</sup>; b) reflectiu ou reflecte a bipolarização do cenário político da democracia moçambicana e uma forte politização dos órgãos de administração eleitoral; c) definem o gradualismo para o processo de descentralização autárquico; d) definem a

---

<sup>34</sup> Deliberação n.º19/CC/04, de 11 de Agosto

<sup>35</sup> Acórdão n.º28/CC/2009

<sup>36</sup> Acórdão n.º12/CC/2009, de 28 de Setembro

<sup>37</sup> Acórdão n.º30/CC/09, de 27 de Dezembro

<sup>38</sup> Acórdão n.º04/CC/2011, de 22 de Dezembro

<sup>39</sup> Deliberação n.º3/CC/2005, de 19 de Janeiro, nos termos do artigo 173 da Lei n.º7/2004, de 17 de Junho, Lei Eleitoral; A Lei Eleitoral n.º2/2019, de 31 de Maio trazia no seu bojo a pretensão de eliminação do princípio da impugnação prévia que, entretanto, na prática ficou inviabilizada, enfezada pela dificuldade de articulação do regime de reclamação e protesto nas mesas em sede de votação ou apuramento com o regime de recurso nos tribunais distritais (EISA 2020, 31).

<sup>40</sup> Deliberação 5/CC/2005, de 19 de Janeiro, o C.C. delibera sobre uma pluralidade de questões atinentes ao processo eleitoral, entre as quais o enquadramento legal do processo eleitoral, o recenseamento eleitoral, calendarização e prazos eleitorais, candidaturas ao cargo de Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República, campanha e propaganda eleitoral, irregularidades e ilegalidades, organização e supervisão e observação eleitoral. O CC decidiu, também, validar e proclamar os resultados das eleições gerais presidenciais e legislativas de 1 a 2 de Dezembro de 2004;

<sup>41</sup> Idem, obra citada

organização política do Estado Moçambicano como Estado de Direito Democrático Constitucional f) definem, ainda, que a reforma eleitoral tem sido uma característica permanente da política moçambicana (De Tollenaere)<sup>42</sup>, reflectindo uma lógica de defesa dos interesses particulares dos dois maiores partidos e a falta de consenso das regras de jogo da coexistência democrática.

Do ponto de vista dos efeitos práticos, a multiplicidade da legislação eleitoral e a constância das alterações havidas, trouxe alguma dificuldade de domínio e aplicação das mesmas ao nível dos actores políticos, situação que mereceu referência no Acórdão n.º30/CC/2009, de 27 de Dezembro, nos seguintes termos:

Consideramos oportuno deixar expressa a nossa convicção de que a multiplicidade de leis eleitorais que, embora regulando eleições diferentes, contêm os mesmos princípios e regras gerais, acaba por afectar a unidade e coerência do sistema do Direito Eleitoral, facto que combinado com deficiências de formulação de algumas normas, dificulta a interpretação e aplicação pelos diversos actores dos processos eleitorais, o que vem acrescer os problemas decorrentes da própria instabilidade da legislação, na medida em que ela é revista com vista à sua adaptação para cada contexto eleitoral.

A constituição de 1990 consagrou o Estado de Direito Democrático cujos princípios concretizadores são consolidados no texto constitucional de 2004.<sup>43</sup> Os artigos 2º e 3º da CRM de 2004 associados às disposições dos artigos 73º e 135º definem as bases do Direito Eleitoral Moçambicano, estabelecido sob os princípios da soberania popular, do primado da lei e da subordinação do Estado à Constituição, do pluralismo de expressão e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem. Paralelamente, o texto da Lei mãe preceitua o sufrágio universal directo, igual, secreto e periódico como mecanismo e regra geral pelo qual o povo exerce a sua soberania no âmbito da competição política em função dos direitos políticos e sociais que lhe estão outorgados. Para terminar este capítulo atente-se também a oportuna observação de Macuane (2000b)<sup>44</sup>, ‘apesar de as primeiras eleições multipartidárias terem sido realizadas apenas em 1994, as reformas políticas em Moçambique começaram já nos anos 80, com um processo de redefinição dos poderes dos principais órgãos do Estado e a sua progressiva separação do partido no poder – a Frelimo’. Este autor nos alerta para um

---

<sup>42</sup> De Tollenaere, Marc – Uma Economia Política da Reforma Eleitoral em Moçambique; <https://www.iese.ac.mz>

<sup>43</sup> Relatório do Conselho Constitucional de Moçambique à II Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa. Pag.5; <https://www.constitucional.org.mz>

<sup>44</sup> MACUANE, José Jaime: O Semipresidencialismo (?) em Moçambique (1986 a 2008), pag.171

aspecto importantíssimo para compreender a peculiaridade histórica da transição democrática de Moçambique, o contexto de guerra em que ela decorre, e que vai ter impacto na arquitectura institucional do sistema político moçambicano, incluindo, obviamente, o sistema eleitoral de representação proporcional de lista fechada, de que dele faz parte.

## **2.2 *Tratados Internacionais***

Define o texto constitucional<sup>45</sup> em relação à validade dos tratados internacionais no ordenamento jurídico que ‘Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique.’ Moçambique é signatário da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da União Africana<sup>46</sup>, a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança e de outros tratados relevantes em matéria de cidadania, participação política e democracia, como seja, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), tendo também acedido ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP). Importante, também, é referir que, os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais são interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> nº1 do artigo 18 da CRM

<sup>46</sup> nº2 do artigo 17 da CRM

<sup>47</sup> Artigo nº43 da CRM

## **CAPÍTULO III: O DIREITO ELEITORAL**

### ***3.1 O Direito Eleitoral Como Ramo do Direito Constitucional***

À eleição corresponde o direito eleitoral, à eleição política o Direito eleitoral político – o conjunto de normas respeitantes aos procedimentos eleitorais políticos<sup>48</sup>

Dentro do ordenamento jurídico, a eleição enquadra-se no Direito Eleitoral e este pertence a qualquer área de Direito a que se vincule a eleição em causa. À eleição política corresponde o Direito eleitoral político, parte integrante do Direito Constitucional que é onde o presente trabalho se enquadra. Com recurso de algumas conceituações doutrinárias especializada definiríamos o Direito eleitoral político como o campo do Direito que tem por finalidade regular as normas que determinam a forma, o modelo e as características da representação política, indissociável ao princípio democrático. O seu objecto, do ponto de vista jurídico, é garantir o exercício dos direitos políticos e fazer com que estejam reflectidos no processo eleitoral. Sumarizando num conceito simples ‘o Direito Eleitoral é o ramo do direito público composto pelas normas que regulam o direito político de votar, de ser votado e a realização de eleições’<sup>49</sup>. Especificamente, o objecto do Direito Eleitoral político consiste nas eleições dos titulares dos órgãos políticos do Estado e dos órgãos de poder local (provinciais e autárquicos no caso moçambicano), compreende ainda as eleições para os cargos internos (ex: Presidente do Parlamento) e outros cargos de natureza designativa e não representativa (ex: Presidente do Tribunal Constitucional ou Provedor da Justiça). O seu objecto também abrange as eleições no seio dos partidos políticos e por extensão, segundo Jorge Miranda,<sup>50</sup>abarca as normas reguladoras dos referendos por estarem no quadro do exercício do direito de sufrágio.

O Direito Eleitoral possui autonomia científica com objecto e princípios próprios, seja ainda porque possui reconhecimento académico como disciplina estendendo-se por um vasto corpo de normas infraconstitucionais. Além do Direito Constitucional de que está intimamente ligado e se apoia nos seus principais institutos, tais como, a soberania popular<sup>51</sup>, a democracia (directa

<sup>48</sup> MIRANDA, Jorge: Eleições e contencioso eleitoral – Conferência inaugural da II Assembleia das Jurisdições Constitucionais dos Estados de Língua Portuguesa, Maputo, 15 de Maio de 2012.

<sup>49</sup> JORGE, Flávio Cheim et al: Curso de Direito Eleitoral; Revista, 2ª edição, Editora *JusPODIVM*, 2017.

<sup>50</sup> Obra citada

<sup>51</sup> N.º1 do artigo 2 da CRM

e indirecta)<sup>52</sup>, o sufrágio popular<sup>53</sup>, os direitos políticos<sup>54</sup>, o mandato político<sup>55</sup>, o voto<sup>56</sup>, os partidos políticos<sup>57</sup>, o pluralismo de expressão<sup>58</sup>, a subordinação do Estado à lei<sup>59</sup>, etc., o Direito Eleitoral recebe também elementos do Direito Administrativo na esfera dos aspectos concernentes à organização das eleições, do Direito Processual Civil que cumpre função subsidiária e supletiva às normas processuais eleitorais, do Direito Penal quanto à criação dos tipos penais entre outras áreas de contacto interdisciplinar muito relevante e dinâmico.

Para a elaboração e interpretação das normas que regulam o direito político de votar o Direito



Eleitoral baseia-se em certos princípios, entre os quais os mais importantes se destacam:

- Princípio da proporcionalidade e razoabilidade; Princípio do Estado Democrático de direito; Princípio da vedação da restrição de direitos políticos; Princípio da democracia partidária; Princípio da Soberania Popular; Princípio da anualidade da lei eleitoral; Princípio da celeridade da justiça eleitoral; Princípio da periodicidade da investidura nas funções eleitorais; Princípio da responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos; Princípio da igualdade ou isonomia; e o Princípio da liberdade de propaganda, o Princípio da proibição do excesso; e o Princípio da desburocratização do procedimento eleitoral.

Estes princípios são também princípios constitucionais. O facto é que a eleição política é uma instituição básica do Estado Constitucional representativo moderno, implicando que tudo quanto lhe diga respeito tenha que ser considerado elemento integrante do Direito Constitucional. Segundo explica Jorge Miranda,<sup>60</sup> ‘a nota individualizadora mais saliente do Direito Eleitoral vem a ser a articulação de direitos fundamentais com a organização e procedimentos’, corroborando com a asserção de Cheim Jorge<sup>61</sup>, segundo a qual, para além do poder assente na soberania popular, o povo deve dispor de meios e instrumentos para exercê-la e ter regulamentado o direito de manusear tais instrumentos sob pena de não se ter o direito de acessá-los. Eis o espaço e a função que o Direito Eleitoral político preenche.

---

<sup>52</sup> Artigos 73, 79, 81, 135 e 136 da CRM

<sup>53</sup> Artigo 73 da CRM

<sup>54</sup> Artigos 48, 51, 52, 53, 55, 59, 62, 69, 70 da CRM

<sup>55</sup> Artigo 171 da CRM

<sup>56</sup> Artigo 73 e 135

<sup>57</sup> Artigos 74 e 75 da CRM

<sup>58</sup> Artigo 3 e 48 da CRM

<sup>59</sup> N.º3 do artigo 2 da CRM

<sup>60</sup> Obra citada

<sup>61</sup> JORGE, Flávio Cheim et al: Curso de Direito Eleitoral; Revista, 2ª edição, Editora JusPODIVM, 2017.

Historicamente, o percurso do Direito Eleitoral político moçambicano é recente e estando o Direito Eleitoral umbilicalmente ligado ao texto constitucional é digno de se dizer que só a partir da Constituição de 1990 e com maior efectividade da Constituição de 2004 é que se encontram substancialmente reflectidos os princípios do Direito Eleitoral político. Hoje, com base na experiência obtida desde o AGP em 1992, reconhece-se um acervo legislativo e tratamento teórico e sistematização a respeito em que o Direito Eleitoral vai progredindo, em particular, por via da jurisprudência do C.C., constituindo a dispersão dos actos normativos do processo eleitoral um dos seus maiores embaraços.

### ***3.2 O Direito Eleitoral e Democracia***

O sentido e estudo do Direito Eleitoral é indissociável à ideia de democracia, é em torno desta que gravitam os princípios, as normas reguladoras e técnicas processuais que lhe dizem respeito. O exercício da democracia pelo povo é o ponto crucial, o lugar de partida e de chegada, conforme prevê o nosso texto constitucional ao dispor, inequivocamente, que ‘A soberania reside no povo’.<sup>62</sup> No âmbito da problemática dos sistemas eleitorais importa afirmar que a democracia permite aos cidadãos a escolha dos seus representantes como titulares nos órgãos do Estado para a tomada de decisões, por conseguinte, uma democracia sólida só se pode estruturar e funcionar, em essência, se tiver por suporte um processo de escolha de representantes reflectido nos princípios democráticos de justiça, integridade, igualdade e legitimidade.

A relação entre o Direito Eleitoral e a democracia pode ser equacionada, segundo Cheim Jorge,<sup>63</sup> destringindo duas vertentes interpretativas do termo democracia: a vertente teleológica e a vertente instrumental. Na vertente teleológica o termo significa o resultado, o objectivo final da democracia que é o exercício do poder pelo povo. Na vertente instrumental, o termo significa o conjunto de meios e técnicas disponíveis para exercer esse poder. Ao poder expresso na soberania popular e aos meios e instrumentos disponíveis para exercê-lo sobrepõem-se direitos fundamentais, subjectivos e públicos, denominados de direitos políticos que constituem, no conjunto, o direito de manusear os instrumentos para exercer o poder. Esse conjunto de direitos políticos e a regulamentação para exercê-los constituem a garantia duma democracia real, o que portanto, faz nascer o Direito Eleitoral para regular o sufrágio através

---

<sup>62</sup> N.º1 do artigo 2 da CRM

<sup>63</sup> Obra citada

do qual são eleitos e investidos os representantes. Conclui-se então que a democracia representativa é que faz emergir o Direito Eleitoral e tudo quanto respeita às matérias do seu estudo tem por finalidade a protecção do exercício do poder democrático com base na aplicação do princípio de representação popular.<sup>64</sup>

### 3.3 Os Fundamentos do Direito Eleitoral

É impossível pensar-se em Direito Eleitoral, sem se remeter à ideia de um sistema representativo em que os representantes sejam válida e democraticamente eleitos. A democracia representativa é, portanto, o principal fundamento do Direito Eleitoral<sup>65</sup>

É óbvio que se não houvesse a necessidade de se eleger representantes, desnecessária seria regulamentar sobre quem pode e em quem se pode votar. ‘Com a democracia representativa a eleição se torna a peça essencial do sistema, torna-se a via de assegurar a coincidência da vontade do povo e a prossecução do interesse colectivo de harmonia com esta vontade.’<sup>66</sup> Nas duas perspectivas em que a democracia pode ser interpretada atrás descritas, como meio e como fim, ou seja, por um lado como resultado em que se preconiza a ideia de justiça, igualdade e soberania popular e, por outro, com significado instrumental, procedimento ou método para fazer com que o povo exerça o poder é necessário equacionar a complexidade deste processo, pelo qual se conclui que nas sociedades hodiernas com elevado número populacional, com a complexidade de estruturas, grande divisão e multiplicidade de tarefas de tarefas e heterogeneidade não é concebível realizar-se a democracia directa, pelo menos, como a forma prevalecente de democracia. Por isso mesmo, somente pela democracia semidirecta que inclui formas directas e indirectas e, onde a democracia representativa é de maior expressão, é a forma exequível de participação ou de exercício de poder popular. Em Moçambique a democracia representativa é a que também está consagrada como a mais expressiva na Constituição,<sup>67</sup> importa contudo, não descurar a crise de legitimidade que enferma a democracia representativa em geral e, na nossa em particular, provocados por diversos factores que se reflectem na estrutura do sistema eleitoral, tais como, a limitação da participação popular devido a forma de representação partidária através de listas fechadas, a corrupção ou fraudes

---

<sup>64</sup> Artigos 2, 73 e 168,

<sup>65</sup> JORGE, Flávio Cheim et al: Curso de Direito Eleitoral; Revista, 2ª edição, Editora JusPODIVM, 2017.

<sup>66</sup> MIRANDA, Jorge: Eleições e contencioso eleitoral – Conferência inaugural da II Assembleia das Jurisdições Constitucionais dos Estados de Língua Portuguesa, Maputo, 15 de Maio de 2012.

<sup>67</sup> Artigos n.º73 e n.º135 da CRM

eleitorais, a falta ou déficit de democracia interna no seio dos partidos, a partidarização dos órgãos de administração eleitoral, a falta de sistematização codificada da legislação eleitoral e a crise do próprio sistema de representação proporcional por não incluir mecanismos de maior participação popular, por exemplo, na relação entre os eleitores e os representantes. Do que se disse sobre esta matéria se pode, então, concluir que a democracia representativa, os direitos políticos, o processo eleitoral e a justiça eleitoral são os pressupostos fundamentais para que haja eleições e constituem, também, os eixos do objecto de estudo e de progressão do Direito Eleitoral.

## CAPÍTULO IV - SISTEMA ELEITORAL

### 4.1 O Acto Eleitoral – Conceito e Natureza Jurídica

A preceder o conceito de sistema eleitoral, importa discorrer sobre o conceito de acto eleitoral e sua natureza jurídica. Recorremos às fontes doutrinárias e, complementarmente, à legislação eleitoral – Lei n.º2/2019; Lei n.º3/2019; Lei n.º4/2019; Lei n.º5/2019; Lei n.º6/2019; e Lei n.º7/2019, todas de 31 de Maio.

Eleger no prisma etimológico significa escolher, preferir, propor ou designar alguém para determinado cargo ou função. No latim o termo *eligo* significa tomar preferência e, de igual modo, significa elevar alguém a um cargo, mediante votação. A eleição traduz a realização de uma escolha, através de um procedimento próprio, por parte dos membros de determinada colectividade, de alguém, para ser titular de certo cargo ou função.

A liberdade eleitoral pressupõe liberdade de selecção através do voto e na liberdade de oferta eleitoral, uma vez que tem de haver concorrência de várias alternativas. A liberdade eleitoral situa-se no círculo nuclear do conceito de eleição democrática.

Acto eleitoral consiste numa manifestação intencional, pela qual ‘um conjunto de pessoas, busca investir uma ou algumas pessoas, escolhida(s) à pluralidade de votos dentre os membros do universo deliberante, para o desempenho de certo cargo, função ou dignidade’.<sup>68</sup>

A natureza jurídica do acto eleitoral consiste, primeiro, na sua constituição como uma acção de escolha colegial, com a função de investidura. A escolha consiste na determinação de vontade colectiva, segundo a qual uma das alternativas, em presença, recebe a preferência da pluralidade através da regra da maioria; Segundo, implica, de igual modo, que a eleição está conexas com certos procedimentos constitucionais e legalmente imprescindíveis para o funcionamento do Estado – A designação de titulares dos órgãos da função política. – n.º1 do artigo 135<sup>69</sup> da Constituição da República. A investidura traduz o preenchimento de certo cargo ou função que a eleição consubstancia; Terceiro, o acto eleitoral pressupõe uma organização e é um acto complexo que encerra um conjunto de procedimentos de natureza jurídico-pública. O processo eleitoral é regulado por lei – n.º4 do artigo 135 da Constituição da República; Quarto, a votação ocorre de acordo com uma regra de simultaneidade, artigo 6 da Lei n.º8/2013,

---

<sup>68</sup> - CORTÉS, Jorge; De Almeida, Vasco Duarte et al: Estudos vários de Direito Eleitoral; Associação Académica da

faculdade de Direito, Lisboa,1996, pág.56

<sup>69</sup> O sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico constitui a regra geral da designação dos titulares dos órgãos electivos de soberania, das províncias e do poder local.

de 27 de Fevereiro; Quinto, a validade da eleição é determinada, sobretudo, pela validade das operações que possam afectar a formação da vontade comum e não muito pela validade de cada acto singular de voto – artigo 196 da Lei n.º8/2013, de 27 de Fevereiro.

#### **4.2 As Regras que organizam o Acto Eleitoral**

Segundo Basedau (2001)<sup>70</sup>, as regras que organizam o acto eleitoral têm por objecto o seguinte:

- a. A delimitação dos círculos eleitorais – constitui um elemento técnico fundamental, exerce forte influência sobre as possibilidades dos partidos políticos alcançarem assentos parlamentares e podem ser objecto de manipulação;
- b. A determinação da magnitude (número de membros a eleger) de cada círculo eleitoral – ou seja o número de assentos a serem atribuídos interfere na proporcionalidade dos resultados. Concebe-se, por regra, que quanto menor for a magnitude do círculo eleitoral (nos sistemas de representação proporcional) mais distorcida será a proporção entre o número de votos e mandatos;
- c. As formas de candidatura – traduzem a possibilidade de personalidades se candidatarem a título individual ou colectivo pelas listas dos respectivos partidos de apoio. As listas podem ser de (i) tipo fechada e bloqueada, são listas que apenas permitem ao eleitor votar em bloco a favor de determinado partido político, o efeito dessa modalidade de eleição resulta na dependência maior dos representantes em relação aos seus partidos e líderes; (ii) de tipo fechada não bloqueada, facultando aos eleitores escolher os seus preferidos entre os diferentes candidatos constantes numa lista partidária. O efeito prático é os eleitores disporem apenas de uma decisão pré-estruturada pelo partido e poderem os representantes agir em menor dependência face aos respectivos partidos e líderes; (iii) por fim, as listas abertas, permitindo aos eleitores cruzarem as listas de candidaturas e elaborarem as suas próprias listas, constituindo as pré-estruturadas pelo partido meras propostas.
- d. Os modos de exercício do direito de voto – refere-se ao número de votos a que o eleitor tem direito. Nos sistemas mais complexos é prática verificar-se a atribuição ao eleitor do direito a mais do que um voto e exercê-lo fora da lista do seu partido, em África por regra o eleitor só tem direito a apenas um voto, como é em Moçambique;

---

<sup>70</sup> BASEDAU, Mathias: Princípios básicos e fórmulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos. Coletânea de textos da Conferência sobre Sistemas Eleitorais decorrida em Luanda, de 13 a 15 de Novembro de 2001.

- e. Os critérios de conversão de votos em mandatos (fórmula eleitoral) – O elemento básico deste item chama-se princípio de decisão, pelo qual se determina a vitória ou a derrota eleitoral. Existem dois princípios diferentes: o princípio da maioria ou maioritário e o princípio da proporcionalidade ou proporcional, no primeiro a maioria dos votos decide o vencedor, no segundo o vencedor é obtido através da proporção dos votos obtidos. Ocorre muitas vezes se confundirem na identidade o “princípio de decisão” e o princípio de representação”, contudo não acontece nos casos especiais; A fórmula maioritária pode ser subdivida em maioria simples, maioria absoluta ou maioria qualificada. Na fórmula proporcional podemos obter duas categorias básicas: as fórmulas Divisor ( a de Hondt é um exemplo) caracterizadas por serem mais simples e transparentes e as fórmulas Quota ( a de Hare/Niemayer é um exemplo), sendo mais complexas mas conotadas como as que geram um resultado mais proporcional e favoráveis a partidos pequenos;
- f. Os mecanismos de resolução dos conflitos e ilícitos eleitorais (Dren Nupen 2001)<sup>71</sup> – atenta-se aqui, em primeiro lugar, a existência e adopção pelos partidos políticos de um código de conduta para garantir práticas eleitorais livres e justas, por exemplo, Moçambique tem um código de conduta; em segundo lugar, a adopção de um código de conduta para a própria entidade administradora e gestora dos pleitos eleitorais e do próprio governo; em terceiro, o envolvimento organizado da sociedade civil, capacitada e integrando personalidades com prestígio, em apoio às autoridades eleitorais e forças de segurança na gestão de crises eleitorais; em quarto lugar e último, promover a legitimação da resolução dos diferendos por todos os interessados através da actuação de um sistema judicial tecnicamente especializado, imparcial e eficaz
- g. Adicionalmente, as barreiras à eleição ou representação: - utilizadas para impedir uma fragmentação partidária muito assentada no parlamento. As barreiras impõe aos partidos políticos a obtenção de limites percentuais na votação sem os quais não se podem representar no parlamento. Até 2006 o nosso sistema eleitoral funcionou com uma barreira de 5% que entretanto foi abolida na perspectiva de favorecer a participação de partidos menores.

### **4.3 Concepção do Sistema Eleitoral**

---

<sup>71</sup> NUPEN, Dren: Organização, assistência técnica e supervisão de eleições – As experiências da África Austral

Dieter Nohlen (2007:15)<sup>72</sup> considera que para pressuposto de um estudo científico dos sistemas eleitorais, concebendo-os como variável inserida numa estrutura de análise causal, é indispensável clarificar a sua definição e, em termos gerais, concebe os sistemas eleitorais num sentido restrito e num sentido amplo. O mesmo autor observa, ainda, a tendência que o debate político sobre sistemas eleitorais, especialmente nos países com pouca experiência eleitoral - de certo modo Moçambique se insere neste grupo - tem de alargar em demasiado o conceito de sistema eleitoral, abrangendo todos os aspectos relacionados com o sistema eleitoral, partindo do direito de sufrágio, passando pela administração e incluindo o contencioso eleitoral. Por razões analíticas, o autor prefere, então, uma definição restrita para ‘diferenciar os diversos fenómenos eleitorais e identificar as variáveis institucionais no âmbito da suposta relação causal’ de que estamos interessados. Em seguida propõe-nos na prossecução desse objectivo uma definição restrita de sistema eleitoral:

- ‘os sistemas eleitorais determinam as regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares (no caso das eleições legislativas) ou em outros cargos políticos (no caso de eleições presidenciais, por exemplo)’. Entende-se por sistema eleitoral o modo como se vota ou modelo de escrutínio eleitoral, também se designa por regime eleitoral. Compreende um conjunto de regras e técnicas que permitem calcular como é que os votos expressos a favor dos candidatos determinam aqueles que de entre eles são eleitos. As técnicas usadas devem inspirar certa precisão e revestem-se, muitas vezes, de alguma complexidade.

Na perspectiva deste conceito restrito de Nohlen, Basedau (2001)<sup>73</sup> descreve o sistema eleitoral como sendo um conjunto de regras formais através das quais os eleitores expressam as suas preferências numa eleição e cujos votos são convertidos em assentos parlamentares ou cargos executivos. Esta definição não inclui outros elementos que fazem parte de um processo eleitoral tal como o direito ao voto (quem tem esse direito?), a apresentação de candidaturas (quem pode ser eleito?) e aspectos organizativos tais como o recenseamento de eleitores, o financiamento de partidos políticos, a igualdade de oportunidades dos partidos políticos nos “media” ou ainda a supervisão da votação e da contagem de votos.

---

<sup>72</sup> NOHLEN, Dieter – Os Sistemas Eleitorais: o context faz a diferença. Livros Horizonte 2007. Tradução de Conceição Pequeto Teixeira, pag.15

<sup>73</sup> BASEDAU, Mathias – Princípios básicos e formulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos; Conferência sobre Sistemas e Processos Eleitorais – Funções, Implicações e Experiências (Coletânea de Textos) Universidade Católica de Angola, Luanda, 2001.

O autor acrescenta que a exclusão destes elementos não traduz uma menor importância dos mesmos, antes pelo contrário, declara reconhecer-lhes um enorme peso e papel fulcral no desempenho dos processos eleitorais.

Uma definição próxima da anterior, por também excluir os aspectos administrativos da concepção geral que projecta, tais como, o recenseamento, a nomeação dos candidatos, a distribuição dos círculos eleitorais, a entidade que administra o processo, por exemplo, é nos dada pelo IDEA<sup>74</sup> (Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral) o qual, pretendendo interpretar os sistemas eleitorais, ao nível mais simples, concebe-os como plataformas que expressam os votos numa eleição geral pelos assentos conquistados pelos partidos e candidatos. E, apresenta três variáveis ou elementos técnicos chaves que os definem: a fórmula eleitoral usada, a estrutura do boletim de voto e a magnitude do círculo eleitoral.

Em seguida, num trabalho que congrega um conjunto de autores sob co-direcção de Jorge Cortês e Vasco Duarte de Almeida (1996)<sup>75</sup>, é exposta uma concepção de sistema eleitoral que transcrevemos:

O sistema eleitoral é o modo específico de regulamentação do acto eleitoral. O núcleo essencial das normas constitutivas do sistema eleitoral decorre do conceito de eleição política. Esta última é o processo, por meio do qual, universo de cidadãos eleitores determina a composição da Assembleia de Representantes. Trata-se de um processo específico: um conjunto de cidadãos agremiados num colégio eleitoral, exerce, de modo pessoal, o direito de sufrágio. Os votos convertem-se em mandatos, mediante um critério de escrutínio, que permite distribuir os cargos representativos pelas diversas candidaturas, em presença....

E prosseguem, sintetizando:

‘O Sistema eleitoral consiste no seguinte: 1. O conjunto de regras processuais que estabelecem as condições de acesso ao poder político; 2. as determinações que condicionam as oportunidades dos participante no processo político; 3. as normas que avultam no processo de transformação da vontade política do povo em posições de poder estatal; 4. O acervo de condições que determinam a conversão de votos em mandatos’.

Na perspectiva de obter uma definição operativa voltada para os propósitos do presente trabalho podemos concluir que, entende-se por sistema eleitoral o modo como se vota ou

---

<sup>74</sup> IDEA – Instituto Internacional para a Democracia: Concepção de Sistemas Eleitorais – Uma Visão Geral do Novo Guia Internacional IDEA, pag. 5.

<sup>75</sup> CORTÊS, Jorge; De Almeida, Vasco Duarte et al: Estudos vários de Direito Eleitoral; Associação Académica da faculdade de Direito, Lisboa, 1996, pág. 15, 16 e 17

modelo de escrutínio eleitoral, também se designa por regime eleitoral. Compreende um conjunto de regras e técnicas que permitem calcular como é que os votos expressos a favor dos candidatos determinam aqueles que de entre eles são eleitos. As técnicas usadas devem inspirar certa precisão e revestem-se, muitas vezes, de alguma complexidade. À esta definição sobrepomos uma última que concentra em si o sentido jurídico de maneira simples - o sistema eleitoral é a forma específica de regulamentação do acto eleitoral<sup>76</sup>.

#### **4.4 A Importância do Sistema Eleitoral**

O sistema eleitoral instituído em determinado país tem relação directa com os padrões de democraticidade desse país e é impactante na sua estrutura parlamentar, organização partidária e forma do governo. Esta é a conclusão de estudos da Sociologia sobre as técnicas eleitorais nas vertentes conhecidas de sistemas de representação: maioritária ou proporcional. A importância do sistema eleitoral pode ser captada das diferentes definições acima expostas onde se observa o vínculo inalienável entre o regime político democrático, a legitimidade da autoridade institucional dos órgãos representativos e de soberania com o processo eleitoral. O sistema eleitoral é um instituto chave da governação democrática na medida em que é através do conjunto de regras que o constituem (o pacote eleitoral) que são eleitos os representantes do povo.

#### **4.5 Critérios de Escolha do Sistema Eleitoral**

Debates teóricos e conceituais sobre a competição política e eleitoral têm sido explorados intensamente na ciência política desde os anos 50 do século XX (Terenciano et al 2014, 39). Um sistema eleitoral eficaz segundo (Brito 2016)<sup>77</sup>, obedece a certos requisitos por forma a garantir um ambiente democrático saudável na sociedade, como sejam:

- a) Ser de fácil compreensão para os eleitores, partidos e candidatos. Isso implica que todas as partes activas e envolvidas no sistema devem compreender como é que o voto se traduz em mandato, o acesso fácil ao recenseamento e a simplicidade dos procedimentos de votação;
- b) Ser um sistema inclusivo e de franca competição. Isso significa que os resultados devem reflectir uma abrangente representatividade dos sectores do eleitorado, incluindo as

---

<sup>76</sup> CORTÉS, Jorge; De Almeida, Vasco Duarte et al - Obra citada, pág. 15

<sup>77</sup> De BRITO, Luís: Rever o Sistema Eleitoral; IDEIAS, Abril 2016.

minorias sociais. Por outro lado, o sistema eleitoral deve oferecer oportunidades iguais aos partidos e coligações políticas concorrentes e deve haver condições para que haja uma efectiva e livre escolha dos candidatos por parte do eleitorado;

- c) Ser um sistema que assegure uma legitimidade reconhecida dos resultados da parte dos grupos políticos participantes e da população; O sistema eleitoral deve permitir o rápido apuramento de resultados e não deve ser fonte de exacerbação de conflitos políticos. O princípio da consensualidade das forças políticas e vivas da sociedade deve nortear a sua elaboração e aprovação;
- d) Ser um sistema financeiramente sustentável e administrável. Este requisito é de vital importância na hora da escolha do sistema a adoptar.
- e) Ser um sistema que expresse um forte consenso no seio das forças políticas e dos cidadãos.

À semelhança da Constituição, o sistema eleitoral pauta regras de convivência democrática e deve ser acolhido por consenso pelas forças políticas e cidadãos em geral. Não havendo democracia sem eleições e constituindo o sistema eleitoral a técnica jurídica para se aferir os eleitos, advém daí a importância e necessidade de na sua elaboração ter que se buscar com autenticidade a fiel expressão da vontade dos cidadãos.

Uma das características notáveis do mapa geográfico eleitoral em Moçambique é a clara evidência da existência de pólos regionais do voto distribuídos entre a Frelimo e a Renamo. Não obstante o sistema de representação proporcional escolhido no âmbito do Acordo Geral de Paz em Roma propiciar uma representatividade abrangente do universo das expressões político-partidárias na sociedade, o mesmo ficou condicionado à limitações com origem na experiência democrática historicamente recente associado ao ainda e também incipiente livre exercício da cidadania. Outro ponto de limitação digno de realce é o facto do sistema de representação proporcional em Moçambique se basear em listas fechadas, a eleição dos deputados faz-se através de listas plurinominais concebidas pelos respectivos partidos políticos, o que traz dificuldade acrescida para o desenvolvimento da própria democracia interna nos partidos. Este tem constituído um dos pontos mais criticados pelos analistas no que se refere à reforma do sistema eleitoral moçambicano. De concreto, tem-se apelado à mudança da respectiva estrutura de voto, de lista fechada para uma lista aberta personalizada, conquanto a vigente distancia o eleitor dos representantes e limita a participação cidadã, como também, enfraquece a instituição de mecanismos directos de prestação de contas.

## **4.6 Os Principais Tipos de Sistemas Eleitorais**

### **4.6.1 O Sistema Eleitoral de Representação Maioritária**

Os sistemas eleitorais aplicados às democracias contemporâneas são de grande espectro de variação e, também, bastante numerosos, contudo é possível classificá-los em duas categorias puras e uma eclética (Dantas, 2006)<sup>78</sup>, em função do critério de distribuição das cadeiras parlamentares, ou seja, se o critério de distribuição for por maioria está-se em presença do sistema de pluralidade ou se o critério de distribuição for proporcional o sistema é de proporcionalidade. Ao sistema proporcional que integra uma e outra das duas técnicas se convencionou chamá-lo de misto. O primeiro, o da pluralidade, é o sistema mais antigo. Compreende duas variantes principais: - a eleição maioritária de uma só volta, sendo eleito na circunscrição ou círculo eleitoral o candidato mais votado; e a eleição maioritária de duas voltas. Se na primeira volta nenhum candidato atingir um número de votos que lhe confira maioria absoluta (mais de metade dos votos) recorrer-se-á à segunda votação, a qual para vencer bastará obter uma maioria simples ou relativa. Na representação por sistema maioritário, há ainda que considerar a votação com voto alternativo. Neste modelo o eleitor vota em mais de um candidato segundo uma ordem de importância que adota, de forma que caso seu candidato preferido não consiga votos expressivos, o voto a si dirigido é reorientado para o segundo candidato ordenado na lista do eleitor, evitando-se assim o desperdício do voto.

Tem-se atribuído ao sistema eleitoral com base na maioria simples a tendência de conduzir a um cenário político bipartidário e à formação fácil de um governo.

Num quadro sintético, ilustra-se como vantagens do regime eleitoral por maioria de votação as seguintes: - Produz governos estáveis; desestimula a fragmentação partidária; favorece a função democrática pela razão de instituir com nitidez um governo da maioria parlamentar do partido vitorioso escrutinado; permite determinar facilmente, pela simplicidade do sistema, o número de candidatos eleitos; aproxima o eleitor do candidato, a referência principal para o eleitor centra-se na personalidade do candidato e na sua capacidade de representar o eleitorado e não o partido ou a ideologia; coloca o representante numa maior dependência do eleitor que do partido, pelo que isso concorre a uma maior atenção às expectativas e aos compromissos assumidos com o eleitorado; afasta do parlamento os grupos de interesses não institucionalizados em partidos políticos, forçando-os, por outra, a integrarem-se nas duas principais forças políticas.

---

<sup>78</sup> DANTAS, Sivanildo de Araújo: Programa de Pós-Graduação em Direito; Curso de Mestrado em Direito, 2006, Natal, pag.32

Constituem desvantagens: - Pode conduzir ao governo um partido que não obteve a quantidade superior de votos no país; o sistema é permeável à criação manipulada de círculos ou circunscrições eleitorais em função do seu *status* social e económico; é-lhe inerente a eventual falta de representatividade de um candidato eleito; condiciona fortes dificuldades de representação das organizações partidárias minoritárias.

#### 4.6.2 O Sistema Eleitoral de Representação Proporcional

Este sistema é também cognominado de sistema de representação das opiniões. A origem do princípio da representação proporcional (Cortês, De Almeida et al 1996: 26) sobre a origem do princípio de representação proporcional consideram duas ordens de razões:

1. A relação de correspondência que, necessariamente, deve existir entre a percentagem de votos obtida e a percentagem de lugares no Parlamento que cabem a cada partido político – a «**justiça na representação**»;
2. A regra da maioria implica dois modos de votação distintos: o voto deliberativo, para o qual a regra da maioria se impõe; e o voto representativo, pelo qual o povo, mediante a eleição, determina a composição da assembleia político representativa, segundo o parâmetro da representação proporcional. Deste modo o princípio da proporcionalidade serve o objectivo da representação das minorias.

Parafraseando Marcel Prélôt<sup>79</sup> Paulo Bonavides<sup>80</sup> cita: ‘tem por objecto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças’ e completa, citando, ainda, Benoit Jeanneau<sup>81</sup> com a definição ‘o sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido’. A representação proporcional reflecte, pois, uma coerência cujo princípio faz justiça à realidade de opiniões ou tendências políticas distribuídas em determinado espaço social. Este sistema, portanto, alicerçar-se basicamente na preocupação em relação à representatividade da sociedade dentro de um Parlamento.

Também em síntese, sumariza-se as vantagens: - É-lhe característico a valorização máxima do princípio de justiça eleitoral; atribui-se plena e justa eficácia a cada voto, de maneira que nenhum eleitor seja representado por alguém em quem não votou no órgão parlamentar;

---

<sup>79</sup> PRELÓT, Marcel – *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2ª Edição, pag.71

<sup>80</sup> BONAVIDES, Paulo – *Ciência Política*, 10ª Edição (revista e actualizada, 9ª tiragem, 2000

<sup>81</sup> JEANEAU, Benoit – *Droit constitutionnel et Institution Politiques*, pag. 17

promove a inclusão das minorias e das forças políticas de menor expressão; é, por natureza, mais aberto e flexível. Estimula a formação de partidos políticos e cria um ambiente de franca pluralidade político-partidária; propicia maior dinâmica e fluidez de diferentes expressões ideológicas.

Como desvantagens apresenta: - governos instáveis; Fragmentação partidária e ensejo de uniões políticas oportunistas, o que cerceia a confiança do eleitorado na legitimidade representativa; tende a atribuir importância e influência exagerada às formações políticas de pequena expressão, isso contrapõe o princípio de justiça jazente na representatividade proporcional; comporta uma maior dificuldade na aplicação das técnicas de contagem eleitoral para distribuição das cadeiras parlamentares. Essa dificuldade gera desconfiança e frustração aos olhos do eleitorado quanto aos resultados proclamados;

#### **4.6.3 O Sistema Eleitoral Misto**

Em democracia, da plataforma de regras que se usam para decidir sobre os resultados eleitorais também se concebe o sistema eleitoral misto, o qual consiste numa selecção criteriosa e junção de princípios e técnicas característicos quer do sistema maioritário quer do sistema proporcional, visando um equilíbrio eficaz e maior justiça da representatividade, ou seja, particularmente, sobrepujar os efeitos positivos e minorar os negativos que também lhes são característicos.

Os sistemas mistos são subtipos de muitas variantes das combinações que os sustentam. Os subtipos mais comuns, normalmente são dois: - A representação proporcional personalizada e o chamado sistema de votação paralela. A representação proporcional personalizada traduz a eleição dos representantes pela combinação do sistema de representação proporcional e pelo sistema de maioria, na qual o sistema de representação proporcional compensa a desproporcionalidade dos resultados do sistema de maioria. Na variante do sistema de votação paralela, um certo número de mandatos é conseguido por meio de uma eleição através do modelo de representação proporcional e, em paralelo, realiza-se uma eleição seguindo o modelo maioritário para eleger os deputados dos círculos uninominais. Este tipo de sistema não admite mandatos de compensação para garantir proporcionalidade do resultado final.

**Tabela 1. Vantagens Teóricas dos sistemas eleitorais**

Sistemas de Maioria	Sistemas de Representação Proporcional
Evitam a fragmentação partidária	Promovem a representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a sua força na sociedade
Promovem a concentração do Sistema partidário com vista a um Sistema bi-partidário	Evitam a criação de maiorias artificiais que não reflectam a relação de forças na sociedade sendo antes consequência de efeitos de desproporção no sistema eleitoral
Promovem a estabilidade governamental	Promovem maiorias negociadas no governo através de compromissos entre diferentes grupos sociais
Evitam o extremismo político; os partidos tem de orientar-se em direcção aos círculos moderados da sociedade	Evitam mudanças políticas extremas como resultado de distorções institucionais que não reflectem as mudanças reais
Promovem mudanças políticas. Pequenas mudanças na votação podem provocar grandes mudanças na distribuição de assentos	Promovem a representação de forças emergentes no parlamento
Permitem ao eleitor decidir sobre o governo em vez de se negociar coligações	Evitam sistemas políticos dominados por um ou poucos partidos
Promovem a prestação de contas directa do deputado ao seu eleitorado	

Fonte: Sistemas e Processos Eleitorais – Funções, implicações e Experiências : Coletânea de Textos da Conferência Internacional sobre Sistemas Eleitorais, Luanda, 2001, Universidade Católica

O Regime democrático representativo em Moçambique opera através de cinco espécies de eleições políticas por sufrágio universal directo: (i) a eleição do Presidente da República; (ii) a eleição dos Deputados à Assembleia da República; (iii) a eleição dos Governadores Provinciais; (iv) a eleição dos membros das Assembleias Provinciais; e (v) as eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais. O texto constitucional (n.º2 do artigo n.º135 ) declara que o apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de representação proporcional e a Lei Eleitoral n.º8/2013, de 27 de Fevereiro revista e republicada consecutivamente pela Lei n.º12/2014, de 23 de Abril e Lei n.º2/2019, de 31 de Maio consagram a variante de Hondt para a conversão de votos em mandatos para a Assembleia da República. Os deputados são eleitos por listas plurinominais fechadas de acordo com o artigo n.º167 da lei n.º8/2013, de 27 de Fevereiro. Este sistema eleitoral foi adoptado no âmbito de uma transição democrática pós-conflito (uma guerra longa de 16 anos) seguindo a tendência de outros processos de transição conduzidos sob a égide das Nações Unidas (Reilly 2008)<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> REILLY, Benjamin: Post-War Elections – Uncertain Turning Points of Transition. In From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding, edited by Anna K. Jarstad and Timothy D. Sisk. 2008. New York: Cambridge University Press.

Segundo Brito (2009) na mesa das negociações de paz, a Renamo pugnou por um sistema de Representação Proporcional com uma barreira de eleição máxima de 20%, a Frelimo apresentou preferência pelo Sistema Maioritário que já constava da Constituição de 1990. A barreira aprovada foi de 5%, mais tarde abolida. A escolha de sistemas eleitorais num contexto político de pós-guerra é crítico, sendo das instituições mais importantes para qualquer democracia (Reily 2001)<sup>83</sup>. Pois, então, se perguntaria: - Traduziria este sistema eleitoral neste momento a forma mais legítima do povo moçambicano fazer-se representar na Casa do Povo, o Parlamento? Será que o sistema eleitoral moçambicano adequa-se ao contexto da realidade social e política do país? Tem sido o sistema constituído um instrumento eficaz do ideal de estabilidade governativa, contribuindo para a manutenção da paz e consolidação do processo democrático?

Para responder à estas questões é necessário antes ter em conta que o conjunto das instituições eleitorais (regras, actos, procedimentos, órgãos de gestão, de justiça eleitoral, etc) inserem-se no quadro do estado democrático do país e das suas particularidades históricas e sócio-culturais. E tudo isso se insere no desafio maior de construir a nação e a identidade cultural da moçambicanidade que Cahen (2006)<sup>84</sup> interpreta da seguinte forma ‘ o Estado pós-colonial em África enfrentou a tarefa quase impossível de forjar um discurso moderno e legitimador de um projecto de unificação’. Esta declaração não apenas retrata a dimensão do desafio imposto ao projecto nacional que, como projecto, também reflecte o estado de transição, a fragilidade própria da fase incipiente, a dinâmica acentuada de mudança do aparelho institucional sobre o qual se alicerça, e por isso prenhe de instabilidade. O sistema eleitoral deve ser encarado a partir desta perspectiva.

<sup>83</sup> REILLY, Benjamin: Democracy in Divided societies: Electoral Engineering for Conflict management. Cambridge University Press

<sup>84</sup> CAHEN, Michel: Mozambique. Histoire Géopolitique D'un Pays sans Nation. Lusotopie

## CAPÍTULO V – O SISTEMA ELEITORAL E DEMOCRACIA

### 5.1 O Sistema Eleitoral e a Democracia

O termo democracia tem origem na antiguidade clássica grega, Giovanni Sartori<sup>85</sup> atribui o uso do termo pela primeira vez a Heródoto<sup>86</sup>. Na sua acepção etimológica se compõe de duas palavras, encerrando, de igual modo, dois conceitos: *demos* (povo) e *kratos* (poder). Por democracia se designava o governo directo do povo que administrava politicamente os interesses colectivos dos habitantes (cidadãos) da Cidade-Estado (polis).

O que nos ressalta de importante assinalar à partida para o assunto circunscrito neste capítulo é que os antigos tinham uma imagem da democracia completamente diferente da actual. Democracia significava o que a palavra designa literalmente: poder do *demos* e não, como hoje, poder dos representantes do *demos*, tal como nos declara Norberto Bobbio<sup>87</sup>. Este autor em seu desdobramento do tema afirma-nos que:

Durante séculos, os dois conceitos de democracia e de eleição não confluíram em um conceito unitário como ocorre hoje, porque democracia para os antigos não se resumia ao processo eleitoral, mesmo que não o excluísse, e, ao contrário, o processo eleitoral é perfeitamente conciliável com outras duas formas clássicas de governo, a monarquia e a aristocracia.

Na acepção dos antigos, democracia traduzia uma perspectiva de decisão directa dos interesses públicos que diziam respeito à comunidade de cidadãos por eles mesmos e, não, como hoje se entende de eleger quem deve por eles decidir. A participação directa era o que se considerava em primeiro plano nesse conceito de democracia e jamais a eleição a poderia confrontar como alternativa, tal como, a moderna democracia a coloca, ou seja, de maneira invertida, pois que, a eleição se transformou em regra e a participação directa em excepção. No passado a eleição era apenas um recurso de correcção à participação directa e, na generalidade os cargos eram atribuídos por sorteio.

---

<sup>85</sup> - SARTORI, Giovanni: Elementos de Teoria Política, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pág. 29

<sup>86</sup> - Da CUNHA, Paulo Ferreira et al.: 'A obra de Heródoto é a fundadora na perspectiva de uma História como histórias...' História do Direito, Almedina, 2005, Coimbra, pág. 14; WIKIPÉDIA: Heródoto foi o primeiro não só a gravar o passado mas também a considera-lo um problema filosófico ou um projecto de pesquisa que podia revelar conhecimento do comportamento humano

<sup>87</sup> - BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política – A Filosofia e as Lições dos Clássicos, Editora Campu, 2000, pág.373

Esta diferença de conceito e do próprio exercício democrático na antiguidade e nos nossos dias, observada segundo a proposta de análise de Norberto Bobbio (2000:371) cristaliza-se em duas diferenças, uma analítica e outra axiológica. Analiticamente, a diferença tem origem na alteração das condições históricas com a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais e a correspondente maior densidade demográfica destes últimos que, torna impossível a convocação do povo inteiro nos respectivos limites geográficos em assembleia única para deliberar os seus interesses e na qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros. Esta alteração das condições históricas, determina que a democracia hodierna seja, essencialmente, representativa. No prisma axiológico, verificamos que enquanto nos nossos dias a democracia é um termo de conotação positiva e todo o regime político se quer identificar com ela, no passado com os antigos não foi assim. A imagem da democracia era negativa, e a negatividade advinha porque a democracia foi sempre concebida unicamente como governo directo do povo, como autogoverno do povo e não mediante representantes do povo e, por isso associado a toda a negatividade que se possa atribuir a inaptidão, obscuridade e desorganização de um autogoverno do povo. Para Aristóteles, por exemplo, ‘a democracia é a forma corrompida de governo de muitos’<sup>88</sup>. A transição do modelo democrático dos antigos para o modelo moderno da democracia representativa não constituiu um processo abrupto, há um distanciamento histórico considerável de cerca de dois milénios e, em larga medida, as diferenças apuradas se devem a este distanciamento histórico. Neste processo houve necessariamente novos e sucessivos agregados de relevo ao significado da democracia, como seja, a teoria da soberania popular (um subsídio do direito público romano da era medieval), o princípio da maioria e as técnicas eleitorais (herdadas das ordens religiosas medievais) segundo Sartori (2005:38,39). Apesar destas diferenças invocadas há que reconhecer um denominador comum entre estes dois modelos de democracia, um vínculo essencial que caracteriza a natureza do regime democrático, pois que, se assim não se procede esvazia-se a alma da democracia que está contida no ideal humano que a define no seu significado profundo.

A ideia que sustenta ou defende a democracia como a melhor forma de governo tem por base a premissa que os homens são por natureza iguais no nascimento e igualmente dignos de governar. A fusão desta ideia com as tradições culturais do ocidente europeu moldou o pensamento político que deflagrou as revoluções burguesas no séc. XVIII sob o estandarte dos

---

<sup>88</sup> - SARTORI, Giovanni: Elementos de Teoria Política, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pág. 35; Aristóteles, Política, 1317b.

três princípios: igualdade, liberdade e fraternidade. Estes princípios nos conduzem à reflexão do indivíduo como pessoa moral dotada de direitos que lhe pertencem intrinsecamente, por inerência natural e, por essa razão, inalienáveis, direitos esses incorporados no ideal democrático. Outros dois elementos fundamentais a considerar são: a participação política do povo na escolha dos seus governantes e a visibilidade do poder. Com esta perspectiva, atingimos o cerne dos mecanismos funcionais da democracia representativa que não se pode conceber sem eleições. Joseph Schumpeter (1968:269)<sup>89</sup> nos oferece a propósito sua recorrida citação:

O método democrático é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do povo.

Esta definição operativa ou aplicada se associa a de Sartori (2005:46) ‘a democracia é um sistema pluripartidarista em que a maioria expressada pelas eleições governa no respeito dos direitos das minorias’ e, confluímos para a abordagem directa do binómio democracia/eleições. Canotilho (2003:292) declara ainda,

Em Estados regidos pelo princípio da soberania popular a dominação política não é um pressuposto naturalmente aceite; ao revés, exige uma justificação original, proporcionada justamente pelas eleições, traduzidas em um procedimento pelo qual os membros da comunidade elegem representantes que exercerão o governo. As eleições têm como objectivo, portanto, produzir um poder temporal amplamente admitido, a partir da extracção da vontade do povo.

Trata-se, como sustenta Vânia Aieta (2006:55) de uma visão que associa as faces procedimental e material da democracia. A primeira que vincula a legitimação do poder ao atendimento de determinadas regras e processos (com destaque para as eleições) e a segunda que incorpora e se identifica com valores e princípios, tais como a soberania popular, a garantia

---

<sup>89</sup> - SCHUMPETER, Joseph Alois: *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1942, pág. 269 (ed. Esp.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1968)

dos direitos políticos fundamentais, o pluralismo político e a organização política democrática. No entanto como volta a dizer-nos Sartori (2009:108)

a essência do regime democrático transcende a ideia de processo eleitoral: para a democracia, as eleições constituem uma condição necessária, porém não suficiente.

Seu verdadeiro alcance alia a garantia de participação na formação do poder a um estágio de actuação governamental identificado pela construção de uma sociedade em que se compartilham os demais direitos fundamentais<sup>90</sup>.

Para concluir, tentaremos buscar uma definição mais geral de democracia mas, como afirma Bobbio (2000:386) ‘As definições de democracia, como todos sabem são muitas’ e, subscrevemos a preferência do autor naquela que a apresenta a democracia como “o poder em público”. A visibilidade do poder é um legado substancial da democracia directa à democracia representativa, a visibilidade dos actos outrora verificados na *ágora* ganham forma na publicidade das sessões parlamentares, nas sessões de prestação de contas dos dirigentes políticos e na formação da opinião pública através da liberdade da imprensa. Esta definição, como enfatiza o autor ‘capta muito bem um aspecto pelo qual a democracia representa uma antítese de todas as formas autocráticas de poder’. Chegados a este ponto torna-se óbvia a elevada importância de que se reveste o papel do sistema eleitoral na vida política e democrática de qualquer país. A sua importância está fundada no vínculo intrínseco entre o regime político democrático, a legitimidade da autoridade institucional dos órgãos representativos e de soberania com o processo eleitoral. Citando Jorge Miranda ‘Não há representação política sem eleição’<sup>91</sup>. Interessante, porém, é observar, também, a natureza neutral do método eleitoral, pois que, as eleições podem ocorrer em regimes políticos não democráticos<sup>92</sup>. Em tais circunstâncias as variáveis de graus de liberdade, de abertura ou extensão de voto, legalidade, da integridade, do respeito à autenticidade dos resultados, da imparcialidade na gestão e justiça eleitorais e da preservação da igualdade de oportunidades

---

<sup>90</sup> - ALVIM, Frederico: Integridade Eleitoral – significado e critérios de qualificação; <http://www.e.publicações.uerj.br>

<sup>91</sup> - MIRANDA, Jorge: Eleições e contencioso eleitoral – Conferência inaugural da II Assembleia das Jurisdições Constitucionais dos Estados de Língua Portuguesa, Maputo, 15 de Maio de 2012.

<sup>92</sup> - Dieter Nohlen distingue entre eleições competitivas, eleições semi-competitivas e eleições não competitivas, consoante são realizadas, respectivamente, por regimes democráticos pluralistas, regimes autoritários e regimes totalitários; *Wahrecht und Parteinsystem*, Opladen, pp. 20-20

entre os cidadãos assumidos determinam os fins para que as eleições servem: ou para dar origem a democracias genuínas ou para “legitimar” regimes antipopulares e repressores do povo.’ A eleição assume, exclusivamente, a função de legitimação do poder político do Estado, apenas, nas democracias pluralistas’<sup>93</sup>

## ***5.2 A Transição Democrática e sua relação com o Sistema Eleitoral***

### ***5.2.1 Caracterização***

O progressivo interesse que as ciências sociais, em geral, e as ciências jurídicas, em particular, têm manifestado à temática da transição e consolidação democráticas não é acidental, é fruto das mudanças globais na arena política que têm marcado o mundo nos últimos 25 anos com a chamada “terceira onda democrática”<sup>94</sup> na qual Moçambique se insere. As incursões teóricas na temática da democratização não tem sido pacíficas. Filipe Nunes<sup>95</sup> sugere que a compreensão dos processos de consolidação democrática pode-se tornar mais facilitada se fizermos a distinção, antes de mais, sobre o que é uma democracia consolidada em si, do processo de transição democrática, e da liberalização política, esta última que, conforme afirma pode até ser promovida na vigência de um regime autoritário, compreendendo reformas sociais por uma redução da censura, aumento das liberdades associativas e tolerância política (como aconteceu com Moçambique com a instituição da Constituição de 1990 e as reformas sociais a ela agregadas, tais como, o pluralismo político, a imprensa independente, liberdade associativa, liberalização económica, etc.). O alcance político da transição democrática vai mais longe e, pelo mesmo autor, ‘ só está completa quando há um governo constitucional saído de eleições livres, não estando constrangido na sua autoridade pela partilha de poder com outros corpos não democráticos ou com domínios de reserva’. Define em seguida a consolidação democrática com um conceito minimalista homologado a Larry Dimond ‘consolidação democrática como um processo discernível pelo qual as regras, instituições e constrangimentos da democracia passam a constituir “o único jogo na cidade”, o quadro legítimo para a busca e exercício do

---

<sup>93</sup> - ibidem

<sup>94</sup> HUNTINGTON, S – The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century. Norman and London:

University of Oklahoma press, 1993.

<sup>95</sup> NUNES, Filipe Abreu – Transição e Consolidação Democráticas – Síntese de Leitura sobre o caso português. Penélope, nº28, 20003, pag.107-131.

poder político.<sup>96</sup> O que significa que ‘ quando, mesmo em situações de crise económica, a generalidade da opinião pública de uma determinada sociedade continua a revelar atitudes favoráveis ao sistema democrático e os conflitos são canalizados por meios institucionais – então considera-se que essa democracia está consolidada.’<sup>97</sup>

Objectivamente, não é o caso de Moçambique. Em doutrina, ainda, se elenca um conjunto de indicadores da consolidação democrática, tais como: - Existências de eleições justas, livres e transparentes, Schumpeter (1942:269)<sup>98</sup>; Concorrência política, Dahl (1971)<sup>99</sup> que, além deste indicador, defende na sua análise a participação popular e o pluralismo de expressão e direitos políticos (meios de comunicação independentes e liberdade de associação); Separação de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judicial, LarryDimond(1977)<sup>100</sup>; Acrescente-se a constitucionalização e protecção de direitos e liberdades pessoais e colectivos, a autoridade sobre a administração pública, o fortalecimento de partidos políticos capazes de articular interesses e competir para chegar ao poder, a subordinação dos militares e das forças de segurança à ordem constitucional e ao controlo do poder político civil, e a existência de um verdadeiro espírito constitucional, alicerçado numa cultura de estrita observância à lei e num sistema judicial independente.

Interessante é, também, rever a caracterização da consolidação democrática proposta por Linz & Stepan<sup>101</sup> apresentada por Siteo<sup>102</sup>: ‘(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.’

---

<sup>96</sup> Tradução livre minha da frase de Dimond “democratic consolidation as a discernible process by which the rules, institutions and constrains of democracy come to constitute the “only game of the town”, the one legitimate framework for seeking and exercising political power”.

<sup>97</sup> NUNES, Filipe Abreu – Obra citada

<sup>98</sup> Schumpeter, Joseph Alois – Capitalism, Socialism and Democracy, 1942, Routledge London and New York, pag. 269. “...O método democrático é o mecanismo institucional para chegar à tomada de decisões através das quais as pessoas adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular.

<sup>99</sup> DAHL, A. Robert -Poliarchy: Participation and Opposition (1971)

<sup>100</sup> DIAMOND, Larry – The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy; Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science. Series n.º45, 1997.

<sup>101</sup> LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred – Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe. Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996.

<sup>102</sup> SITEO, Eduardo J. – Lições da Experiência Moçambicana de Democratização: Os contornos da “Transição Democrática” no contexto de Moçambique, EISA 2020.

É o perfil básico que, entretanto, não propõe que haja um único modelo de consolidação democrática. Aliás, Schmitter,<sup>103</sup> a propósito, sublinha ‘ não há um modelo único de consolidação democrática: a institucionalização da democracia é um processo pela história, pela estrutura social, pela composição étnica e pelos contextos internacionais que afectam cada país’.

O quadro jurídico legal do Estado moçambicano prevê todos estes institutos acima elencados, naturalmente. Notável é, também, constatar que Moçambique é subscritor da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Carta Africana dos Direitos do Homem (artigo 18 da CRM) contudo, torna-se pertinente observar que entre a existência das leis incorporando princípios da ordem democrática e a sua efectiva aplicação há uma grande diferença. A ambiguidade de critérios pode iludir a distinção entre o país legal e o país real. É, sobretudo, à volta dos critérios que a polémica entre os autores dos processos da transição democrática que aludimos antes prolifera.

Retendo o fio condutor deste trabalho investigativo na perspectiva persistente de aclarar as indagações formuladas em torno do sistema eleitoral moçambicano como parte duma realidade social complexa em que se insere, abordaremos Siteo<sup>104</sup> que depois de nos nos conduzir até Dahl para nos recordar da tradição republicana e das duas tendências por este caracterizadas inerentes à tal tradição, nomeadamente, a tendência de pendor aristocrático e a tendência de pendor democrático, interpela Schmitter<sup>105</sup> conceituando que ‘ 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 regime híbrido que combina elementos autocráticos e democráticos; e (2) prolongada democratização, sem consolidação.<sup>106</sup> Na perspectiva de Schmitter esta situação é comum nas circunstâncias em que ‘a abertura – da transição democrática – foi imposta de cima’, onde, por regra, os antigos governantes acautelam e protegem seus interesses com recurso à práticas autoritárias dentro do novo regime.

---

<sup>103</sup> Dangers and Dilemas of Democracy .In I. Dimond & M.F.Plattner, The Global Resurgence of Democracy. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, pag. 76-93

<sup>104</sup> SITEO, Eduardo J. – Lições da Experiência Moçambicana de Democratização: Implicações da Cultura Política Dominante para o Curso da “Democratização” em Curso no País., pag. 45

<sup>105</sup> SCHMITTER, Philippe C. – Obra citada

<sup>106</sup> Expressão “prolongada democratização, sem consolidação” é minha livre tradução de preferência à tradução de Siteo “perpétua democratização, sem consolidação” da anotação de Philippe Schmitter, em inglês, persistent but unconsolidated democracy”.

Pois, então, o que revela a complexidade do conjunto institucional do Estado moçambicano na perfeição da sua democraticidade? Não se encaixaria Moçambique nesta leitura? E de que modo o sistema eleitoral tem contribuído?

Na resposta à estas questões Bogaards<sup>107</sup>, citado por Eduardo Siteo,<sup>108</sup> adianta:

Ora a “democratização” – no sentido do aprofundamento da democracia liberal – implica o concurso das três dimensões das normas centrais da democracia, ie., liberdade, igualdade e controlo, ou seja, a limitação do poder político. 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.

Nunes (2003)<sup>109</sup> corroborando advoga que ‘ A este propósito, convém recordar que os dados relativos à violação de direitos humanos, à corrupção, às desigualdades sociais, aos abusos de poder e à liberdade de imprensa são, em muitos casos, preocupantes do ponto de vista da consolidação e da qualidade da democracia..’ . Este paradigma permite começar a apreender, com mais clareza, o tipo de sistema eleitoral instituído no país, a sua interdependência institucional a par do seu papel de elemento estruturante do sistema político e, por conseguinte, do Estado de Direito Democrático instituído. É, portanto, um ponto de partida e também de intersecção da abordagem do sistema eleitoral na sua complexidade sociológica no entanto que fenómeno jurídico e político.

Reelaborando a classificação de Schmitter com relação ao progresso do processo de transição democrática, Bogaards sugere uma nova categorização, composta de dois grupos: o primeiro das “democracias imperfeitas” e o segundo dos “regimes eleitorais autoritários”. Bogaards traz uma nova perspectiva de análise, sugere que não se trata de prolongada democratização sem consolidação, mas de ruptura com o curso de democratização (Siteo:2020). Esta nova perspectiva põe a claro a desnaturalização democrática dos regimes eleitorais autoritários, são democracias de fachada eleitoral, apenas.

O que a verdade factível da história nos dá a observar no nosso país para sedimentarmos uma visão cientificamente alicerçada sobre esta problemática à lupa dos enunciados teóricos de

---

<sup>107</sup> BOGAARDS, Matthijs – How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism Democratization (16) 2, 1996, pag. 399-423

<sup>108</sup> SITEO, Eduardo J. – obra citada, pag. 50.

<sup>109</sup> NUNES, Filipe Abreu – Transição e Consolidação Democráticas: Síntese de leituras sobre o caso português. Penélope, nº28, 2003, pag. 107-131

Bogaards e outros expostos até então, de modo a discernir o rumo da nossa transição democrática? O debate doutrinário, como já assinalamos acima, em torno da transição democrática é polémico. Neste contexto, Marc de Tollenaere é também citado por Siteo<sup>110</sup> a propósito de elaboração da experiência moçambicana de democratização e na qual Tollenaere se socorre de Thomas Carothers<sup>111</sup> para sentenciar que Moçambique pertence à esfera de países em que a democratização não progrediu para a consolidação mas tomou um outro rumo que representa ‘ uma condição política nova que contém os elementos mais superficiais de democracia, mas muito pouco de sua substância’. E mais à frente conclui: ‘ ... são formas alternativas de regimes políticos não democráticos’, elencando três categorias de justificativas: (i) ‘as condições de desenvolvimento sócio-económico – profusamente argumentados pela teoria de modernização – não estão presentes nestes países (ii) a precariedade das fundações do próprio edifício do Estado – a condição prévia no modelo dinâmico ou “teoria genética<sup>112</sup>” – tanto em termos do hardware de construção de instituições, como em termos do software da cultura política dos detentores do poder ; e (iii) a ausência de experiência democrática prévia nestas sociedades<sup>113</sup>; Na concepção de Tollenaere (2002), Moçambique enquadrava-se com pendor a um regime de poder dominante podendo verter não para a consolidação democrática mas para possibilidades alternativas: (1) democratização incremental – similar à prolongada democratização sem consolidação, de Schmitter; (2) regime autocrático – hipótese assente na probabilidade de colapso da oposição política e corrosão da empatia pela democracia na classe política; e (3) estagnação e robustez do regime de poder dominante em face de uma oposição mais fragilizada e uma regularidade de eleições não transparentes mas aceitáveis.

Muita literatura existente hoje, abordando a problemática da democratização advoga que em Moçambique, os processos eleitorais, tendencialmente, têm ocorrido sob conflitos, troca de acusações entre os principais actores políticos e enorme desconfiança entre si. Esse é o cenário factível que caracteriza as eleições que Moçambique vem realizado até a data, desde 1994, em que decorreram as primeiras eleições gerais legislativas e presidenciais. Portanto, seis ciclos eleitorais, uma por cada quinquénio (1994, 1999, 2004, 2009, 2014 e 2019) correspondentes a igual número de pleitos para o Parlamento e Presidência da República, três pleitos para

---

<sup>110</sup> SITEO, Eduardo J. – Obra citada, pag. 52

<sup>111</sup> CAROTHERS, Thomas – «The End of Transition Paradigm» *Journal of Democracy*, (30) 1, 2019, pag. 99-113

<sup>112</sup> RUSTOW, Dankwart – *Modernization and Comparative politics: Prospect in Research and Theory. Comparative Politics* 1 (1), 1968, pag. 37-51; *Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model. Comparative Politics* 2 (3), 1970.

<sup>113</sup> TOLLENAERE, Marc – *Democracia e Eleições*, pag. 233.

sufragar os órgãos representativos e executivos autárquicos (2008, 2013 e 2018), dois para a eleição das Assembleias Provinciais (2014 e 2019) e uma (2019) para eleição dos governadores provinciais, todas elas caracterizadas por acusações de fraude pela oposição, com boicotes de permeio e regresso intermitente de confrontos armados entre a Renamo e o governo da Frelimo, os mesmos beligerantes de outrora e protagonistas do AGP.

Primeiro, remontando ao Capítulo I do presente trabalho, para compreender com profundidade o fenómeno em análise na sua natureza e origens, declarou-se que o passado colonial testemunha um vazio de vivência democrática, Zefanias Matsimbe (2017:71)<sup>114</sup> declara a propósito que ‘Este vazio foi também reforçado pela experiência da luta armada caracterizada pela estrutura bastante hierarquizada e autoritária que inibia a iniciação democrática.’ Num outro desenvolvimento o mesmo autor declara ‘Portanto, os libertadores herdaram valores autoritários do colonialismo português, que a longo prazo influenciaram a sua concepção sobre o exercício do poder para influenciar, controlar e dominar o povo, através do uso da violência revolucionária e outras formas de coacção social’. Emergiu daí e é vigente até hoje, por consequência e conjugação desse binómio, (colonialismo fascista / ditadura revolucionária e monopartidarista), com maior peso no segundo factor, uma tradição de intolerância, na acepção mais radical – ‘uma cultura política hostil à cidadania’ (Macamo 2014),<sup>115</sup> a mesma que induz Matsimbe na obra atrás citada a afirmar que ‘ Moçambique vive uma democracia eleitoral, mas continua a ser praticamente governado em moldes do partido único’, cultura política essa donde emana uma realidade tal que para Mazula<sup>116</sup> se conforma na explicação de que ‘os moldes 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 Pedro Graça<sup>117</sup> a caracteriza nos seguintes termos: ‘ a cultura frelimista continua a ser completamente dominante na sociedade moçambicana, confundindo-se com o próprio conceito de cultura nacional ou moçambicana...’ e que está implícito na visão de Melber (2002) ao que chamou de “moçambicanização” dos valores, normas e regras democráticas. As análises até aqui expostas e que também nos

---

<sup>114</sup> IESE 2017 – Desafios para Moçambique: Partidos libertadores na África Austral

<sup>115</sup> MACAMO, Elísio – A maldição do Estado: Anotações sobre a trivialização do político. Discurso da abertura da IV Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) Estado, Recursos Naturais e Conflito: Actores e Dinâmicas. Maputo 27 e 28 de Agosto de 2014.

<sup>116</sup> MAZULA, Brazão – A Construção da Democracia em África: o caso Moçambicano, Maputo, Ndjira, 2000.

<sup>117</sup> GRAÇA, Pedro Borges – A Constituição da Nação em África, Edições Almedina, Coimbra, 2005, pag.266

remetem para uma concepção aristocrática de democracia da elite política nacional, segundo Dahl (1989),<sup>118</sup> não abonam para uma realidade democrática consolidada em Moçambique.

Sobre este processo de transição democrática moçambicano e no que mais respeita às instituições ligadas ao sistema eleitoral em particular, Maloa (2014)<sup>119</sup> discorre em três pontos, primeiro, a questão da transparência, apontando desvios graves na actuação da CNE, STAE, CC e PRM no âmbito das eleições autárquicas de 2013, questionando, em particular, a imparcialidade da CNE e denunciando o recrutamento maioritário dos brigadistas filiados à Frelimo pelo STAE; segundo, responsabilização dos políticos, expondo como casos mais críticos (i) os incidentes do dia 9 de Novembro de 2000, quando na sequência das manifestações contestatárias sobre os resultados das eleições gerais de 2009 por membros e simpatizantes da Renamo na Vila de Mocímboa da Praia, registaram-se mais de 40 mortos; (ii) os excessos da actuação das autoridades policiais, no âmbito ainda das referidas contestações, que provocaram a morte de 119 pessoas por asfixia, encarceradas numa cela de 21m<sup>2</sup>, na cidade de Montepuez na sequência de confrontos entre manifestantes e polícias que provocaram outros 27 mortos entre os manifestantes e 7 mortos nas hostes policiais. De todas estas mortes, o que se põe em causa é que não houve inquérito, julgamento nem responsabilização de ninguém.

Declarado por Mazula<sup>120</sup>, segundo Maloa na obra que vimos a citar, a complexidade da realidade da transição democrática é contextualizada por Bernhard Weimar em 7 pontos: (1) A transição democrática de Moçambique veio de um acordo de paz que definiu em termos estratégicos, o quadro geral do cessar fogo da guerra que opôs o governo da Frelimo e a Renamo; (2) a paz do partido no poder e seus governos consecutivos; (3) a paz da oposição para tratar assuntos de transformação de um movimento de guerra num partido político; (4) a paz relativa entre os beligerantes do acordo geral de paz na Assembleia da República; (5) a paz dos doadores; (6) a paz das comunidades rurais e dos camponeses e (7) a paz das comunidades religiosas. Isto tornou a nossa democracia redutível a uma simples questão de eleições de partidos ou de presidentes.

Para arrematar a incursão na complexidade social que envolve o sistema eleitoral moçambicano citaremos Dieter Nohlen (2007:102)<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> DAHL, A. Robert – *democracy and Critics*. Yale Yale University Press, 1989

<sup>119</sup> MALOA, Joaquim Miranda – *Trajectórias Económicas e Políticas*, textos da Conferência Internacional: Será que em Moçambique existiu uma transição democrática? 2014, pag.86, 87,88.

<sup>120</sup> MAZULA, Brazão - *Moçambique, 10 anos de Paz e Democracia*. Maputo, Imprensa Universitária, Volume I, 2002.

<sup>121</sup> NOHLEN, Dieter – *Obra citada*

o estudo das instituições e a sua estrutura entre opções institucionais devem atender aos contextos socio-políticos – porque do contexto depende a importância que podem assumir as instituições. A tese que provavelmente melhor reflecte este pensamento é a de que na política a cultura tem maior relevância que as instituições.

Nesta linha mas, na direcção um tanto mais incisiva da experiência histórico-empírica moçambicana cabe a vez de Teodato Hunguana<sup>122</sup> responder em síntese a questão que colocamos poucas linhas depois do início deste capítulo, «Moçambique terá concluído a sua transição democrática, ou melhor, tê-la-á já consolidado?» e, por extensão, começar a responder a questão central investigada sobre o papel do sistema eleitoral na consolidação da democracia em Moçambique, citamos: ‘Estamos, pois perante o que podemos chamar de transição inacabada. «Numa leitura possível»,... importa, não apenas fazer essa constatação, mas procurar identificar as razões ou os factores dessa incompletude.’ E quais essas razões da incompletude? Hunguana prossegue que, ‘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. ... Quer dizer que muita coisa mudou mas o essencial permaneceu intacto. ... 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’.

## 5.2.2 O pluralismo Político – Os Partidos e seu Regime Jurídico

Em Moçambique, a Constituição de 1990 e o Acordo Geral de Paz de 1992 instituíram as bases e os principais elementos jurídico-legais do sistema multipartidário. Os princípios instituídos nesses instrumentos relativos ao multipartidarismo foram consagrados e consolidados no texto constitucional de 2004, nomeadamente, no seu capítulo IV. Outras leis ordinárias completam o quadro legal de actuação dos partidos, principalmente, a Lei nº7/91, de 23 de Janeiro, posteriormente alterada pela lei n.º14/92, de 14 de Outubro, a Lei Eleitoral, a Lei da Imprensa e a Lei Anti-Corrupção.

---

<sup>122</sup> HUNGUANA, Teodato – Constitucionalismo, eleições e Cidadania: Uma Leitura Possível. Democracia

Multipartidária em Moçambique. EISA, 2020.

Para o nosso foco de interesse, incidiremos a atenção na interacção entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, assim como os seus reflexos no sistema governamental. No estudo de Dieter Nohlen (2007:103) sobre a interconexão entre os sistemas partidários e outras variáveis institucionais num determinado contexto socio-político, os sistemas partidários assumem o lugar de variável dependente, contudo é-lhe atribuído papel decisivo quanto aos resultados que apresentam e às avaliações que merecem os elementos institucionais. Assim, conclui que quanto ao seu carácter dependente o sistema partidário sujeita-se a uma dupla dependência: de factores institucionais e, em maior medida, de factores socio-estruturais e históricos. Como variável independente, o sistema partidário é decisivo em três sentidos: na escolha, no comportamento e nos efeitos .

Neste quadro, o sistema partidário funciona como instituição política, tendo o seu carácter assente nessas duas características, ou seja, como variável dependente (do sistema eleitoral, de aspectos socioestruturais, do sistema do governo, etc.) e como variável independente (influindo no funcionamento de outras instituições – o sistema de governo, produzindo efeitos no sistema eleitoral, por exemplo), ficando a depender este impacto do grau da sua estruturação. Por fim este autor alerta, mais uma vez, da importância dos contextos socio-políticos e da acção de factores contingentes a eles relacionados.

Abordando esta temática Duverger (1959)<sup>123</sup> citado por Edalina Sanches<sup>124</sup> afirma que as instituições eleitorais têm efeitos mecânicos e psicológicos no sistema partidário. Os primeiros estão associados com o conjunto de regras que ditam o processo de conversão dos votos em mandatos, dispositivos como as cláusulas barreiras, a fórmula eleitoral, a dimensão eleitoral e a estrutura do voto (listas abertas ou fechadas) podem produzir efeitos quanto a maior ou menor fragmentação e (des)proporcionalidade. Os segundos relacionam-se à forma como as regras eleitorais moldam os comportamentos dos partidos políticos e dos eleitores. Sartori (2003)<sup>125</sup>, protagoniza também um outro paradigma sobre o tema. Para Sartori, tanto os efeitos mecânicos como psicológicos dos sistemas eleitorais são indirectos na medida em que são mediados pela estrutura do sistema partidário e conclui que dependentemente da maior ou menor estruturação dos sistemas partidários eles serão capazes de utilizar os dispositivos dos sistemas eleitorais

---

<sup>123</sup> DUVERGER, Maurice – Duverger's Laws Upside Down: *Political Studies* 53: 1-21

<sup>124</sup> SANCHES, Edalina Rodrigues: "Novo Contexto mas velha Política": A Evolução do Sistema Partidário Moçambicano entre 1994 e 2014.

<sup>125</sup> SARTORI, Giovanni – The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In *Electoral Laws and their Political Consequences*. 2003. Edited by Bernard Grofman and Arend Lijphart, 43-68. New York Agathon Press.

para conseguir resultados favoráveis. Benoit (2004:366-367) é outro recurso solicitado por Sanches e, para aquele analista, as leis eleitorais cumprem função distributiva, no sentido em que facilitam a participação de um grupo em detrimento de outro e, como tal, as suas origens têm mais relevância que as suas consequências. Daí que aconselha ser muito importante olhar para os interesses que levam os actores políticos a escolher ou manter os sistemas eleitorais que lhes são mais vantajosos. Este último exemplo nos recorda da disputa entre a Frelimo e a Renamo aquando da escolha do sistema eleitoral a implementar em Moçambique. Nas palavras de Teodato Hunguana, ‘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’. Este segundo que consubstanciava a proposta da Renamo como já afirmamos atrás, segundo Brito (2009).

Segundo, ainda, Sanches no seu estudo sobre os efeitos do sistema partidário no sistema eleitoral com base no modelo de Sartori(2003) são sugeridos quatro possíveis interacções ou interconexões entre sistemas partidários e instituições eleitorais: (i) sistema eleitoral forte e sistema partidário forte; (ii) sistema eleitoral fraco e sistema partidário forte; (iii) sistema eleitoral forte e sistema eleitoral fraco; e (iv) sistema eleitoral fraco e sistema partidário fraco. Na opinião de Sanches<sup>126</sup> Moçambique adequa-se à combinação (i), na medida em que existe um sistema eleitoral forte (representação proporcional) e um sistema partidário estruturado (dominante). Esta classificação, a primeira vista paradoxal, justifica-se porque a conversão de votos em mandatos no sistema proporcional moçambicano se efectua pela fórmula de Hondt, a menos proporcional e, a votação é por listas fechadas (os mandatários são mais dependentes do partido), pelo que, o sistema eleitoral é melhor classificado como forte. É, portanto, esta realidade que determina o curso evolutivo do sistema partidário moçambicano, não obstante funcionar em paralelo com um sistema de representação proporcional, propenso à fragmentação partidária, a paisagem político-partidária moldou-se como bipolar no começo com a Frelimo e a Renamo a preponderarem e, nos últimos tempos, a partir de 2009, a evoluir tendencialmente como sistema de partido dominante, tendo a Frelimo como força hegemónica.

---

<sup>126</sup> SANCHES, Edalina Rodrigues – Obra citada, pag. 74

Sobre sistemas de partido dominante, passando por cima da polémica existente, a nossa âncora é a definição seminal de Sartori (1976) homologada por Bogaards (2004; 2008) segundo a qual o sistema de partido dominante é aquele em que um único partido vence mais de 50% dos assentos em três eleições consecutivas. Para o caso moçambicano a adequação desta definição é aceitável, uma vez que a Frelimo tem o pleno de vitórias desde 1994 a 2019 (Gráfico 1, abaixo), anos das primeiras e últimas eleições gerais e presidenciais, conforme a ordem dada. Na maioria dos casos africanos, o partido dominante detém o poder desde as independências dos respectivos Estados. Em Moçambique esta situação é consonante com a simbiose Partido/Estado tratada no sub-capítulo anterior cuja essência e consequências no sistema político, em geral e, no sistema eleitoral, em particular, se pode claramente depreender nas explicações de Teodato Hunguana<sup>127</sup>:

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<sup>128</sup> desempenha. Esta problemática é-nos familiar porque é tema recorrente no discurso dos partidos da oposição e sua bandeira na confrontação como partido no poder.

Noutro trecho prossegue,

... todos os outros problemas que surgem invariavelmente em cada eleição prendem-se com a questão da despartidarização do Estado, que continua um desafio por enfrentar. ... A questão central, a grande dificuldade, que até aqui permanece por resolver, é a de como se garantir a independência e imparcialidade da CNE. ... 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.

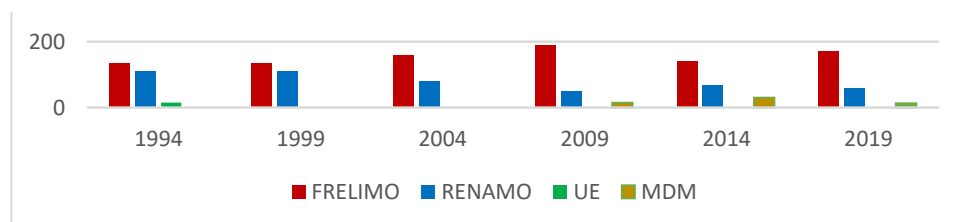


Gráfico 1: Eleições Parlamentares (de 1994 a 2019)

Fonte: EISA, Democracia Multipartidária em Moçambique apud CNE, <http://www.stae.org.mz>

<sup>127</sup> HUNGUANA, Teodato – Obra citada

<sup>128</sup> Alude-se à Constituição de 1990. Quando foi para substituí-la pela de 2004 houve uma discussão no sentido de diminuição dos poderes do Presidente da República e reforço do carácter parlamentar do regime do governo. As expectativas da RENAMO de poder vir a ganhar as eleições de 2004 com base nos resultados obtidos em 1999 determinaram que este partido inviabilizasse a reforma.

# CAPÍTULO VI – O SISTEMA ORGÂNICO DA ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE

## 6.1 – Órgãos de Gestão Eleitoral

### 6.1.1 – Organização e Composição da CNE

A realização periódica de eleições e seu impacto político fundamenta a importância da tarefa da sua organização. A incumbência dos órgãos de administração eleitoral é, por consequência, de enorme responsabilidade se tomarmos em conta o conjunto complexo das suas funções e procedimentos inerentes para garantir os pleitos num quadro legal, a começar pelo recenseamento dos eleitores, o registo das candidaturas, a constituição e distribuição das mesas de voto, a coleta e apuramento de resultados, de permeio a logística dos materiais de votação e meios de trabalho para além da organização e controlo do pessoal de apoio.

O EISA<sup>129</sup> destaca três questões concernentes ao debate sobre os órgãos eleitorais: - a organização da CNE, ao número de membros da CNE e ao relacionamento entre a CNE e o STAE. A indicação dos membros da Comissão Nacional de Eleições (CNE) é feita na proporção do número de assentos detidos por cada partido no parlamento, o que tem provocado muita controvérsia pela natureza partidarizada deste órgão, contrariando o carácter independente e imparcial que a Constituição lhe confere<sup>130</sup>. O seu número de membros já alterou de 21<sup>131</sup> para 19<sup>132</sup>, passando para 13<sup>133</sup> e hoje estabelecida em 17 membros<sup>134</sup>. Deste número 5 membros são representantes da Frelimo, 4 da Renamo, 1 do MDM e 7 são designados pelas organizações da sociedade civil e cooptados pelos partidos, dois quais se elege o Presidente e o Vice-Presidente. Esta composição reflecte a introdução do princípio da proporcionalidade da representação no parlamento e significou o abandono do anterior critério da paridade contida na Lei eleitoral de 1994. Segundo Rosário M.,<sup>135</sup> ‘a sua aplicação 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 e facilitar o processo de tomada de decisão a seu favor’.

---

<sup>129</sup> Legislação Eleitoral Moçambicana: Da Codificação à Harmonização a partir da Jurisprudência do C.C. (Análise Crítica e Propostas), EISA, 2000, Moçambique

<sup>130</sup> N.º3 do artigo 135 da CRM

<sup>131</sup> Lei n.º4/94, de 12 de Janeiro, a Lei Eleitoral reguladora das primeiras eleições

<sup>132</sup> Lei n.º20/2002, de 10 de Outubro

<sup>133</sup> Lei n.º8/2007, de 8 de Fevereiro, mantendo-se na Lei n.º6/2013, de 22 de Fevereiro

<sup>134</sup> Lei n.º30/2014, de 26 de Setembro

<sup>135</sup> ROSÁRIO, M. Domingos: EISA – Democracia Multipartidária em Moçambique: Organização da Administração Eleitoral, EISA 2020, pag.131

A CNE enquadra-se na tipologia constitucional de órgãos centrais do Estado,<sup>136</sup> ela é definida como órgão independente e imparcial cuja composição, organização, funcionamento e competências são fixados por lei,<sup>137</sup> estando incumbida de supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais. Esta disposição constitucional, porém, não harmoniza com a prática pela aplicação do princípio da proporcionalidade da representação parlamentar para a nomeação dos seus membros, não obstante a presença substantiva dos membros provenientes das Organizações da Sociedade Civil (OSC), entretanto, cooptados pelos partidos, colocando a CNE refém dos interesses e contendas políticas partidários. Isso interfere, também, quanto ao perfil profissional dos membros deste órgão eleitoral, relevando-lhes, principalmente, o papel de agentes políticos em detrimento do profissionalismo. Com base na seguinte crítica do EISA<sup>138</sup> sobre esta questão, se pode compreender melhor o problema: ‘... o desenho da actual composição da CNE vem do AGP, de 1992, que orienta o constitucionalismo moçambicano por vectores de reconciliação’. Pertinente é, também, observar que apesar da CNE aparecer frequentemente no centro da disputa legislativa na concorrência política entre os partidos que a têm integrado, o respectivo quadro jurídico é dos mais estáveis.<sup>139</sup> Como órgão central a CNE representa-se territorialmente em órgãos locais de apoio que são as comissões provinciais de eleições e as distritais ou da cidade. Estas, porém, são designadas em véspera dos recenseamentos e actos eleitorais e extinguem-se pouco depois da realização dos mesmos.

### **6.1.2 O STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral**

‘O Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) é um serviço público personalizado para administração eleitoral, com representação ao nível provincial, distrital ou de cidade’,<sup>140</sup> competindo-lhe organizar, executar e assegurar as actividades tecnico-administrativas do recenseamento e actos eleitorais<sup>141</sup>. Este órgão subordina-se permanentemente, por lei, à CNE não obstante a prescrição legal de constituir um serviço personalizado. Os interesses partidários manifestados nas confrontações políticas têm resultado em mudanças periódicas na estrutura da CNE e na posição hierárquica dos directores do STAE. O que importa enfatizar é a posição hegemónica do partido no poder, que surge em função do

---

<sup>136</sup> Artigo 138 da CRM

<sup>137</sup> N.º3 do artigo 135 da CRM

<sup>138</sup> EISA – Da Codificação à Harmonização a Partir da Jurisprudência do Conselho Constitucional, 2020, pag. 70

<sup>139</sup> Idem, pag. 64

<sup>140</sup> N.º1 do artigo 48 da Lei n.º6/2013, de 22 de Fevereiro

<sup>141</sup> N.º2 do artigo 48 da Lei n.º6/2013, de 22 de Fevereiro

alinhamento com a proporção de assentos na Assembleia da República e, portanto, o director geral deste órgão que tem assento permanente nas sessões da CNE, é sempre uma entidade ligada a este partido. Deste modo, o STAE que por natureza de funções deveria ser apenas um órgão técnico-administrativo de apoio à CNE que garantisse a a organização e execução dos actos eleitorais com neutralidade, imparcialidade, transparência e independência não consegue ser imune à partidarização do seu corpo orgânico. No geral ao STAE são atribuídas as seguintes críticas (EISA 2020): - desobediência e conflitualidade com a CNE; desigual distribuição e repartição de brigadistas e equipamento eleitoral com prejuízo das zonas cuja tendência de voto está conotada a favor da oposição; protagonismo em ilícitos eleitorais, tais como, enchimento de urnas e impedimento da presença de delegados de mesa da oposição no apuramento da votação; não credenciação de observadores independentes nacionais e estrangeiros; cometimento de imprecisões e inconsistências grosseiras nas estatísticas relativas ao censo e sistematização dos números e resultados da votação intermédios; e recusa de permitir o acesso aos cadernos eleitorais aos partidos políticos da oposição. Estas falhas, atendendo o peso técnico de controlo que o STAE possui no processo eleitoral, e de igual modo a CNE, não têm contribuído para desanuviar a arena política do clima de desconfiança entre partidos políticos e têm desvirtuado o sentido de toda uma reforma legislativa eleitoral para consolidar a organização e realização dos actos eleitorais numa plataforma de maior consenso, de maior transparência, justiça e legitimidade.

## **6.2 Justiça Eleitoral**

### **6.2.1 Caracterização**

No contexto moçambicano, a justiça eleitoral tem por funções, na generalidade, a de garantir a seriedade do processo eleitoral, evitar abusos e fraudes eleitorais, preservar os direitos e garantias pela aplicação da lei, processar e julgar as infracções administrativas e ilícitos ou crimes eleitorais. A justiça eleitoral possui características peculiares: - possui composição diversificada, actuando nela órgãos do quadro jurisdicional comum e constitucional (via contenciosa), bem como, os órgãos de apoio da CNE e dos agentes do processo eleitoral (via graciosa). O quadro normativo-constitucional e legal conjuga estes dois meios no exercício da justiça eleitoral, ao qual o CC o define como misto.<sup>142</sup> No que tange à Justiça Eleitoral importa,

<sup>142</sup> CC, II Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais da CPLP, Maputo 2012, pag.4

ainda, salientar que, conforme a constatação do EISA<sup>143</sup> ‘as eleições moçambicanas são incaracteristicamente secretas, se comparadas com outras eleições realizadas em outras democracias eleitorais’, esta situação tem afectado a contagem dos votos, como no teor de documentos que fundamentaram decisões sobre algumas deliberações dos órgãos de gestão eleitoral como de contenciosos eleitorais, envolvendo mesmo o C.C. (EISA:2020).

Falar da justiça eleitoral, para além do aspecto da fiscalidade da lei na implementação dos processos eleitorais, é ter por referência a transparência e a integridade sem os quais a legitimidade da investidura dos titulares do poder e mandatos dos representantes é posta em causa. A situação dos processos eleitorais em Moçambique é assim retratada pelo EISA (2020:168):

A integridade dos 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 259000 eleitores fantasmas e bloqueou a observação da sociedade civil.

### **6.2.2 O Conselho Constitucional – Competências em Matéria Eleitoral**

O texto constitucional define o Conselho constitucional (CC) como ‘órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional.’<sup>144</sup> Esta concepção permite afirmar que se trata de um órgão de natureza jurisdicional, especializado em matéria, incumbido de administrar tanto a justiça constitucional *stricto sensu* como a justiça eleitoral<sup>145</sup>. Portanto, cabe ao CC fazer a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade dos actos normativos em matéria eleitoral. O Direito Eleitoral político como descrito atrás, é parte do Direito Constitucional e a função jurisdicional do CC no processo eleitoral moçambicano está em perfeição com a lei. Questiona-se, porém, se a disposição legal<sup>146</sup> que ampara a designação dos juízes conselheiros do CC pela

---

<sup>143</sup> EISA–Democracia Multipartidária em Moçambique: Organização da Administração Eleitoral, 2020, pag. 157

<sup>144</sup> N.º1 do artigo 241 da CRM

<sup>145</sup> CC, II Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais da CPLP, Maputo 2012, pag.4

<sup>146</sup> N.º1 do artigo 7 da Lei n.º6/2006, de 2 de Agosto

Assembleia da República não obstrui a exigência de imparcialidade e independência que deve caracterizar os órgãos de administração da justiça, da justiça eleitoral no caso vertente.

O quadro constitucional das competências do CC no processo eleitoral para além do disposto no comando constitucional acabado de citar encontra-se também plasmado no n.º 2 do artigo 241 da CRM, do qual enfatizamos a sua alínea d) ‘apreciar em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais, validar e proclamar os resultados eleitorais nos termos da lei. O CC tem vindo a desempenhar importante papel nos campos da interpretação, integração e aplicação do Direito Eleitoral em Moçambique, sendo exemplos disso, 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 sobreposição dos prazos dos diversos actos do processo eleitoral (EISA 2020). As deliberações do CC têm tido um espectro relevante também no plano cívico em matérias jurídico-políticas como sejam a da consolidação da democracia multipartidária, o enquadramento do processo eleitoral no Estado de Direito Democrático, a necessidade de codificação da legislação eleitoral, da educação cívica dos cidadãos na perspectiva de consolidação da paz, para destacar algumas.

## **Conclusão**

Vislumbram-se após estes postulados todos para avaliar a adequação do nosso sistema eleitoral ao contexto socio-político a que está ligado e sua influência para a democraticidade do nosso Estado de Direito constitucionalmente instituído, algumas ideias chaves, (i) a ideia de que a democratização é um processo muito amplo e complexo, que abarca muitas variáveis onde podemos pontificar a nossa própria matriz sócio-cultural africana, cujo processo de construção em nação está em decurso, a história política do país, a cultura política e as clivagens existentes, o processo de modernização institucional, cultural e sócio-económico, a estruturação social interna do poder, o regime político e o impacto da conjuntura internacional; (ii) a ideia que todas estas variáveis se interconectam com o sistema eleitoral e se influenciam reciprocamente; (iii) a ideia que nos processos eleitorais confluem e manifestam-se conflitos que não têm origem apenas na natureza e tipo do sistema eleitoral mas têm uma base mais ampla e múltipla; (iv) a ideia que não existe, portanto, um modelo uniforme de sistema eleitoral para todas as realidades; mas, também, a ideia que há indicadores mensuráveis e cientificamente teorizados de avaliação da implementação de princípios democráticos e seu estágio de progresso. (v) a

ideia, por último, que a avaliação dos sistemas eleitorais não se compadece com uma

abordagem reducionista que traduza num dado único quantitativamente mensurável uma relação que na realidade é muita complexa (Nohlen 2007).

O sistema eleitoral moçambicano não é a fonte única da conflitualidade latente no país e que degrada e perverte ou mesmo trava o progresso democrático no país. Neste contexto, é de se validar a hipótese (H0), ou seja, que o actual sistema eleitoral é adequado para a consolidação da democracia em Moçambique, pois o problema não está no sistema em si, ele contém imperfeições, é verdade, as quais na dinâmica de materialização do ideal democrático e defesa dos seus princípios pressionam para que haja espaço de reformas e alternativas de seu melhoramento, no propósito de lhe conferir maior equilíbrio no desempenho das suas funções, privilegiando a eficácia, a participação e a representação. A recente propositura do CC de se compor um Código Eleitoral que irá reunir toda a legislação avulsa dá prespectivas animadoras de estabilidade na jurisdição dos processos eleitorais e poderá constituir um vislumbre dos há muito aguardados tribunais eleitorais. Os partidos políticos têm grande responsabilidade e devem evoluir quanto a sua democratização interna na despartidarização dos órgãos de gestão eleitoral e para desanuviarem o clima de desconfiança entre si que emperra o processo de reconciliação nacional. Por fim, reafirmar que o maior valor na política é a cultura e é necessário que isso se assuma em toda a sociedade para que se convirja naquilo que é o natural em democracia, um governo público.