



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Ciência Política

**O Contrassenso Entre a Consolidação do Estado
Autoritário e a sua Abertura nas Reformas Eleitorais em
Moçambique (2002-2009)**

Alberto Fita Ussete

Supervisor: Prof. Doutor Domingos Manuel do Rosário

Maputo

2024

O Contrassenso entre a consolidação do Estado autoritário e a sua abertura nas reformas eleitorais em Moçambique (2002-2009)

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de Júri

Presidente _____

Supervisor _____

Oponente _____

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	iv
LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	vii
EPÍGRAFE	viii
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Problematização.....	2
1.2. Hipótese	6
1.3. Variáveis.....	6
1.4. Objectivos	7
1.4.1. Objectivo Geral.....	7
1.4.2. Objectivos Específicos.....	7
1.5. Delimitação do tema	7
1.6. Relevância do Estudo.....	8
1.7. Metodologia	9
CAPÍTULO II – CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E PERSPECTIVA TEÓRICA	11
2.1. Conceitos.....	11
2.2. Revisão da literatura	14
2.3. Perspectiva Teórica	17
2.3.1. Neo-Institucionalismo.....	17
2.3.2. Teoria da Escolha Pública.....	18
2.3.3. Relevância destas teorias para o estudo	19

CAPÍTULO III – O CONTRASSENSE ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO AUTORITÁRIO E SUA ABERTURA NAS REFORMAS ELEITORAIS EM MOÇAMBIQUE.....	21
3.1. A consolidação do Autoritarismo Competitivo em Moçambique.....	21
3.2. A Reforma Eleitoral de 2007	23
3.3. Que Sociedade Civil Compôs a CNE?.....	25
3.3.1. A trajetória histórica como determinante	26
3.4. Os factores que fizeram a Frelimo Incluir a sociedade Civil.....	29
3.5. Impacto da Sociedade Civil na Democratização e Transparência Eleitoral	31
3.5.1. As Eleições autárquicas de 2008.....	31
3.5.2. <i>Déjà vu?</i> – As Eleições Presidenciais de 2009.....	34
3.5.3. Progressos Na democratização?.....	40
3.6. O impacto das reformas no controlo da Frelimo sobre os OAE	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
ANEXOS	54

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso, que resulta da minha investigação pessoal e das orientações críticas e sugestões do meu supervisor, nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes que utilizei.

O Candidato

.....

Alberto Fita Ussete

Maputo, Agosto de 2024

DEDICATÓRIA

à Lígia Magaia, minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Ao meu supervisor, Professor Domingos Manuel do Rosário, meu eterno obrigado pelas orientações, conversas, correções e conselhos incansáveis durante todo o percurso de concepção deste trabalho e na carreira académica e profissional.

Agradeço especialmente à Lígia Magaia, por ter me ensinado a ler e escrever, além de ter feito um acompanhamento ímpar durante toda minha vida académica. Igualmente, aos meus dois irmãos, Nilton Ussete e Cília Ussete, e meu pai, Fita Ussete, por serem pessoas incríveis e terem permitido que os meus estudos estivessem sempre em primeiro lugar.

Meu obrigado estende-se para uma dupla de amigos que considero irmãos, Erven Cocho e Arlindo Minzo, por terem acreditado no meu potencial e suportado quase dez anos de conversas *nerds* sem nunca ter reclamado.

Meus agradecimentos à Sana Shamir, minha amiga e namorada, por ter estudado comigo e sempre apresentando seu ponto de vista de tudo que foi escrito neste trabalho, e suportado meu vício de falar de livros. Do mesmo modo, as minhas duas companheiras de turma que transcenderam esse espaço, Nicole Chantel e Priscília Manjate, obrigado pelo apoio incondicional.

Ao grupo de amigos que conheci na faculdade, Basílson Ferraz, Sevene Marcelo, Alberto Matola, Carlos Seifane, Américo Simango, Samuel Maulele, Óstel Mangujo, Anacleto Mangunhane e José Lourenço, sou grato pelo esforço que cada um de vós fez para que eu fosse um estudante e uma pessoa melhor.

As minhas duas tias, Zurra Rodrigues e Amélia Fumo, obrigado por terem cuidado de mim durante toda infância e adolescência, e por ensinarem como o humor é importante em todas as situações da vida. Por falar em humor, agradecer a Anderson Armino e Cassimo Geraldo (Naka), dois amigos que me tornaram mais competitivo.

Aos professores da FLCS, meu muito obrigado, cada elogio e crítica serviu para criar o estudante que sou hoje, mais exigente comigo mesmo e orgulhoso das pequenas coisas que alcanço. Aos entrevistados neste estudo, agradeço a disposição e o carinho com que fui tratado. Em especial, Paulo Cuinica e Augusta Almeida, forneceram informações imprescindíveis.

Edilson Guirengane e Hernye, devo-lhes muito, espero que um obrigado seja suficiente.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMODE	Associação Moçambicana de Defesa dos Direitos Humanos
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CDE	Comissões Distritais Eleitorais
CEDE	Centro de Estudos para a Democracia
CIP	Centro de Integridade Pública
CISLAMO	Conselho Islâmico de Moçambique
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPE	Comissões Provinciais Eleitorais
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DHD	Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento
EIU	Economist Intelligence Unit
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
LDH	Liga dos Direitos Humanos
LINK	Fórum das ONGs
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
OAE	Órgãos de Administração Eleitoral
OE	Observatório Eleitoral
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONP	Organização Nacional de Professores
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OTM	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

UE-MOE União Europeia - Missão de Observação Eleitoral

USAID Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

V-Dem Varieties of Democracy

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 Composição da Comissão Nacional de Eleições.....	24
Tabela 2 Maiores declínios na autonomia dos OAE.....	43
Gráfico 1 Pontuação da Democracia Moçambicana Por Fonte	21
Gráfico 2 Confiança na Comissão Nacional de Eleições.....	41
Gráfico 3 Autonomia dos OAE em Moçambique.....	43

RESUMO

As reformas eleitorais sempre demandaram estudos na ciência política, a sua ocorrência em regimes autoritários competitivos/eleitorais reforça ainda mais esta necessidade. Esta monografia investiga a aparente contradição da consolidação de um Estado autoritário em Moçambique e a sua abertura nas reformas eleitorais. O estudo questiona se essa abertura representava um progresso genuíno na democratização ou apenas uma estratégia para legitimar o regime e manter o controlo da Frelimo sobre os Órgãos de Administração eleitoral. Empregando uma abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas, usando-se do neo-institucionalismo racional e histórico, juntamente com a teoria da escolha pública, conclui que as reformas eleitorais em Moçambique, sob a liderança da Frelimo, foram predominantemente simbólicas, representando uma democratização superficial. A inclusão da sociedade civil, embora criasse uma impressão de abertura e participação, foi cuidadosamente planeada para garantir que a Frelimo mantivesse o controlo sobre o processo eleitoral.

Palavras-Chave: Reformas eleitorais, regime autoritário, sociedade civil, Administração eleitoral, democratização.

ABSTRACT

Electoral reforms have always demanded studies in political science, and their occurrence in competitive/electoral authoritarian regimes further reinforces this need. This monograph investigates the apparent contradiction between the consolidation of an authoritarian state in Mozambique and its openness in electoral reforms. The study questions whether this openness represented genuine progress in democratization or merely a strategy to legitimize the regime and maintain Frelimo's control over the electoral administration bodies. Employing a qualitative approach, combining bibliographic and documentary research with semi-structured interviews, using rational and historical neo-institutionalism along with public choice theory, it concludes that the electoral reforms in Mozambique, under Frelimo's leadership, were predominantly symbolic, representing superficial democratization. The inclusion of civil society, although creating an impression of openness and participation, was carefully planned to ensure that Frelimo maintained control over the electoral process.

Keywords: Electoral reforms, authoritarian regime, civil society, electoral administration, democratization.

EPÍGRAFE

“plus ça change, plus c'est la même chose”.¹

(Jean-Baptiste A. Karr, 1849)

¹ ‘Quanto mais mudanças ocorrem, mais as coisas permanecem na mesma’

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Os arranjos eleitorais são frequentemente objecto de debates acalorados. Quando uma nova democracia começa a planear sua eleição inicial, alguns dos momentos mais contenciosos ocorrem bem antes de um sistema partidário se formar, antes de as campanhas serem conduzidas e antes de o primeiro voto ser lançado. Mesmo em democracias estabelecidas, as decisões sobre como as eleições são conduzidas são frequentemente revisadas.²

No continente africano, a tarefa aparentemente simples de sustentar e consolidar uma democracia a partir da realização de eleições regulares, que não só confeririam legitimidade democrática aos governos, como aprofundariam continuamente a participação política e a responsabilidade democrática, tornou-se hercúlea. À medida que os actores políticos (tanto no governo quanto na oposição) tomaram consciência do “cardápio da manipulação”,³ poucos duvidam da necessidade de novas reformas das instituições eleitorais.

Moçambique é um destes países que frequentemente opera reformas eleitorais, desde a transição para o multipartidarismo. Esta pesquisa, com o tema “o contrassenso entre a consolidação do Estado autoritário e a sua abertura nas reformas eleitorais em Moçambique (2002-2009)” visa responder como é que numa situação de início de práticas autoritárias de partidarização do Estado, incluindo os órgãos de Administração Eleitoral, a Frelimo embarcou por reformas eleitorais mais profundas, como a inclusão da sociedade civil maioritária nos órgãos de Administração Eleitoral.

Por um lado, testemunhamos a crescente consolidação de um regime autoritário, com a Frelimo exercendo controlo significativo sobre o Estado e o espaço político. Por outro lado, reformas eleitorais têm sido implementadas, introduzindo elementos de abertura e participação nos Órgãos de Administração Eleitoral (OAEs). Essa contradição aparente, entre o fechamento do regime e a abertura eleitoral, leva-nos a hipótese de que em regimes autoritários, as reformas eleitorais nominalmente democráticas, que criam uma imagem de abertura, são apenas simbólicas, tendo pouco ou nenhum efeito prático na democratização, e são adoptadas para legitimar o partido governamental e reforçar seu poder de influência nos OAE.

² S. Bowler & T. Donovan, *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: OUP, 2013.

³ S. Mozaffar & A. Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction”. *International Political Science Review*, 23(1), 2002, pp. 5–27.

O trabalho encontra-se dividido em quatro partes, a primeira parte cobre a introdução, o problema, a hipótese, as variáveis, os objectivos, a delimitação do tema da pesquisa, relevância do tema e a metodologia. Esta primeira parte é responsável por explicar as questões técnicas e metodológicas que guiaram o estudo para o alcance dos objectivos.

A segunda parte trata dos conceitos basilares para a compreensão da pesquisa, passando também pela revisão da literatura (o estado da arte sobre reformas eleitorais em regimes autoritários) e terminando com a perspectiva teórica adoptada pelo autor, ou seja, as lentes pelas quais a leitura do fenómeno político é feita. A terceira parte, preocupa-se em, de facto, entrar no debate que foi proposto, da abertura nas reformas eleitorais em regimes autoritários competitivos. Esta parte começa por marcar o período que pode ser considerado de consolidação do autoritarismo em Moçambique, e avança para os factores que fizeram a Frelimo optar por estas reformas e os efeitos práticos delas na democratização e transparência eleitoral, culminando na avaliação do controlo da Frelimo sobre os órgãos de administração eleitoral. Na última parte, não menos importante, são feitas as considerações finais do estudo.

1.1. Problematização

A realização das eleições em 1994 foi um marco fundamental na história de Moçambique, representando sua primeira incursão no multipartidarismo. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) encarregada de administrar essas eleições era composta por 21 membros, indicados pelos partidos políticos (10 afiliados à Frelimo, 7 à Renamo e 3 representavam outros partidos políticos, excluindo Frelimo e Renamo) respeitando os princípios de paridade, equilíbrio, objectividade e independência.⁴

Ainda que a tomada de decisões baseadas no consenso na CNE tenha atrasado o processo, tal como aconteceu com a redação em detalhe da lei, criou uma base sólida para a implementação do sistema eleitoral, sendo, inequivocamente, a causa de as eleições terem corrido extremamente bem, debaixo de condições difíceis. Os resultados, reflexos da vontade do povo, foram aceites pelos principais partidos, Frelimo e Renamo.⁵

A CNE que cuidou, com sucesso, das eleições de 1994 não era permanente e seu mandato terminou 20 dias depois da publicação dos resultados eleitorais. Para as eleições autárquicas de 1998, a CNE era constituída por 9 membros, sendo um presidente e 7 vogais, respeitando a

⁴ Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro. *Boletim da República*. 1ª série, nº 2, suplemento.

⁵ L. V. de Bergh, *Porque prevaleceu a paz. Moçambicanos respondem*. Maputo/Amsterdam: Annick Osthoff editora, 2011, p.88

proporcionalidade da representação parlamentar, e 1 membro designado pelo Conselho de Ministros. Notavelmente, o princípio da paridade, que fora crucial em 1994, foi abandonado a favor do supradito princípio de representação parlamentar. Quanto ao mecanismo de tomada de decisão, o consenso, *sine qua non* para aceitação dos resultados, foi substituído pela decisão maioritária.⁶ A Frelimo passou, assim, a indicar a maioria dos membros da CNE. Em termos práticos, porque em caso de diferenças as decisões são votadas por maioria, isto significou que a Renamo deixou de ter qualquer poder na orientação e verificação dos processos eleitorais.

Nas eleições gerais de 1999, a comissão era composta por 17 membros, sendo 15 membros eleitos pela Assembleia da República, respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar, 2 membros designados pelo governo, com o presidente da CNE nomeado pelo Presidente da República.⁷ Os resultados produzidos por esta CNE foram contestados pela Renamo e seu candidato, tendo afirmado que as deliberações da CNE, tomadas por maioria (não consenso), não foram neutras.⁸

Carter Center, uma das missões de observação que esteve no monitoramento dessas eleições, referiu que problemas técnicos e falta de transparência no processo de tabulação final dos resultados minaram a credibilidade do processo, alimentando suspeitas políticas e dúvidas sobre os resultados, acabando por considerar as eleições como não livres e nem justas.⁹ Tendo recomendado a inclusão, na composição da CNE, de membros provenientes de organizações da sociedade civil (OSCs).

Assim, para as eleições de 2003 e 2004, a Comissão Eleitoral composta por 19 membros, 18 dos quais propostos pelos partidos com assento parlamentar, de acordo com o princípio de representação parlamentar, tinha um presidente proposto pela sociedade civil.¹⁰ Foi nessa inicial incorporação de representantes de membros da sociedade civil que, em 2003, a Renamo conquistou, pela primeira vez desde a independência de Moçambique, uma vitória eleitoral significativa. Tendo ganho as eleições locais em cinco municípios das províncias de Sofala e

⁶ Lei 4/97 de 28 de Maio. *Boletim da República*, 1ª Série, número 22, 2º suplemento.

⁷ Lei 4/99 de 2 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série número 12, 2º Suplemento.

⁸ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique: entre a (im)parcialidade, (in)dependência e a Procura de Transparência nas Eleições ‘Competitivas’ em Tempos de Regimes Híbridos: 1994-2019”. In D. M. Rosário, E. Guambe & E. Salema, (Org.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 131-150.

⁹ Carter Center, “Observing the 1999 elections in Mozambique”. *Final Report*, 2000.

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

Nampula (Nacala-Porto, Ilha de Moçambique, Angoche, Beira e Marrromeu).¹¹ O trabalho desenvolvido pelo órgão eleitoral criado pela Lei 7/2004 para as eleições gerais presidenciais e legislativas foi considerado positivo, devido à relativa imparcialidade com que conduziu o processo eleitoral de 2004.¹²

A progressão da Renamo (1,03%) com a conquista de 6 províncias (Niassa, Zambézia, Nampula, Tete, Sofala e Manica) e a subida de Dhlakama (14,81%) em 1999, em relação à votação de 1994,¹³ exigiu reformas no interior da coligação que controlava o Estado. Até o início do novo milénio, a coligação começou a afigurar-se cada vez mais uma *coligação fraca do partido dominante*, na medida em que o controlo do partido sobre o Estado e a sociedade afrouxou, mas ela manteve o poder sobre a economia. Essa situação mudou quando Emílio Armando Guebuza se tornou Secretário geral da Frelimo em 2002 e Presidente da República, bem como presidente do partido após as eleições de 2004, com este último, uma vez mais, a tornar-se no centro de organização crucial da distribuição de benefícios e recursos na sociedade, no Estado e na economia. Ao longo do tempo, a coligação veio a assemelhar-se a uma forte coligação do partido dominante operando num sistema multipartidário formal.¹⁴

Este período testemunhou um fortalecimento das alianças político-partidárias entre as elites nacionais e locais, tudo isso no contexto do contínuo crescimento e consolidação do domínio da Frelimo. Isso resultou na gradual aquisição de controlo sobre os espaços de participação e interação com o governo em todos os níveis da sociedade. Contudo, esse desenvolvimento político exacerbou a intolerância política e, mais alarmante, contribuiu significativamente para a crescente restrição do espaço cívico.¹⁵

Ao nível das reformas nas instituições eleitorais, o mesmo período é marcado pela inserção de membros da sociedade civil na CNE, sendo o cumprimento de uma vontade geral. Para as eleições de 2008 e 2009, a CNE mostrou mais avanços. A lei número 8/07, de 26 de Fevereiro,

¹¹ B. António, “A governação municipal em contextos de alternância política em Moçambique: algumas notas a partir do município de Gurué (2014-2018)”. In S. Forquilha, (Org.) *Desafios Para Moçambique 2020*, Maputo: IESE, 2020, pp. 121-140.

¹² D. Rosário, “Mozambique”. In: *Election Management Bodies in Southern Africa*, Johannesburg, OSISA and African Minds, 2016. p. 198.

¹³ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral...*op.cit.*”

¹⁴ B. Weimer, J. Macuane & L. Buurs, “A Economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização”. In B. Weimer, (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, p. 33.

¹⁵ C. Pereira., S. Forquilha & A. Shankland, “Navegando o Espaço Cívico em Contexto da Pandemia da Covid-19: O Caso de Moçambique”. In Macuane, J. & Siúta, M. (Org.), *Desafios Para Moçambique 2021*, Maputo: IESE, 2021, pp. 27-56.

teve uma participação significativa da sociedade civil, que superou em número os representantes dos partidos políticos no parlamento.

Como resultado, a CNE, que anteriormente tinha 19 membros, foi reduzida para 13 membros. Destes, 5 foram eleitos pela Assembleia da República com base na representação parlamentar, enquanto os outros 8 foram seleccionados pelos partidos a partir de listas apresentadas pela sociedade civil. Com essa lei, todos os membros da CNE passaram a actuar em regime de dedicação exclusiva, evitando conflitos de interesse. O STAE estava permanentemente subordinado à Comissão Nacional de Eleições. Esta subordinação permanente foi a solução encontrada para diminuir o nível de conflito registado entre estes dois órgãos durante as eleições de 2003 e 2004, onde o STAE desafiou frequentemente as decisões e regulamentos da CNE.¹⁶

Porém, a inserção da sociedade civil foi débil, porque mantinha como base uma estrutura partidária assente na proporção da representação parlamentar dos partidos, o que, dada a regra das decisões por maioria, significa a predominância do partido no poder. E o próprio mecanismo final de escolha dos membros da sociedade civil, tal como estava definido, era usado pelos membros pertencentes ao partido no poder para escolherem apenas candidatos que lhes fossem próximos. Como resultado, muitos candidatos indicados por OSC, após um extenso processo de consulta e debate públicos nas províncias, foram preteridos em favor de candidatos simplesmente indicados por organizações afiliadas à Frelimo.¹⁷

Estas reformas, contudo, foram cruciais para a inédita segunda volta na história das eleições do país, em Nacala Porto (Janeiro de 2009), o que mostrou um maior grau de genuína competição eleitoral, advindo da adição de membros da sociedade civil.¹⁸ Todavia, mais tarde, todos esses avanços começaram a ser revertidos. Com a aprovação da Lei 6/2013, o Parlamento ignorou a proposta de despartidarização da CNE, que passou a ser composta por 13 membros, com 5 indicados pela Frelimo, 2 pela Renamo, 1 pelo MDM, 1 do Conselho Superior da Magistratura Judicial, 1 do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e 3 da sociedade civil.

¹⁶ D. Rosário, “Mozambique”. In: *Electio...op.cit.* p. 198.

¹⁷ L. de Brito. “Revisão da legislação eleitoral. Algumas propostas para o debate”. In Luís de Brito et al, *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2012, pp. 91-107

¹⁸ A. Nuvunga, “Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008”. In: B. Weimer, (Org.), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 281-299.

A Lei 9/2014 de 12 de Março foi outro retrocesso, dessa vez, ligado ao tamanho da Comissão, passou-se de 13 para 17 membros.

O cenário que se delineia levanta a seguinte questão: *Como é que numa situação de início de práticas autoritárias de partidarização do Estado, incluindo os órgãos de Administração Eleitoral, a Frelimo embarcou por reformas eleitorais mais profundas, como a inclusão da sociedade civil maioritária nos órgãos de Administração Eleitoral?*

1.2. Hipótese

Em regimes autoritários, as reformas eleitorais nominalmente democráticas, que criam uma imagem de abertura, são apenas simbólicas, tendo pouco ou nenhum efeito prático na democratização, e são adoptadas para legitimar o partido governamental e reforçar seu poder de influência nos OAE.

1.3. Variáveis

As variáveis são essenciais em qualquer tipo de estudo, sendo parte integrante das hipóteses e necessitando ser “isoladas” para posterior operacionalização. Elas podem ser classificadas de acordo com o papel que desempenham em uma investigação. Fortin categoriza as variáveis em dependentes, independentes, de atributos e estranhas.¹⁹ No presente estudo, apenas as variáveis dependentes e independentes são consideradas.

Variável dependente:	As reformas democráticas numa situação de práticas autoritárias de partidarização do Estado.
Variável Independente:	Necessidade de legitimação do partido governamental, o reforço do seu poder de influência nos OAE e o fraco efeito na democratização.

A variável dependente de acordo com Fortin, também denominada variável critério ou variável explicada, é aquela que sofre o efeito da variável independente.²⁰ Definiu-se então para este estudo como variável dependente *as reformas democráticas numa situação de práticas autoritárias de partidarização do Estado*.

¹⁹M. Fortin. *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*, Loures: Lusodidacta, 2006.

²⁰ *Idem*

A variável independente ou variável experimental é a que o investigador manipula no estudo e é considerada como a causa do efeito produzido na variável dependente. Esta relação forma a base da predição e exprime-se pela formulação de hipóteses.²¹ Para este estudo, foi seleccionada a seguinte variável independente *a necessidade de legitimação do partido governamental, o reforço do seu poder de influência nos OAE e o fraco efeito na democratização.*

1.4. Objectivos

1.4.1. Objectivo Geral

- Analisar o Contrassenso entre a consolidação do Estado autoritário e sua abertura nas reformas eleitorais em Moçambique.

1.4.2. Objectivos Específicos

- Apontar os factores que motivaram a Frelimo a incluir membros da sociedade civil nos órgãos de administração eleitoral, considerando o contexto de um Estado em transição para o autoritarismo;
- Aferir as implicações práticas da participação maioritária da sociedade civil na administração eleitoral para a democratização e transparência do processo eleitoral;
- Explorar o impacto das reformas eleitorais no controlo da Frelimo sobre os órgãos eleitorais.

1.5. Delimitação do tema

O presente estudo enquadra-se na área de Governação eleitoral, definida como um conjunto de actividades relacionadas que envolve a criação, aplicação e adjudicação de regras. Onde, acima do primeiro nível, o meta-jogo de elaboração de regras constitucionais define quem possui autoridade para definir as regras de Governação eleitoral.

No nível da criação de regras, a governação eleitoral envolve o desenho de instituições que definem a estrutura básica das eleições democráticas. No nível de implementação de regras, coordena as tarefas de diversos funcionários e organiza a execução de uma matriz complexa de actividades interdependentes para estabelecer a base institucional estável para votação e competição eleitoral. No nível de adjudicação de regras, envolve a mediação e solução de disputas decorrentes do processo e dos resultados da votação e da competição eleitoral.²²

²¹ *Idem*

²² S. Mozaffar & A. Schedler, “The Comparative Study of Electoral...*op.cit.*”

Para analisar o contrassenso entre a consolidação do Estado autoritário e sua abertura nas reformas eleitorais em Moçambique, será usado o horizonte temporal de 2002-2009, visto que é a partir de 2002, com a nomeação do Armando Guebuza como secretário geral da Frelimo, que se registam reformas no interior da coligação. Tudo que foi feito ao nível da aprovação da Lei de Órgãos Locais do Estado Moçambicano, que define os papéis dos quatro níveis sub-nacionais da governação do Estado (províncias, distritos, postos administrativos e localidades) e delinea as funções e competências dos representantes do Estado,²³ assim como a atribuição do papel de relevo ao administrador do distrito, fazia parte das grandes reformas de captura do Estado.²⁴ Curiosamente, este período é descrito como de uma aliança forte, personalizada e centralizada do partido dominante, com características autoritárias, encaminhado para um Clientelismo Competitivo.²⁵

O ano de 2009, como limite superior, representa a possibilidade de verificar os resultados que o domínio da sociedade civil nos órgãos de administração eleitoral trouxe em termos de transparência e democratização.

1.6. Relevância do Estudo

A escolha do tema é motivada, primeiro, pela importância das reformas eleitorais na democratização dos Estados, podendo contribuir para melhorar o ambiente e as práticas eleitorais, tornando-as mais conformes aos princípios que regem as eleições democráticas, é igualmente evidente que isso depende, em grande medida, dos órgãos que têm a responsabilidade de organizar e dirigir os processos eleitorais, no caso em concreto a CNE.²⁶

Por outro lado, o foco deste estudo difere da maioria das pesquisas anteriores, por procurar explorar profundamente as motivações subjacentes e o contexto específico em que ocorrem as reformas eleitorais, outros estudos concentraram-se sobretudo nos aspectos jurídicos²⁷ ou analisaram as reformas para traçar a natureza e a historicidade dos OAEs, entendendo o funcionamento e tipo de resultados produzidos nas eleições.²⁸

²³ A Lei 8/2003 (Lei dos Órgãos Locais do Estado, abreviadamente designada LOLE) de 19 de Maio estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado.

²⁴ Vide: A. Orre & S. Forquilha, “Uma iniciativa condenada ao sucesso. o Fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a Governação em Moçambique” In B. Weimer, (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 168-196.

²⁵ B. Weimer, J. Macuane & L. Buurs, “A Economia do Political Settlement em Moçambique...*op.cit.*”

²⁶ L. Brito, “Revisão da Legislação Eleitoral: algumas propostas...*op.cit.*”

²⁷ P. Comoane, “Justiça eleitoral em Moçambique: solução ou problema?”. In D. M. Rosário, E. Guambe et E. Salema, (Org.), *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 171-194.

²⁸ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique...” *op.cit.*

Um dos aspectos notáveis deste estudo é seu foco no contexto moçambicano como um regime autoritário competitivo, onde as eleições ocorrem, mas o ambiente político é caracterizado por restrições e um campo de jogo desigual.²⁹

Em última análise, esta pesquisa não apenas contribui para uma compreensão mais profunda da evolução política de Moçambique, destaca, sobretudo, a importância de considerar não tão-somente os resultados das reformas eleitorais, mas também as causas subjacentes que impulsionam essas mudanças cruciais em sistemas políticos complexos.

1.7. Metodologia

Para alcançar o objectivo de analisar o contrassenso entre a consolidação do Estado autoritário e sua abertura nas reformas eleitorais em Moçambique, adoptou-se uma abordagem qualitativa. Isso foi fundamental para explorar a complexidade do tema, permitindo analisar não apenas os eventos e decisões políticos, mas também os significados subjacentes atribuídos pelos diferentes actores envolvidos. O uso dos paradigmas explicativo e interpretativo foi estratégico para compreender os processos e as motivações por trás das reformas, além de facilitar a interpretação das implicações dessas mudanças em um contexto político autoritário.

A colecta de dados começou com uma pesquisa bibliográfica foi selecionada literatura relevante sobre autoritarismo, reformas eleitorais e processos políticos em Moçambique. Isso incluiu livros, artigos científicos e relatórios de instituições locais e internacionais. O objetivo foi identificar debates centrais e lacunas na literatura, proporcionando uma base sólida para o estudo. A pesquisa documental complementou essa fase, permitindo acesso a fontes primárias, como leis eleitorais, boletins oficiais, índices de democracia e relatórios de organizações da sociedade civil. Essas fontes documentais forneceram evidências empíricas que ajudaram a contextualizar as mudanças políticas, traçando o histórico das reformas e identificando tendências autoritárias.

Para captar as principais visões sobre as razões da implementação dessas reformas eleitorais em contexto autoritário foram realizadas entrevistas semi-estruturadas. A escolha desse formato se deu pela flexibilidade que oferece, permitindo que eu adaptasse as perguntas e explorasse mais profundamente os tópicos abordados durante a conversa, de acordo com as respostas dos entrevistados. Foram entrevistadas 10 pessoas selecionadas por meio de

²⁹ D. Rosário, “Os desafios da nova CNE em contexto de autoritarismo político em Moçambique.” EISA, *Policy Brief*, 12, 2021, p. 4.

amostragem intencional, baseada na relevância de sua experiência e conhecimento sobre o tema. A composição dos entrevistados incluiu: 3 membros da CNE, indicados por organizações da sociedade civil (OSC), para compreender o ponto de vista de quem está envolvido diretamente na administração eleitoral; 1 ex-membro da CNE indicado pela Renamo, fornecendo uma perspectiva da oposição sobre as reformas; 1 deputado da Renamo, para obter uma visão do processo legislativo e os interesses em jogo; 1 porta-voz do MDM, abordando as percepções de um partido de oposição menor; 4 especialistas e membros de OSC, que ofereceram análises sobre os impactos das reformas e a situação democrática em Moçambique.

As entrevistas foram realizadas tanto presencialmente quanto por plataformas digitais (Zoom e Google Meet), conforme a disponibilidade dos participantes. Essa variedade de métodos de coleta possibilitou um acesso mais amplo às opiniões e evitou limitações geográficas.

Realizou-se a análise de conteúdo nas transcrições das entrevistas, comparando os dados coletados com as teorias sobre autoritarismo e reforma eleitoral. Enquanto a análise temática foi usada para identificar padrões e tendências, procurando entender os fatores que explicam a adoção das reformas em um contexto de práticas autoritárias crescentes.

1.7.1. Limitações do Estudo

As limitações deste estudo devem ser consideradas para uma compreensão mais precisa dos resultados e das conclusões. Embora o estudo tenha realizado entrevistas com diferentes atores envolvidos no processo de reformas eleitorais, a amostra foi relativamente pequena (10 entrevistados). Isso pode limitar a abrangência das percepções coletadas, pois a diversidade de opiniões não foi totalmente representada. Além disso, houve desafios no acesso a alguns entrevistados-chave, especialmente figuras políticas e membros de instituições governamentais, o que pode ter restringido a obtenção de visões mais críticas ou divergentes sobre as reformas.

A pesquisa documental foi limitada às fontes disponíveis publicamente, como legislação, relatórios de OSCs e boletins oficiais. Algumas informações importantes, especialmente aquelas relacionadas a decisões estratégicas e negociações políticas internas, podem não estar acessíveis ao público, o que restringe a profundidade da análise. A ausência de certos dados confidenciais ou de bastidores poderia ter enriquecido a compreensão dos motivos reais por trás das reformas.

CAPÍTULO II – CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E PERSPECTIVA TEÓRICA

2.1. Conceitos

Para o devido enquadramento neste estudo é instrutivo revisar quatro conceitos fundamentais para a nossa análise. O primeiro é o conceito de *reformas eleitorais*, sendo este o nosso objecto de estudo. O segundo é o *autoritarismo competitivo*, seguido dos conceitos de *legitimidade e sociedade civil*.

Reforma, de forma geral, implica uma mudança planeada que pode ocorrer no sistema institucional político ou em qualquer campo específico de suas actividades: políticas públicas. A decisão de políticas públicas pode ser na área política, social, económica e/ou na maneira como certas actividades do Estado são realizadas. Em outras palavras, reforma é uma mudança conscientemente planeada na estrutura política e/ou nas políticas públicas.³⁰

A reforma eleitoral é uma mudança na legislação (em vez de na prática) que regula o processo de votação, incluindo quem pode votar, o que os eleitores podem fazer na cabine de votação (por exemplo, votar em um partido ou em uma pessoa), o que eles votam (por exemplo, eleições nacionais, provinciais, locais, executivas, de revogação) e como esses votos são posteriormente traduzidos em assentos.³¹

A reforma da lei eleitoral explora as alterações efectuadas às disposições constitucionais e a legislação relacionada com as eleições, incluindo não somente as leis que dizem respeito exclusivamente as eleições, mas também as leis associadas de perto com as eleições, tais como as leis que regem os partidos políticos, as leis dos meios de comunicação social, etc. Vale assinalar que a reforma eleitoral requer o consentimento do parlamento para produzir efeito ou, alternativamente pode ser passada através de um decreto do governo.³²

Levitsky e Way definem como regimes autoritários competitivos aqueles em que as instituições democráticas formais são amplamente vistas como os principais meios para obter e exercer

³⁰ C. Krokow, *Reform als Politische Prinzip*, Muenchen, 1976.

³¹ K. Jacobs & M. Leyenaar, “Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”. *West European Politics*, 34 (3), 2011, p. 500.

³² IDEA International, *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA International, 2014.

autoridade política, mas os incumbentes violam essas regras tantas vezes e de tal forma que o regime não cumpre as normas mínimas convencionais para a democracia.”³³

No Índice de Democracia, esses regimes são descritos como sofrendo fraquezas tanto na cultura política como no funcionamento do governo e na participação política. As eleições realizam-se, mas são minadas por irregularidades que muitas vezes as impedem de serem livres e justas, e a pressão do governo sobre os partidos da oposição e os candidatos pode ser comum. A corrupção tende a ser generalizada, a sociedade civil e o Estado de direito são fracos, o poder judicial carece de independência, e os jornalistas são tipicamente assediados.³⁴

Para O’Donnell, os líderes ou partidos no poder são eleitos, mas utilizam recursos do Estado e a sua influência sobre os meios de comunicação para determinar o resultado das eleições muito antes do início das campanhas. Conceitos como o *fair play*, uma oposição real, e direitos individuais mal se registam.³⁵ O resultado é o que Huntington³⁶ descreveu como “democracia sem rotatividade e competição sem alternância”. Se a democracia liberal “é um sistema em que os partidos no poder perdem eleições”,³⁷ o autoritarismo competitivo é um sistema em que não perdem. Pelo contrário, a mudança no topo geralmente resulta de um limite constitucional no cargo, ou da demissão ocasional.

Adoptamos a definição mencionada por Levitsky e Way, que consideram que autoritarismos competitivos “são regimes civis, onde instituições democráticas formais existem e são largamente vistas como a forma primária de ganhar poder, mas cujo abuso por parte dos incumbentes os coloca em vantagem significativa em relação à oposição.”³⁸ São competitivos na medida em que a oposição usa instituições democráticas para concorrer, de verdade, ao poder, mas não são democráticos porque o seu campo de actuação está levemente inclinado em favor dos incumbentes. A competição é real, mas injusta.³⁹

³³ S. Levitsky, & L. A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

³⁴ Economist Intelligence Unit, *The Economist Intelligence Unit’s index of democracy 2020*, London: UIE, 2020.

³⁵ G. O’Donnell, ‘Delegative Democracy’, *Journal of Democracy*, 5 (1), 1994. pp. 55–69.

³⁶ S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991, p. 306.

³⁷ A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.

³⁸ S. Levitsky, & L. A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010, p.5.

³⁹*Idem*.

De acordo com Antony McGrew, a sociedade civil consiste em agências, instituições, movimentos, forças culturais e relações sociais organizadas de forma privada e voluntária, sem o controle directo do Estado. Essas agências, forças e movimentos estão ligados ao âmbito privado, ao contrário daqueles vinculados ao âmbito público.⁴⁰ Philippe Schmitter vê a sociedade civil como um conjunto ou sistema de grupos intermediários auto-organizados que são relativamente independentes das autoridades públicas e unidades privadas de produção e reprodução.⁴¹

Aqui, assumimos o conceito estabelecido Linz e Stepan, que têm a sociedade civil como

“...esfera da política onde grupos, movimentos e indivíduos auto-organizados, relativamente autônomos do Estado, tentam articular valores, criar associações e solidariedades, e avançar seus interesses. A sociedade civil pode incluir diversos movimentos sociais (grupos de mulheres, associações de bairro, agrupamentos religiosos e organizações intelectuais) e associações cívicas de todas as camadas sociais (como sindicatos, grupos empresariais, jornalistas ou advogados).”⁴²

Quanto ao conceito de legitimidade, Leftwich argumenta que para a democracia se consolidar, deve haver legitimidade política dentro do regime. Mas, tal legitimidade é defendida pela medida em que o eleitorado – ou, mais realisticamente, os partidos políticos – consideram que o governo tem processualmente direito de estar no poder. Isso significa que, para os objectivos presentes, o governo pode ser tido como politicamente legítimo quando o resultado da eleição reflecte as preferências da votação de acordo com determinadas regras e quando os resultados não tenham sido fraudulentos.⁴³

Barker define legitimidade política como a crença na legitimidade do Estado, na sua autoridade para emitir comandos, de modo que “os comandos são obedecidos não simplesmente por medo ou interesse próprio, mas porque se acredita que eles têm autoridade moral, porque os sujeitos acreditam que devem obedecer”.⁴⁴ A legitimidade, nesta perspectiva, diz respeito ao direito de governar, um direito admitido por aqueles que são governados. Barker, portanto, vincula a

⁴⁰ A. McGrew. “The State in Advanced Capitalist Society.” *Global Society*, 12(3), 1998.

⁴¹ Philippe Schmitter. “Civil Society East and West.” In Larry Diamond et al., (ed), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997, p. 240.

⁴² J. Linz & A. Stepan. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 7.

⁴³ A. Leftwich, “From Democratization to Democratic Consolidation”, In D. Potter, D. Goldblatt, M. Kiloh & P. Lewis (eds), *Democratization*, Buckingham: Open University Press, 1997, pp. 517–36.

⁴⁴ R. Barker, *Political Legitimacy and the State*. Oxford, 1990, p. 11.

legitimidade explicitamente ao Estado, embora o conceito tenha uma aplicação muito mais ampla à validade percebida de qualquer papel ou acção política.⁴⁵ Além disso, a legitimidade ou ilegitimidade de um Estado e do seu regime é uma questão de consequências, não só para os seus cidadãos, mas também para a comunidade internacional dos Estados.⁴⁶

2.2. Revisão da literatura

As escolhas institucionais sob o autoritarismo são muito menos restringidas do que em democracias, os autocratas, por isso, são capazes de escolher aquelas instituições que produzem os resultados desejados com máxima eficácia.⁴⁷ A manipulação directa das eleições pode aumentar os riscos de protestos pós-eleitorais, o que torna mais conveniente para os autocratas confiar nos efeitos das regras eleitorais.⁴⁸

Com a principal motivação dos actores políticos sendo a maximização do poder, qualquer reforma eleitoral sob autoritarismo tende a favorecer unilateralmente as forças pró-governo e prejudicar a oposição.⁴⁹ Contudo, um estudo empírico feito por Magaloni e Kricheli⁵⁰ revela que a construção de instituições autoritárias persegue objectivos adicionais, como projectar uma imagem positiva do regime e cooptar a oposição, oferecendo-lhe certos níveis de representação política.

Os factores que impulsionam as reformas eleitorais em regimes autoritários são complexos e interconectados. Um motivo central é a estratégia de sobrevivência, onde a introdução de instituições aparentemente democráticas pode reforçar o apoio internacional, legitimar o governo e potencialmente cooptar a oposição.⁵¹ Esta abordagem é evidente em Mianmar, onde foram introduzidas reformas eleitorais como parte de uma transição para uma democracia, mas o regime autoritário continuou.⁵²

⁴⁵ *Idem*

⁴⁶ *Idem*

⁴⁷ F. Lehoucq & I. Molina, *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge Univ. Press. 2002.

⁴⁸ B. Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴⁹ E. Lust-Okar. "Elections under authoritarianism: preliminary lessons from Jordan". *Democratization*, 13(3), 2006, pp. 456–71

⁵⁰ B. Magaloni & R. Kricheli, "Political Order and One-Party Rule." *Annual Review of Political Science*, 13, 2010, pp. 123-143.

⁵¹ B. Magaloni, "The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule". *American Journal of Political Science*, 54(3), pp. 751–765.

⁵² A. Croissant & J. Kamerling, "Why Do Military Regimes Institutionalize? Constitution-making and Elections as Political Survival Strategy in Myanmar". *Asian Journal of Political Science*, 21(2), 2013, pp.105–125.

Ademais, regimes autoritários podem usar reformas eleitorais para gerenciar forças de oposição, oferecendo-lhes um espaço controlado para participação e potencialmente cooptando-as para o sistema.⁵³ As reformas também podem servir para sinalizar a força e estabilidade do regime para audiências domésticas e internacionais, como aconteceu na Rússia, onde a introdução do método de maiores médias nas eleições regionais, embora desfavorecendo a oposição, foi apresentado como um sistema mais eficiente, projectando uma imagem de modernização e boa gestão.⁵⁴

Brownlee argumenta que essas reformas são frequentemente ineficazes para trazer uma verdadeira democratização, pois os governantes autoritários são hábeis em encontrar maneiras de contornar as reformas ou usá-las para consolidar seu poder.⁵⁵ Em vez de eliminar a manipulação, as reformas podem levar a uma mudança nas táticas, de violações cruas e flagrantes para formas mais sofisticadas e subtis de controlo.⁵⁶

Neste contexto, a manipulação das regras eleitorais é um aspecto crucial. Sarah Birch, em sua análise sobre as irregularidades eleitorais, dedica um capítulo inteiro à manipulação estratégica da lei eleitoral pelos incumbentes, referindo-se a essa manipulação como o “tipo mais antigo e mais estabelecido”.⁵⁷ É a manipulação dos processos eleitorais para benefício pessoal ou partidário, em detrimento do interesse público, caracterizando-a como a “particularização do processo eleitoral”.⁵⁸

Seeberg refere-se a esta manipulação como a primeira estratégia para criar vitórias eleitorais esmagadoras, é o uso e abuso de disposições legais para distorcer os resultados eleitorais.⁵⁹ O *gerrymandering* dos distritos eleitorais, as restrições ao registro de candidatos e partidos para as eleições, e as restrições à campanha são exemplos principais dessa estratégia. Consistindo principalmente de medidas legais. No entanto, para instalar tais distorções legais em favor dos governantes, por exemplo, para manipular efectivamente os distritos eleitorais em sistemas de votação maioritária, o regime deve ter acesso a informações sobre a composição dos eleitorados

⁵³ B. Magaloni, “The Game of Electoral Fraud...*op.cit.*

⁵⁴ K. Eichhorn & E. Linhart. “Patterns of Competitiveness in Russian Gubernatorial Elections”. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 2024, pp. 1-26.

⁵⁵ J. Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University Press; 2007.

⁵⁶ M. Seeberg, “State capacity and the paradox of authoritarian elections”. *Democratization*, 21(7), pp. 1265-1285.

⁵⁷ S. Birch. *Electoral Malpractice*. Londres: Oxford University Press on Demand, 2011, p. 14.

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ M. Seeberg, “State capacity and the paradox of authoritarian...*op.cit.* p. 1270.

e a especialistas eleitorais para aconselhar sobre o desenho das fronteiras e a manipulação das regras.⁶⁰

A literatura sobre as reformas eleitorais em Moçambique reúne algumas notas importantes. Começando por Tollenaere que afirma que, de forma hábil, o partido no poder persuadiu todos (a oposição, a sociedade civil e a comunidade internacional) a acreditar que a reforma eleitoral era um esforço contínuo para democratizar o sistema político. Quando, na verdade, o principal objectivo era manter o controlo, garantir a dominação e manter a oposição em jogo. O partido assegura-se de que não são introduzidas alterações ao sistema eleitoral que possam complicar os resultados das eleições, preservando a essência do sistema.⁶¹

Assim, na visão de Tollenaere, a reforma eleitoral não modificará a natureza do autoritarismo competitivo em Moçambique, seja dentro do partido no poder ou em relação à oposição.⁶² Teoricamente, esse autoritarismo poderá mudar devido a uma crise de sucessão dentro do partido governante que cause uma deserção significativa e/ou a uma crise de recursos que reduza os meios necessários para manter o clientelismo político de uma parte suficientemente grande do eleitorado (aproximadamente três milhões de eleitores).⁶³

Por outro lado, Macuane, em um artigo intitulado “*Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique*”, escreveu que as eleições são caracterizadas por constantes ajustes de procedimentos que não afectam estruturalmente o sistema representativo, pois não envolvem mudanças significativas em seus elementos fundamentais, como a estrutura do voto, as fórmulas eleitorais, a magnitude distrital (número de assentos por distrito eleitoral) e os processos de administração eleitoral. Apesar dessas mudanças, as eleições realizadas nos últimos anos mostram uma tendência de diminuição na participação dos eleitores.⁶⁴

Depois de analisar a arquitectura das reformas em Moçambique, Rosário chega a uma conclusão semelhante, que em regimes autoritários todas as mudanças operadas são apenas cosméticas, sem resultados concretos em termos de mudanças significativas no paradigma da

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ M. Tollenaere, “Uma economia política da reforma eleitoral em Moçambique”. In S. Forquilha (Org.), *Desafios para Moçambique 2018*, Maputo: IESE, 2018, pp. 109-119.

⁶² *Idem*

⁶³ *Idem*

⁶⁴ J. J. Macuane, “Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique”. *Revista Científica Inter-Universitária de Economia, Política e Desenvolvimento*, 1 (3), 2010, pp. 113-131.

fraude eleitoral. Uma das evidências disso é que, apesar do uso de softwares para o registro de eleitores e/ou para a contagem dos votos, as autoridades ainda são incapazes de produzir estatísticas eleitorais sobre o voto jovem ou o voto das mulheres.⁶⁵

2.3. Perspectiva Teórica

Para entender as questões levantadas neste estudo, recorre-se à combinação do *public choice*, neo-institucionalismo da escolha racional e histórico.

2.3.1. Neo-Institucionalismo

As instituições são centrais para o objecto da análise política, como reformas e regimes políticos. Na verdade, até a década de 1950, o institucionalismo era a Ciência Política, no sentido de que a disciplina se concentrava no estudo das constituições e dos arranjos organizacionais de representação e governo. Os cientistas políticos compararam executivos e legislativos, ou partidos e sistemas eleitorais, entre países e ao longo do tempo.⁶⁶

A revolução behaviorista desafiou o institucionalismo a partir do final da década de 1950, questionando o que estava por trás dos formalismos da política e usando a investigação empírica para descobrir “quem (realmente) governa” em diferentes contextos. Mais tarde, os teóricos da escolha racional procuraram explicar a política em termos da interação do interesse próprio dos indivíduos.⁶⁷

Mas, na década de 1980, assistiu-se à novas investigações sobre estruturas sociais e políticas e a um novo interesse pela reforma das instituições nos países em desenvolvimento. O resultado foi o nascimento do que ficou conhecido como *novo institucionalismo*. A mensagem clara era a de que havia muito mais na política do que os acordos formais de representação, tomada de decisões e implementação de políticas.⁶⁸

Não se tratava apenas das regras formais de governo, mas também da forma como as instituições moldam as decisões políticas, da interação entre as instituições e a sociedade e dos padrões informais de comportamento no seio das instituições formais. O “novo institucionalismo” na ciência política fornece agora um paradigma alternativo, pressupõe que

⁶⁵ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique: entre a (im)parcialidade... *op.cit.*

⁶⁶ V. Lowndes & M. Roberts, *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ J. March & Johan P. Olsen., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78(3), 1984, pp. 734–49.

os indivíduos não agem como indivíduos atomistas, mas mais com base em suas conexões com instituições e organizações.

As abordagens de escolha racional são focadas nas pessoas, mas em vez de examinar as acções, tentam explicar os cálculos por trás dessas acções. Eles argumentam que a política consiste na interação estratégica entre os indivíduos, com todos os actores buscando maximizar a realização de seus próprios objectivos particulares. O princípio central aqui é que os objectivos são importantes. O pressuposto é que as pessoas “são racionais no sentido de que, tendo em conta os objectivos e as estratégias alternativas a partir das quais escolher, seleccionarão as alternativas que maximizam as suas hipóteses de alcançar os seus objectivos”.⁶⁹

Temos também o institucionalismo histórico, que se centra no papel das ideias e na persistência das escolhas institucionais durante longos períodos, mesmo perante potenciais disfunções. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais factores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajectos”. Em consequência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajectos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões, a famosa *path dependency*.⁷⁰

2.3.2. Teoria da Escolha Pública

Por último, faz-se uso da teoria da escolha pública, um subcampo da teoria da escolha racional. Teóricos da escolha pública geralmente focam em questões como o impacto das políticas de burocratas que agem em benefício próprio e as consequências da política de grupos de interesse.⁷¹

A teoria da escolha pública, definida como o uso de ferramentas económicas para entender a política e o governo, emergiu como um dos métodos mais poderosos para explicar como os governos se comportam. Parte-se do pressuposto de que as pessoas, em vez dos governos, são racionais na busca de seus objectivos, sejam eles materiais, ideológicos ou emocionais. Talvez a principal percepção dessa visão de mundo seja que as políticas tendem a estar de acordo com

⁶⁹ B. Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996, p. 177.

⁷⁰ P. Hall, & R. Taylor, “As Três Versões do Neoinstitucionalismo”. *Lua Nova*, 58, 2003, pp. 193-224

⁷¹ A. Heywood, *Politics*. Fifth Edition, Macmillan International/Red Globe Press, 2019.

as preferências de grupos de pessoas que têm um interesse concentrado no resultado de um debate político. Outros grupos que compartilham interesses mais difusos serão menos influentes, mesmo que esses indivíduos, em conjunto, tenham mais a ganhar ou perder como resultado da acção governamental.⁷²

2.3.3. Relevância destas teorias para o estudo

Para este estudo, usa-se a escolha racional para reforçar a ideia de que reformas eleitorais nominalmente democráticas aprovadas e aplicadas em regimes autoritários são o resultado de um cálculo de custo-benefício realizado pelos incumbentes, uma espécie de “jogo oculto” que visa prolongar o regime.⁷³ Estas reformas certamente não são simples vitrines, seus governantes buscam, a partir delas, permanecer no cargo pelo maior tempo possível. Essa afirmativa significa que há, por detrás destes arranjos, um *payoff* para quem os promove, uma forma de colher os frutos da legitimidade eleitoral sem correr os riscos da incerteza democrática.⁷⁴

A aplicação da versão histórica implica que as reformas em Moçambique são reflexo do trajecto histórico das instituições políticas. É esta vertente explicativa que destrincha a incorporação da sociedade civil na CNE a partir da sua origem, tendo sido escolhidas OSC com origem nas Organizações Democráticas de Massa (criadas na 8ª sessão do Comité Central da Frelimo, que decorreu de 11 a 27 de Fevereiro de 1976), cujo objectivo era mobilizar a população e servirem de intermediárias entre esta e o partido:

As organizações democráticas de massa constituem a ligação entre o partido e o povo. Nelas a Frelimo encontra uma fonte inesgotável de energia revolucionária... são a grande escola onde se desenvolve a consciência de milhões e milhões de trabalhadores, homens e mulheres, velhos e continuadores... são a base do recrutamento e o centro de formação e de aperfeiçoamento dos militantes do partido... Elas permitem à Frelimo conhecer e sentir, a todo o momento, os problemas, as necessidades, as opiniões, as críticas e as sugestões dos diferentes setores da população.⁷⁵

⁷² R. Hanania, *Public Choice Theory and the Illusion of Grand Strategy: How Generals, Weapons Manufacturers, and Foreign Governments Shape American Foreign Policy*. Routledge, 2021.

⁷³ Vide G. Tsebelis. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

⁷⁴ A. Schedler, “Elections without democracy: the menu of manipulation”. *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 36-50.

⁷⁵ Frelimo, *Documentos da Oitava Sessão do Comité Central da Frelimo*. Maputo: Departamento de Informação e Propaganda, 1976. Apud A. Biza, “Associações de jovens, estado e política em Moçambique — da herança a

Quanto ao uso da teoria da escolha pública, apesar de ser derivada da teoria da escolha racional, ela amplia a explicação da complexa teia de interesses e manobras que podem estar por trás destas reformas. Ao enfatizar, por exemplo, como actores políticos podem usar o poder do Estado para obter benefícios privados, conhecido como *rent-seeking* – a ideia de que indivíduos afectados por acções governamentais (e com interesse próprio suficiente) irão se envolver em “busca de renda”⁷⁶ – a teoria da escolha pública lança a atenção para o clientelismo existente na aprovação, pelo Conselho de Ministros, do decreto que fixa direitos e regalias dos membros da Comissão Nacional de Eleições (CNE), cujo presidente passou a ter estatuto de ministro e os restantes de vice-ministros, com todas as regalias inscritas no âmbito do Protocolo do Estado, alguns meses antes das eleições presidenciais de 2009. Acto que teve influência na actuação da CNE nestas eleições.⁷⁷

novos desafios (1975-2004)” In L. Brito et al, (org.), *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009, pp. 49-70.

⁷⁶ N. Gunningham, “Public Choice: The Economic Analysis of Public Law.” *Federal Law Review*, 21(1), 1992, pp. 117-135.

⁷⁷ C. Serra, “Salomão Moyana: governo comprou a alma da CNE”. *Diário de um sociólogo*, 12 maio 2009. In <https://oficinasociologia.blogspot.com/2009/05/salomao-moyana-governo-comprou-alma-da.html>

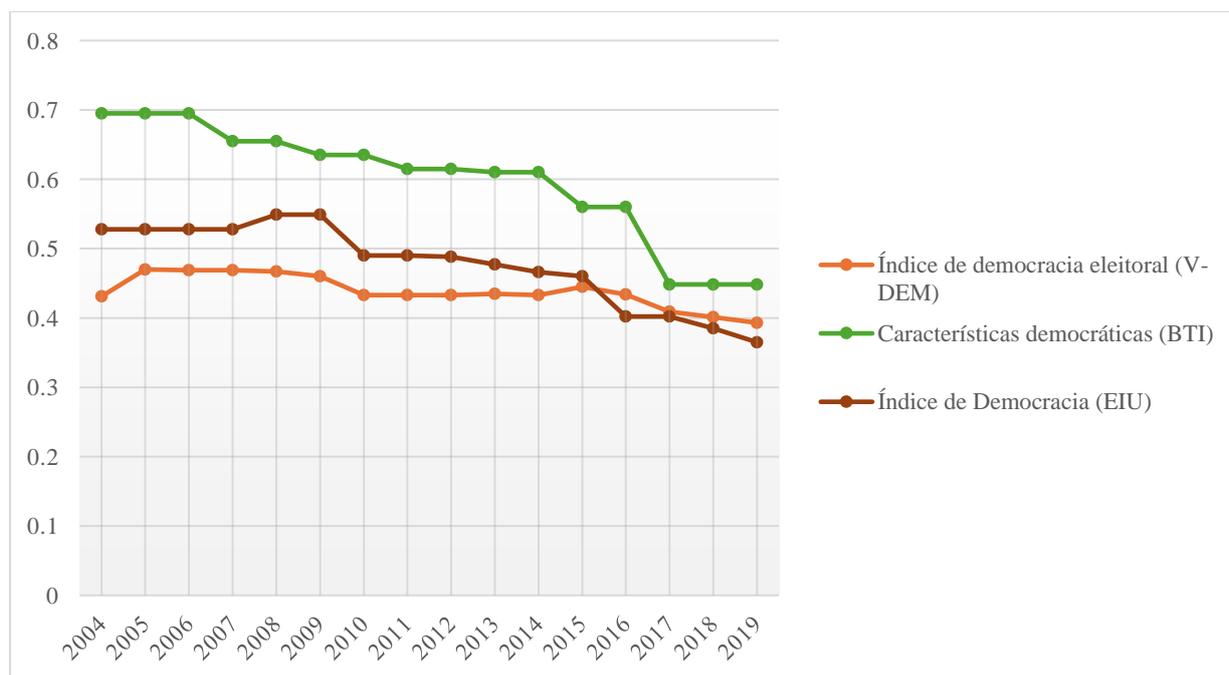
CAPÍTULO III – O CONTRASSENSE ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO AUTORITÁRIO E SUA ABERTURA NAS REFORMAS ELEITORAIS EM MOÇAMBIQUE.

3.1. A consolidação do Autoritarismo Competitivo em Moçambique

A resposta à pergunta “será que Moçambique pode ser considerado um Estado autoritário competitivo?” é, sem equívocos, sim.⁷⁸ A dúvida, no entanto, reside sobre quando exactamente Moçambique teria passado de uma democracia não consolidada para um Estado autoritário consolidado.

Um ponto de partida facilitador é a elaboração de um comparativo da pontuação de Moçambique nos diversos índices, tal permite encontrar um padrão de desempenho e de denominação do regime. Usando os índices *V-Dem*, *EIU* e *BTI* podemos perceber um declínio a partir de 2006-07, com Moçambique se consolidando como um regime autoritário competitivo.

Gráfico 1 Pontuação da Democracia Moçambicana Por Fonte



Fonte: Adaptado pelo autor a partir dos dados V-Dem, BTI e EIU

⁷⁸ Vide: D. M. Rosário, “Os desafios da nova CNE... *op.cit.*, p. 4.

Um exercício idêntico foi feito por Macuane,⁷⁹ ao olhar o desempenho das instituições democráticas e da democracia ao longo do tempo, chegou à conclusão de que a voz e a prestação de contas aumentaram até a primeira metade da década de 2000, mas começaram a declinar a partir de 2005 até o presente. Um padrão semelhante foi observado com o Estado de direito (respeito pelas normas e instituições, incluindo os tribunais), embora o declínio só tenha começado em 2010. Esse período de deterioração do desempenho das instituições coincide com a ascensão de Armando Guebuza ao poder, caracterizado pela partidarização do Estado e culminando nas dívidas ocultas.⁸⁰

O governo moçambicano passou a adoptar uma postura cada vez mais hostil em relação às críticas da opinião pública, especialmente as provenientes da Sociedade civil, de intelectuais e académicos rotulados como servindo a “interesses estrangeiros”. Como resultado, a capacidade de questionar as políticas governamentais e de participar activamente na vida política foi severamente limitada.⁸¹ Tal traduz-se no agravamento do autoritarismo, com uma “captura” formal do Estado pelo partido no poder.⁸²

Segundo um vogal da CNE, as condições para a partidarização do Estado moçambicano foram criadas pelo presidente Guebuza.⁸³ Antes, o primeiro secretário, em níveis distritais, do posto administrativo e provincial, não tinha tanto poder. Isso mudou com o primeiro e segundo mandatos de Armando Guebuza, quando essas figuras passaram a ser valorizadas como dirigentes do Estado. Começou a haver uma supremacia do partido em relação ao governo.⁸⁴

A nível central, os tecnocratas não eram nomeados para postos de governo como ministros, etc., tinha que ser alguém do partido, alguém que o presidente conhecesse e confiasse. Isso resultou numa maior partidarização do Estado, baseada na figura do líder, que começou como secretário-geral e estruturou o Estado. Assim, a partir do distrito, o primeiro secretário passou a ter poder de escolha e indicação de directores. Essa partidarização se estendeu ao nível do governo, onde o primeiro secretário tinha influência sobre quem fazia parte da máquina

⁷⁹ J. J. Macuane, “estrutura e agência Das instituições De soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”, In D. M. Rosário, E. Guambe & E. Salema.(Org.), *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 55-80.

⁸⁰ *Idem*

⁸¹ C. Pereira., S. Forquilha & A. Shankland, “Navegando o Espaço Cívico... *op.cit.*

⁸² G. Cistac, “Os Três Poderes do Estado”. In Nuvunga, A. & Tollenaere, M. (Org.), *Governança e Integridade em Moçambique: Problemas práticos e desafios reais*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2013, pp. 15-21.

⁸³ P. Cuinica, em entrevista realizada no dia 21 de Junho de 2024.

⁸⁴ *Idem.*

governamental. Para fortalecer ainda mais a hegemonia dos primeiros secretários, foi implementado o pacote dos sete milhões, um fundo distrital.

Desde quando chegou ao poder, em 2004, o ex-presidente Guebuza evitou a abordagem tecnocrática do ex-presidente Chissano em favor do casamento entre política e políticas, reforçando a relação entre o partido e o Estado. Um exemplo disso é a exigência de que os funcionários públicos participassem nas reuniões das células do partido, que foram reactivadas em instituições estatais, como ministérios e universidades. Logo no início de seu mandato, o Presidente Guebuza enfatizou, em uma reunião com os membros do partido, que o governador provincial, o administrador distrital, entre outros, estavam em suas posições na administração do Estado porque o partido os havia colocado lá. Por isso, deviam lealdade ao partido. Aqueles que não cumprissem essa exigência poderiam ser vistos como “tecnocratas”, distantes do partido, e perderiam sua lealdade.⁸⁵ Como um relatório da USAID observou:

A oposição activa da FRELIMO está se tornando cada vez mais um motivo para exclusão na política, no governo e no desenvolvimento económico. Diversos relatos indicam que declarações abertas de oposição ao partido governante ou a falta de engajamento activo no partido resultaram em discriminação e medidas punitivas.⁸⁶

O relatório também aponta para um pequeno grupo estreitamente interligado de elites empresariais e do partido no poder, observando que, sob a administração de Guebuza, altos funcionários do partido e do governo receberam empréstimos concessionados de antigos bancos estatais (privatizados nas mãos de funcionários da Frelimo), bem como acesso preferencial a acordos de investimento.

3.2. A Reforma Eleitoral de 2007

Em fevereiro de 2007, foi aprovada uma nova lei com o objectivo de melhorar a organização, coordenação e execução dos registros de eleitores e dos processos eleitorais. Em resposta às exigências e contributos da sociedade civil moçambicana e organismos internacionais de observação eleitoral, o Parlamento mudou a composição da CNE e o mecanismo de designação dos membros. Antes das Eleições de 2004, somente o Presidente da CNE era proveniente da sociedade civil (Tabela 1). Neste figurino institucional, eram 8 os membros da CNE

⁸⁵ B. Weimer, J. Macuane & L. Buurs, “A Economia do Political Settlement...*op.cit.* p. 46-47.

⁸⁶ R. Groelsema; M. Turner, & C. Shenga. *Mozambique Democracy and Governance Assessment*. Prepared for the United States Agency for International Development, 2008.

provenientes da sociedade civil contra os 5 membros designados pelos partidos com assento no Parlamento. Os membros da CNE passam, a trabalhar em regime de exclusividade, impedindo conflitos de interesses e garantindo a existência de disponibilidade para gerir os processos eleitorais.⁸⁷ Isto reforçou a confiabilidade da máquina de administração eleitoral perante a sociedade moçambicana.

Tabela 1 Composição da Comissão Nacional de Eleições

Ano	Total Membros	Presidente	Frelimo	Renamo	Governo	OSC	Outros
1993	21	1	10	7	0		3
1997	9	1	4	3	1		
1999	17	1	8	6	2		
2002	19	1	10	8			
2007	13	1	4	1		7	
2013	13	1	5	2		2	3
2014	17	1	4	4		6	1

Fonte: Joseph Hanlon⁸⁸

O STAE fica permanentemente subordinado à CNE, e enfatiza-se que subordinar significa sujeitar e depender das orientações e decisões da CNE, bem como que o Director-Geral do STAE despacha regularmente com o Presidente da CNE. O Director-Geral do STAE é recrutado e seleccionado por concurso público de avaliação curricular dirigido e proposto pela CNE para ser nomeado pelo Primeiro-Ministro. A subordinação permanente do STAE à CNE foi a solução encontrada para diminuir o nível de conflito registrado entre esses dois órgãos durante as eleições de 2003 e 2004. Durante esse processo, o STAE frequentemente desafiava as decisões e regulamentos da CNE.⁸⁹

Uma mudança não menos importante foi a eliminação da barreira. É importante pontuar que a Frelimo queria eliminar a barreira dos 5% que determinava que um partido ganhasse 5% do voto nacional para obter um assento no parlamento, mas a Renamo queria que a barreira fosse mantida.

⁸⁷ Lei 8/2007 de 26 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série, número 8, 2º suplemento.

⁸⁸ J. Hanlon, "Collapsing Electoral Integrity in Mozambique". *Journal of African Elections*, 20 (1), 2021, pp. 44-66.

⁸⁹ D. Rosário, "Mozambique...*op.cit.* p. 198.

3.3. Que Sociedade Civil Compôs a CNE?

As posições da Renamo e da Frelimo divergiam sobre qual devia ser a composição da CNE para as eleições autárquicas de 2008 e gerais de 2009. A Renamo rejeitou completamente a abordagem dos observadores e sugeriu uma maior politização do processo. Inicialmente, propôs uma CNE ampliada com 23 membros, metade da Renamo e metade da Frelimo, mas depois ajustou para uma CNE de 15 membros, com 7 de cada partido e um presidente da sociedade civil escolhido por eles. As CPEs e CDEs teriam 11 membros, e a politização aumentaria em todos os níveis. Para o STAE, bem como para directores adjuntos e técnicos antes nomeados pelos partidos, a Renamo exigia que os partidos também seleccionassem o pessoal do STAE e das assembleias de voto. A Renamo demandava decisões unânimes para todas as comissões eleitorais e um grande número de documentos a serem assinados por várias pessoas, permitindo que ambos os partidos pudessem vetar decisões.⁹⁰

A Renamo queria transformar as 11 CPEs em órgãos permanentes a tempo inteiro, em vez de funcionarem apenas em períodos eleitorais. Esse pacote politizaria completamente o processo eleitoral, dando à Renamo direito de veto e considerável patronagem para recompensar seus membros.⁹¹

A Frelimo inicialmente sugeriu continuar com o sistema de 2004, mas depois propôs uma CNE com maioria da sociedade civil – 9 membros, incluindo 2 da Frelimo, 1 da Renamo e 6 escolhidos pela AR entre os nomeados pela sociedade civil. As CPEs e CDEs teriam 7 membros – 2 da Frelimo, 1 da Renamo e 4 da sociedade civil convidados pelos outros 3. As CPEs e CDEs funcionariam apenas durante o recenseamento eleitoral e as eleições. As decisões seriam por consenso quando possível, mas por maioria se necessário. A Frelimo eliminaria os directores adjuntos e técnicos do STAE nomeados pelo partido, seleccionando o pessoal por concurso público, com publicidade nos jornais, etc. O pessoal das assembleias de voto seria seleccionado da mesma forma que em 2004.⁹²

O Observatório Eleitoral propôs uma CNE de 11 membros – 3 da Frelimo, 2 da Renamo, 5 da sociedade civil escolhidos pela AR e um presidente da sociedade civil escolhido pelos outros 10. A Frelimo estava disposta a aceitar um aumento de 11 para 13 membros. A proposta da

⁹⁰ CIP/Awepa, “Vai o Parlamento ignorar o Conselho Constitucional?”, *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 33, 1 de Novembro de 2006, p.8

⁹¹ *Idem*

⁹² *Idem*

Frelimo estava muito próxima do que a sociedade civil desejava, com a principal diferença no processo de selecção e na forma de iniciá-lo.⁹³

A falta de acordo entre os dois principais partidos resultou na dissolução da Comissão Ad hoc de Revisão da Lei Eleitoral e na transferência do assunto para uma das comissões de trabalho da Assembleia da República – a Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local. Nessa comissão, foi alcançado um consenso sobre o número de membros da CNE (que seria de 13), mas ainda persistiam divergências sobre os mecanismos de indicação dos membros pelos partidos e pela sociedade civil, sobre a subordinação do STAE, sobre o recenseamento eleitoral e outros assuntos.⁹⁴

3.3.1. A trajetória histórica como determinante

Desde as primeiras eleições gerais realizadas em 1994, algumas organizações da sociedade civil moçambicana já participavam nos processos eleitorais por meio de programas de educação cívica. Organizações como o Centro de Estudos para a Democracia (CEDE), o Conselho Islâmico de Moçambique (CISLAMO), a AMODE e o CCM fundaram, em outubro de 2003, o Observatório Eleitoral (OE), com o apoio de doadores como a Cooperação Suíça (que foi a principal incentivadora da criação do OE) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

O Observatório Eleitoral consolidou seu papel nas eleições de 2003 e 2004. Assim, quando se decidiu pela inclusão da sociedade civil na Comissão Nacional de Eleições (CNE) de 2007, o OE assumiu a responsabilidade de seleccionar os representantes da SCM para a CNE. Este processo foi conduzido em todo o país, por meio de um extenso período de consultas, discussões e debates públicos nas províncias.

A lista proposta e aprovada pelo Observatório Eleitoral incluía os seguintes nomes: Tomás Vieira Mário, Alice Mabote, Salomão Moyana, Eduardo Munhequete, Paulo Cuinica, Silvério Samuel, Leonardo Massango, Alfiado Zunguza, Ali Jamal e Arlindo Mureriua.

Para preencher essas vagas, foram apresentadas 62 candidaturas, que foram avaliadas pelos cinco membros da CNE eleitos pelo Parlamento. A selecção ocorreu em duas etapas. Na primeira, os documentos apresentados foram triados com base em um guia de procedimentos aprovado e em uma ficha de confirmação dos documentos recebidos, resultando em 13

⁹³ *Idem*

⁹⁴ J.J. Macuane. “Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia...*op.cit.*”

candidatos seleccionados para a próxima etapa. Na segunda etapa, as 13 candidaturas foram submetidas a uma avaliação documental, levando em consideração os documentos que não atendiam ao perfil exigido.

Na cerimônia pública onde a CNE anunciou os resultados das escolhas, o coordenador do órgão, António Chipanga, explicou que, após essas duas etapas, foram seleccionados oito cidadãos dentre os 13 finalistas. Cada membro da CNE fez sua escolha em ordem de preferência, conforme a ordem de precedência dos cinco membros da CNE.

Esse processo resultou na selecção de sete dos oito candidatos, com a exceção de Rabia Valgy. Inicialmente, a jurista Alice Mabota havia sido escolhida para a vaga, mas sua selecção não obteve consenso. Uma votação foi realizada, resultando na substituição de Mabota por Rabia Zauria Valgy, com a maioria dos votos. Ezequiel Gusse, indicado pela bancada da Renamo-União Eleitoral, votou a favor da permanência de Alice Mabota, mas seu voto foi derrotado.

O cenário que elegeu Rabia Valgy reflete muito bem este processo, que foi todo decidido a partir dos interesses do partido no poder, visto que a Renamo tinha a minoria. Deste modo, a lista definitiva dos cidadãos eleitos a membros da CNE ficou constituída pelo (1) João Leopoldo da Costa, proposto pela Organização Nacional de Professores (ONP), (2) Rabia Zauria Valgy, proposta pela LINK, (3) Juvenal Bucuane, proposto pela OTM, (4) Artemiza Franco, jurista candidatada pela Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento, (5) Paulo Isac Cuinica, jurista cuja candidatura foi suportada pelo Observatório Eleitoral, (6) Alípio Siquisse, também proposto pela ONP, (7) Leonardo Massango, teólogo proposto pelo Observatório Eleitoral, e (8) Jeremias Timana, da Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique.⁹⁵

Para entender essas escolhas, precisamos recorrer à natureza destas Organizações da Sociedade Civil, e um denominador comum é a proveniência das Organizações Democráticas de Massa (ODM'S), criadas pela própria Frelimo a partir da década de 1970, que incluíam: Organização da Juventude Moçambicana (OJM), a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização Nacional de Professores (ONP).

A nomeação de Artemiza Franco tem o mesmo sabor. Quando foi formada, num sector considerado importante pelas autoridades políticas, uma associação com potencial (LDH) cuja

⁹⁵ “Novos membros da CNE tomam posse esta manhã”, *Moçambique para todos*, 11 de Junho de 2007, in [Moçambique para todos: Novos membros da CNE tomam posse esta manhã \(blogs.com\)](#)

direcção escapava completamente ao controlo da Frelimo, o partido criou uma outra paralela, à volta de personalidades próximas, a Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento (DHD). Foi justamente desta organização que surgiu Franco.⁹⁶

Por outro lado, o LINK - Fórum das ONGs é uma associação que, às vésperas das eleições de 28 de Outubro de 2009, esteve envolvida em um escândalo envolvendo o dinheiro das contribuições das ONGs e o partido Frelimo. Segundo relatos, o dinheiro da LINK era um saco azul para a Frelimo, com as contribuições das ONGs sendo depositadas no comité central da Frelimo. Esse envolvimento directo com uma força política compromete e desvirtua a essência das OSC em relação aos princípios que regem seu funcionamento. Mais do que uma instituição de mediação, ela aparenta ser possivelmente uma parceira do partido dominante.⁹⁷

Quanto aos membros provenientes do observatório eleitoral, Augusta Almeida explica que a lista que esta organização apresentou foi invertida, assim, os candidatos escolhidos que estavam nos lugares primários encontravam-se, no momento da análise documental pelo núcleo da CNE, ocupando os últimos lugares. Assim, os mais críticos estavam cada vez mais longe de integrar a CNE.⁹⁸

E se a Sociedade Civil não engoliu a intrujice da constituição da CNE em 2013,⁹⁹ é pouco provável que não tenha percebido que foi enganada em 2007, afinal, foram usados exatamente os mesmos truques, os escolhidos para os órgãos de administração eleitoral vinham de organizações que nunca se tinham interessado por eleições, mas que foram criadas pela Frelimo.¹⁰⁰

Essa situação foi amplamente influenciada por uma certa indefinição nos mecanismos de formulação e apresentação de candidaturas, bem como pela amplitude na definição das organizações da sociedade civil que podem propor membros para os órgãos de gestão eleitoral. Embora, do ponto de vista formal, isso possa ser aceitável e até recomendável, o contexto

⁹⁶ L. Brito, et al. *Moçambique 2003: Uma Avaliação do Potencial de Conflito*, Maputo: Centro de Estudos da População da Universidade Eduardo Mondlane, 2003.

⁹⁷ J. Guiliche, *Governança Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994-2009)*. Monografia (Licenciatura em Ciência Política) – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2011.

⁹⁸ A. Almeida, em entrevista realizada no dia 13 de Junho de 2024.

⁹⁹ “Sociedade Civil não engole burla da constituição da CNE”. *Canal de Moçambique*, 12 de setembro de 2013, p.1.

¹⁰⁰ A. Almeida, em entrevista realizada no dia 13 de Junho de 2024.

político moçambicano, ainda fortemente marcado pela intervenção partidária nas instituições, exigiria uma maior clarificação desse aspecto.¹⁰¹

3.4. Os factores que fizeram a Frelimo Incluir a sociedade Civil

A inclusão da sociedade civil na Comissão Nacional de Eleições (CNE) pela Frelimo resulta de uma série de factores estratégicos e políticos. Analisando os elementos subjacentes, é possível identificar alguns pontos-chave, o primeiro deles é a questão da legitimidade.

De um ponto de vista empírico, até mesmo regimes autoritários precisam justificar seu governo para manter a longevidade. Eles podem ter alcançado o poder por meios ilegais, mas são obrigados a fazer reivindicações de legitimidade sobre por que têm o direito de governar ou permanecer no poder. Isso ocorre porque nenhum regime político pode permanecer no poder apenas por meios coercitivos e todos os regimes políticos necessitam de algum apoio. Essa conotação leva ao entendimento de que todos os regimes autoritários tentam se tornar legítimos e fazem reivindicações de legitimidade.¹⁰²

Testemunhando sua dependência de doadores, o regime tinha um interesse especial em legitimação para garantir fundos. Especificamente, a proposta de integrar a sociedade civil nos órgãos de administração eleitoral havia sido sugerida pelos doadores,¹⁰³ acatar esta inclusão foi, em parte, uma estratégia para demonstrar que a Frelimo estava atendendo às recomendações da comunidade internacional, transmitindo assim uma imagem de democracia funcional. Sabia que os doadores estrangeiros tinham interesse em promover a sociedade civil como parte de suas próprias agendas de boa governação.¹⁰⁴

Em 2007, a Frelimo enfrentava crescente pressão interna e internacional devido a eleições anteriores marcadas por irregularidades. A inclusão da sociedade civil foi uma forma de criar uma aparência de abertura e transparência, enganando os observadores internacionais e, a nível interno, tentando acalmar as críticas da sociedade civil. A comunidade internacional, principalmente os doadores, pressionava por um processo eleitoral mais transparente e

¹⁰¹ C. Osório, *Género e Democracia: As eleições de 2009 em Moçambique*. Maputo: WLSA MOÇAMBIQUE, 2010

¹⁰² A. Dukalskis & J. Gerschewski, “What Autocracies Say (and What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation.” *Contemporary Politics*, 23(3), 2017, pp. 251-268.

¹⁰³ Vide: Carter Center, “Observing the 1999 elections in Mozambique”. *Final Report*, 2000.

¹⁰⁴ S. Moyana em entrevista realizada no dia 03 de Julho de 2024.

inclusivo. A Frelimo viu a inclusão da sociedade civil como uma forma de garantir o fluxo de recursos.¹⁰⁵

A Frelimo, ao invés de realizar uma verdadeira democratização do processo eleitoral, criou um sistema de “controlo disfarçado”. A escolha dos membros da sociedade civil foi feita por meio de um processo controlado por eles próprios. Escolheu, de forma estratégica, figuras da sociedade civil que não eram verdadeiramente independentes, mas que tinham ligações com o partido no poder, ou que eram incapazes de realizar uma fiscalização rigorosa.¹⁰⁶

Um segundo factor que pesou nestas reformas foi a tentativa de enfraquecer a oposição: a inclusão da sociedade civil na CNE, com uma maioria “pró-Frelimo”, fragmentava o processo decisório, dificultando a Renamo de influenciar as decisões. A Renamo, apesar de ter um membro na CNE, ficava em minoria, sem poder real de veto ou de modificar o rumo das decisões tomadas pela maioria. Essa fragmentação impedia a Renamo de defender os seus interesses e de fazer valer o seu ponto de vista, tornando-a menos influente no processo eleitoral.¹⁰⁷

A CNE, com a maioria de membros da sociedade civil, passou a ser vista como um órgão mais “próximo” ao governo, o que dificultava a Renamo de confiar na sua imparcialidade e neutralidade. A Renamo, com menos poder dentro da CNE, perdia capacidade de fiscalizar e de questionar as decisões da CNE, era a exacta nulidade procurada pela Frelimo.¹⁰⁸

Outro factor importante é o da instrumentalização da Sociedade Civil, a Frelimo sabe quando e como dialogar com as OSC, não só nas questões eleitorais, usa processos de consulta específicos como exemplos de boas práticas de um sistema de governação responsiva e inclusiva.¹⁰⁹ A única razão que o partido tem para fazer isso é a legitimação de decisões já previamente tomadas – com o objectivo de fazer as pessoas acreditarem que essas decisões têm uma grande base de apoio quando na verdade não têm.¹¹⁰

Essa falsa participação serviu para reduzir as críticas internas e internacionais, apresentando a Frelimo como um partido aberto ao diálogo e à crítica. A ilusão de uma sociedade civil participativa mascarou o controlo autoritário do partido no poder, que continuou a manipular o

¹⁰⁵ E. Gusse, em entrevista no dia 18 de Junho de 2024.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ S. Moyana, em entrevista no dia 03 de Julho de 2024.

¹⁰⁸ J. Hanlon, em entrevista no dia 30 de Junho.

¹⁰⁹ S. Moyana, em entrevista no dia 03 de Julho de 2024.

¹¹⁰ A. Muchanga, em entrevista realizada no dia 9 de Julho.

processo eleitoral para manter sua posição. Esse cenário ajudou a Frelimo a manter uma fachada de legitimidade democrática enquanto consolidava seu domínio sobre o sistema político.¹¹¹

3.5. Impacto da Sociedade Civil na Democratização e Transparência Eleitoral

Esta secção analisa a actuação da Comissão Nacional de Eleições no ciclo eleitoral de 2008 e 2009, para aferir os efeitos de uma maioria da sociedade civil na transparência eleitoral e no processo de democratização.

3.5.1. As Eleições autárquicas de 2008

O recenseamento eleitoral para as eleições de 2008 iniciou-se em 2007 e decorreu durante o ano de 2008. Foi baseado nos dados recolhidos durante o censo 2007 e atingiu 95% dos estimados 9,3 milhões de eleitores elegíveis. A CNE aprovou o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para o registro, em preparação para as eleições locais de 2008 e as eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais de 2009. A colecta de dados foi feita usando um kit portátil contido em uma maleta, o “Mobile ID Kit” (DSDK). O kit consistia em uma bateria com carga de oito horas (embutida na tampa da maleta), uma impressora, teclado, um monitor para registro de dados, uma webcam e scanner de impressões digitais, um cartão SD e um pen drive para envio de dados aos escritórios regionais do STAE. Este DSDK foi posteriormente substituído por um laptop.¹¹²

De acordo com as autoridades eleitorais, a digitalização do processo de registro foi adoptada não apenas como uma solução para a ineficiência dos formulários OMR, mas também pela sua simplicidade e facilidade de uso. Segundo a CNE e o STAE, a informatização do registro de eleitores deveria evitar registros múltiplos e produzir uma lista eleitoral confiável. A introdução do registro informatizado desempenhou um papel fundamental na colecta sistemática e precisa de dados eleitorais, facilitando a verificação de nomes e melhorando as previsões do número de eleitores potenciais.¹¹³

No entanto, apesar do uso das TICs, a decisão de reutilizar os dados obtidos nas eleições locais de 2008 em vez de realizar um registro completamente novo teve implicações políticas e administrativas significativas. Isso contribuiu para a inflação no número de eleitores

¹¹¹ A. Almeida, em entrevista realizada no dia 13 de Junho.

¹¹² D. Rosário & E. Muendane, “‘To be registered? Yes. But voting?’ – Hidden electoral disenfranchisement of the registration system in the 2014 elections in Mozambique”. *Politique africaine*, 144 (4), 2016, pp. 73-94.

¹¹³ *Idem*

registrados, pois os falecidos, eleitores que haviam mudado seu local de residência e, conseqüentemente, solicitado novamente um cartão de eleitor, e cidadãos que haviam sido privados de seu direito de voto não foram removidos da lista eleitoral. Isso teve uma influência significativa nos cálculos das taxas de abstenção e do número de assentos legislativos. Também revelou sérios problemas com o processo de registro de eleitores, particularmente em áreas rurais.¹¹⁴

Durante a votação, houve algumas queixas sobre encerramento dos postos muito cedo ou sobre outros que não chegaram a abrir. Mas também se viram postos onde o pessoal abriu cedo ou ficou até tarde para atender pessoas em filas. O Observatório afirmou que o STAE não monitorou ou apoiou adequadamente as brigadas que muitas vezes ficavam sem tinta, cadernos de registo ou combustível para o gerador, por vezes durante dias. Em dois lugares os observadores apanharam pessoal a registar pessoas que não estavam presentes. Em três locais apanharam pessoas a receber 20 Meticais para deixar saltar a fila e em alguns lugares havia prioridade para membros da Frelimo. Num local, membros da Renamo foram impedidos de se recensearem.

O STAE enfrentou problemas técnicos com algum do equipamento do recenseamento, incluindo computadores com falhas de funcionamento.¹¹⁵ O STAE reconheceu que os nomes de falecidos e duplos registos não foram retirados das listas, admitindo não ter capacidade para remover os cerca de 160,000 nomes duplicados que se encontram nas listas. De acordo com a lei, o STAE deveria receber mensalmente do registo civil, dos tribunais e das instituições psiquiátricas uma lista de falecidos e doentes psiquiátricos, assim como pessoas condenadas pelos tribunais. Na prática, porém, o STAE admitiu não levar a cabo esta actualização regularmente.¹¹⁶

As eleições municipais de 2008 registaram um aumento de enchimento de urnas e de votos falsamente invalidados para a oposição. Isto ocorreu particularmente na Beira, Ilha de Moçambique, Monapo, e Nacala Porto - municípios com uma forte oposição.¹¹⁷ Na Beira, quando foram encontrados mais de 10.000 votos adicionais em favor do partido Frelimo, o presidente da Comissão Nacional de Eleições afirmou que esses votos eram decorrentes de

¹¹⁴ *Idem*

¹¹⁵ D. Rosário, “Mozambique...*op.cit.* p. 203.

¹¹⁶ CIP/Awepa, “A Frelimo ganha 41 de 43”, *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 37, 2008.

¹¹⁷ J. Hanlon, *25 anos de fraude eleitoral protegida pelo secretismo*, Maputo: CIP, 2024.

erros técnicos e não de uma fraude deliberada. A CNE também se recusou a divulgar os detalhes do processo informático de registro eleitoral, impedindo uma auditoria independente para verificar o software utilizado.¹¹⁸

Nacala revelou um novo tipo de fraude eleitoral. A cidade registrou 2.613 votos nulos (5,3%), e durante a verificação desses votos pela CNE em Maputo, algo estranho foi notado – cerca de 400 votos a favor da Frelimo pareciam totalmente normais e não deveriam ter sido considerados inválidos. Uma inspeção posterior revelou que, para a assembleia municipal, havia 400 boletins de voto em branco a mais do que para a eleição do presidente do município. Claramente, para a eleição do presidente, alguém retirou 400 boletins em branco da pilha, marcou-os para a Frelimo e colocou-os na pilha dos votos inválidos, sabendo que seriam aceitos em Maputo. Antes dessa adição, o candidato da Frelimo estava à frente por menos de 500 votos, e os números sugerem que outra fraude havia retirado mais votos do candidato da Renamo. Portanto, parece que a Renamo tinha vencido.¹¹⁹

Apesar de todos os problemas citados, é preciso pontuar que o processo eleitoral de 2008 foi muito mais aberto e transparente do que o de 2003/04. O STAE tinha um website onde publicou um resumo dos resultados e algumas decisões da CNE. O Boletim e os observadores assistiram à requalificação dos nulos numa atmosfera amigável e aberta. Também, numa mudança de política bastante importante, o STAE realizou uma rápida contagem provisória, que foi anunciada à imprensa e na televisão, nos dias que se seguiram à eleição. Feita à pressa, para tentar competir com a Rádio Moçambique e Observatório Eleitoral, tinha erros inevitáveis, mas pela primeira vez deu uma boa e rápida imagem do resultado.¹²⁰

Isso contrasta fortemente com as eleições de 2003 e 2004, quando a CNE e o STAE foram duramente criticados por um nível de sigilo que o ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, descreveu como pior do que qualquer outra eleição que ele havia observado.¹²¹ Após uma relutância inicial em ser mais transparente, em 2008, a CNE emitiu regulamentos permitindo aos observadores consultar as deliberações, diretivas, regulamentos e instruções emanadas da Comissão Nacional de Eleições e do STAE em matéria de sufrágio eleitoral e observar as operações subsequentes do sufrágio eleitoral em todos os escalões, nomeadamente

¹¹⁸ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique...*op.cit.*”

¹¹⁹ *Idem*

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ Carter Center, “Observação das Eleições de Moçambique”, *Relatório Final 2004*, Atlanta, 2005

a centralização e apuramento dos resultados eleitorais ao nível do distrito, da cidade, da província e central.

É verdade que uma forte cultura de secretismo continuou a existir e, muitas vezes, o acesso dependia de indivíduos e contactos pessoais, mas, como escreveu Joseph Hanlon, o aumento da abertura da CNE e STAE foi real e bem-vindo, bem como o empenho dos escalões superiores parece ter sido verdadeiro. Ainda que essa transparência tenha dependido do capricho e da boa vontade das pessoas. Os apoiantes de Daviz Simango na Beira, por exemplo, alegaram que a não publicação das listas dos candidatos aconteceu porque isto permitiu à CNE fazer alterações ilegais posteriores.¹²²

Da mesma forma, o Conselho Constitucional rejeitou várias decisões da CNE devido a contradições e redação deficiente. Críticos afirmaram que essas e outras decisões importantes nunca foram publicadas na web porque a CNE estava envergonhada com a baixa qualidade de sua redação jurídica. O sigilo impediu que essas alegações fossem contestadas, fazendo com que muitas pessoas desconfiassem cada vez mais da CNE. A crença de que a CNE mantinha seu sistema de computador em segredo porque tinha algo a esconder era comum. O sigilo criou um ambiente propício para boatos e distorções. Para assegurar a integridade e a confiança no sistema eleitoral, é essencial que a CNE adote uma postura de abertura e libere documentos de forma automática e rápida.¹²³

O descalabro aconteceu nas eleições gerais de 2009, onde este órgão de administração eleitoral mostrou sua verdadeira natureza partidária, fortemente influenciado pela Frelimo.

3.5.2. *Déjà vu?* – As Eleições Presidenciais de 2009

O tipo de CNE que se assistiria nestas eleições começou a se desenhar quando, em maio de 2009, foi atribuído ao presidente da Comissão Nacional de Eleições (CNE) o estatuto de ministro e aos vogais da CNE o de vice-ministros, o que fez com que ficássemos com “um superministério das eleições, com um super-ministro, coadjuvado por 12 vice-ministros”.¹²⁴

Foi assim que o governo, nas palavras de Salomão Moyana, “comprou a alma da CNE, isto é, eliminou a possibilidade de a CNE vir a agir com alguma independência e verticalidade no tratamento de questões eleitorais sensíveis, sobretudo quando em desvantagem estiver o

¹²² CIP/Awepa, “A Frelimo ganha...*op.cit.*

¹²³ *Idem*

¹²⁴ C. Serra, “Salomão Moyana: governo comprou...*op.cit.*

Partido do Governo que lhes deu Mercedes e salários chorudos”. Os membros da CNE estavam preparados para ser os soldados do governo em campo de batalha eleitoral, defendendo o seu patrão e combatendo os adversários do patrão.¹²⁵ Esta é uma prática comum em regimes autoritários, onde o clientelismo impera.¹²⁶ A actuação da CNE, como previsto, não foi imparcial nem transparente, como demonstramos a seguir:

A legislação aprovada em abril de 2009, cerca de seis meses antes das eleições, ofereceu à CNE um amplo mandato para regular a legislação eleitoral quando necessário, sem exigir que essas deliberações, ou aparentemente as mudanças de política, fossem tornadas públicas ou uniformemente disponíveis aos partidos.¹²⁷ Com efeito, a maior parte das deliberações da CNE eram secretas e não publicadas, tal como os elementos de prova que a comissão pode ter utilizado para tomar as suas decisões.

Assuntos triviais e críticos receberam o mesmo tratamento questionável. Por exemplo, a CNE nunca publicou uma lista completa dos candidatos às legislativas nacionais e provinciais e recusou-se a divulgar as contas das mesas de voto individuais. Este último movimento impossibilitou a utilização destas contagens (que tinham sido compiladas imediatamente após o encerramento das urnas em cada estação) para verificar os alegados resultados da CNE.¹²⁸ Muitas decisões políticas com implicações para a observação eficaz do voto por monitores partidários ou grupos de observadores apertidários não foram de todo disponibilizadas, ou só foram acessíveis àqueles que sabiam o suficiente para as pedir pelo nome.

De longe, o exemplo mais importante disso foi a decisão da CNE de rejeitar a esmagadora maioria das listas de candidatos a deputados para todos os partidos, excepto a Frelimo e a Renamo. Dez partidos viram as suas listas inteiras rejeitadas e dezessete outros foram excluídos de concorrer em pelo menos um distrito. As exclusões mais significativas visaram o novo Movimento Democrático de Moçambique (MDM), um grupo de dissidentes da Renamo liderado por Daviz Simango. O MDM não estava em condições de destronar nenhum dos dois

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ Vide: W. Berenschot & E. Aspinall, “How clientelism varies: comparing patronage democracies”. *Democratization*, 27(1), 2020, pp. 1-19; S. Mişcoiu & L. Kakdeu, “Authoritarian clientelism: the case of the president’s ‘creatures’ in Cameroon”. *Acta Polita*, 56, 2021, pp. 639-657; A. Chakravarty, *Investing in Authoritarian Rule: Punishment and Patronage in Rwanda’s Gacaca Courts for Genocide Crimes*. Cambridge University Press; 2015.

¹²⁷ CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo e Armando Guebuza”, *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 43, 19 de Novembro de 2009.

¹²⁸ *Idem*, p.5.

maiores partidos, mas ameaçou fazer uma exibição suficientemente forte para os envergonhar e talvez também para sugerir perspectivas maiores.¹²⁹

Para disputar eleições em um determinado círculo eleitoral, os partidos eram obrigados a apresentar uma lista completa com um candidato para cada assento, além de vários suplentes. Para cada candidato, os partidos tinham de fornecer documentação extensa, incluindo cópias autenticadas da certidão de nascimento, cartão de eleitor e bilhete de identidade nacional do candidato; um certificado comprovativo de que o candidato não tinha qualquer registo criminal; e declarações escritas do candidato de que aceitou a candidatura e concordou em cumprir todos os requisitos de elegibilidade.¹³⁰

Tinham existido regras semelhantes antes, mas nunca tinham resultado na exclusão de tantos partidos de tantos círculos eleitorais como em 2009. Em 2007, a assembleia nacional aprovou legislação para reduzir os requisitos de documentação, mas em abril de 2009 foi aprovada nova legislação criando requisitos adicionais de documentação. A nova lei deu aos partidos dois meses para recolher e apresentar isso documentos solicitados.¹³¹ Quem obtinha benefícios de tudo isto era a Frelimo, inevitavelmente, os funcionários agiam rapidamente para entregar documentos aos funcionários da Frelimo (que também podiam ser seus superiores na função pública), enquanto levava semanas para os partidos da oposição obterem os mesmos documentos”.¹³²

A situação foi agravada pela incompetência e inflexibilidade dentro da própria CNE. Aparentemente, a CNE não tinha conseguido antecipar o enorme afluxo de documentos que receberia quando terminassem os dois meses para a sua recolha.¹³³ A lei especificava que todas as partes deviam beneficiar de um período de carência de cinco dias após a data de vencimento durante a qual podiam ser apresentadas correções às listas.¹³⁴ No entanto, a CNE demorou tanto a verificar as listas que os partidos nem sequer foram notificados de quaisquer problemas até o final do período de carência.

¹²⁹ UE-MOE, *Relatório Final. Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de Outubro de 2009*, 2009

¹³⁰ Lei 15/2009 de 9 de Abril. *Boletim da República*, 1ª série, número 14, Suplemento.

¹³¹ D. Rosário, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique: entre a (im)parcialidade... *op.cit.* p. 142.

¹³² CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo...*op.cit.*, p. 4.

¹³³ *Idem*, p. 8.

¹³⁴ Artigo 8, Lei 15/2009 de 9 de Abril. *Boletim da República*, 1ª série, número 14, Suplemento.

Os dirigentes do MDM só ficaram a saber que as suas listas de nove dos treze círculos eleitorais nacionais estavam a ser excluídas quando um responsável da Frelimo mencionou as exclusões numa entrevista televisiva.¹³⁵ A CNE tinha comunicado à MDM algumas irregularidades, mas não a exclusão total das suas listas. Num primeiro momento, até a base do MDM, na província de Sofala, estava entre os distritos onde os candidatos do partido seriam desqualificados – um passo que mais tarde foi revertido sem qualquer explicação para a exclusão ou a reintegração. Mesmo depois de a CNE ter divulgado as listas de candidatos aceites, incluindo algumas com erros ou número insuficiente de candidatos, não deu aos partidos qualquer razão para que as suas outras listas tivessem sido excluídas.¹³⁶

Só muito mais tarde é que a CNE ofereceu a sua versão de uma explicação – e soou como algo tirado das páginas de *Franz Kafka*.¹³⁷ As listas tinham chegado com menos do que o número necessário de candidatos devidamente documentados, mas os funcionários da CNE demoraram tanto tempo a rever as listas que o prazo de correção chegou e foi antes de a revisão poder ser concluída. A resposta da CNE a este afogamento do período de carência num mar de burocracia foi simplesmente excluir listas problemáticas sem sequer se dar ao trabalho de dizer ao MDM – um passo que os responsáveis do CDE consideraram inútil, uma vez que já tinham decidido considerar “irreversíveis” todos os defeitos das listas.

Com esta decisão, a CNE privou efectivamente o MDM e os outros partidos da oportunidade legalmente prevista de gozarem de uma revisão preliminar das suas listas de candidatos, após a qual haveria a possibilidade de corrigir eventuais erros que a revisão pudesse revelar. Ao invés, a CNE recusou-se a colocar à disposição para inspeção as listas que tinha considerado deficientes, pelo que as suas alegações não foram verificadas, mesmo pelas partes interessadas. As suspeitas multiplicaram-se quando se tornou claro que a CNE tinha documentos retroativos para ocultar a sua violação do seu próprio calendário.¹³⁸

¹³⁵ “Mozambique: MDM Promises Appeal to Constitutional Council,” *All Africa*, 8 de Setembro de 2009. In <https://allafrica.com/stories/200909081021.html>

¹³⁶ *Idem*

¹³⁷ Franz Kafka é famoso por suas histórias que frequentemente apresentam situações absurdas, onde os personagens se encontram presos em sistemas burocráticos incompreensíveis e sem sentido. Quando se diz que a explicação da CNE “soou como algo tirado das páginas de Franz Kafka”, isso sugere que a explicação foi tão absurda e ilógica que parecia saída de uma das histórias kafkianas. Em outras palavras, a explicação não fazia sentido e estava repleta de contradições ou elementos irracionais, refletindo o tipo de absurdo que Kafka retrata em suas obras.

¹³⁸ CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo...*op.cit.*, p. 6.

Se as decisões da CNE antes da votação prejudicaram a oposição, a negligência da CNE após a votação comprometeu ainda mais a qualidade da eleição de 2009. Houve casos claros e graves de manipulação dos resultados ao nível das mesas de voto, mas a CNE falhou sistematicamente em tomar medidas atempadas e transparentes. Muitas violações nem sequer foram investigadas, muito menos punidas. As irregularidades eram de dois tipos principais. A primeira foi evidenciada pelo número invulgarmente elevado de boletins de voto (na sua maioria para a oposição) que os funcionários dos locais de voto tinham considerado inválidos. A segunda assumiu a forma de um extenso enchimento das urnas a favor do Presidente Guebuza nas províncias de Tete, Gaza e Niassa – áreas que, em conjunto, representaram mais de um quinto do total de votos.¹³⁹

Ambos os tipos de irregularidades ocorreram em grande escala e envolveram um número considerável de funcionários das mesas de voto. Este não foi o trabalho de simpatizantes do partido excessivamente zelosos perpetrando fraudes sob os narizes dos funcionários eleitorais locais, mas de simpatizantes do partido excessivamente zelosos que eram funcionários eleitorais. A sua convicção era a de que podiam manipular o processo impunemente. Em ambos os casos, a CNE demorou a reconhecer o problema e, quando acabou por tomar medidas corretivas, fê-lo sem sequer anunciar as suas ações (que só surgiram em linhas gerais quando os forasteiros “fizeram as contas” e perceberam quantos boletins de voto a CNE tinha atirado), muito menos oferecendo qualquer explicação sobre o seu raciocínio. Ninguém foi responsabilizado por quaisquer irregularidades.¹⁴⁰

As eleições de outubro de 2009 foram marcadas por um número invulgarmente elevado de votos inválidos, particularmente na corrida presidencial. Os resultados de uma tabulação paralela dos votos pelo Observatório Eleitoral, sugerem não só que o número total de boletins de voto inválidos formou uma parcela sem precedentes do voto nacional, mas também que em um número significativo de secções eleitorais a invalidação de votos atingiu níveis extremamente elevados.

O pior caso foi o de uma mesa de voto no distrito de Machaze, província de Manica, onde as autoridades no local desqualificaram 53% de todos os boletins de voto. Em mais de um quarto

¹³⁹ S. Leeffers & P. Vicente, “Does Electoral Observation Influence Electoral Results? Experimental Evidence for Domestic and International Observers in Mozambique”, *Working Paper*, 1704, 2017, pp. 42-58.

¹⁴⁰ P. Favet, “Mozambique: Elections - How Serious Was Vote Tampering?” *All Africa*, 13 de Novembro de 2009, <https://allafrica.com/stories/200911130825.html>

das mesas de voto no distrito de Angoche, província de Nampula, 20% de todos os votos expressos foram considerados inválidos. Ao todo, em 6,5% das mesas de voto da amostra, 10% dos votos expressos foram invalidados.¹⁴¹ Os números oficiais de toda a votação indicam que 4,5% de todos os boletins de voto emitidos no país foram desqualificados – um número consideravelmente maior do que o visto em qualquer eleição anterior moçambicana. Pelo menos 1% de todos os boletins de voto – talvez 40.000 ou mais – eram votos para a oposição que foram adulterados pelo pessoal das mesas de voto – geralmente adicionando uma marca de tinta extra para torná-los inválidos.¹⁴¹

O próprio processo da CNE de revisão de boletins de voto inválidos e decisão sobre eles está há muito envolto em confusão e sigilo. Os boletins declarados inválidos na seção eleitoral são enviados à Maputo para análise e possível requalificação pelo CNE. Em 1999, o CNE excluiu muitos votos de apreciação numa corrida presidencial extremamente apertada, devido a alegadas irregularidades nas folhas de contagem que supostamente tornavam os resultados ilegíveis ou matematicamente impossíveis. O número de votos excluídos foi quase o dobro da margem de vitória do incumbente, Joaquim Chissano, da Frelimo. Apesar (ou talvez por causa) da sensibilidade deste processo, os observadores internacionais foram excluídos do processo final de tabulação e revisão dos boletins de voto, e essas folhas de contagem nunca foram tornadas públicas¹⁴². Em 2004, as autoridades eleitorais provinciais voltaram a excluir da contagem final um número significativo de boletins de voto das mesas de voto que tinham ido para a Renamo. Observadores internacionais identificaram problemas significativos em 15% das seções eleitorais do país e consideraram isso insatisfatório, mas declararam as eleições amplamente livres e justas de qualquer maneira.¹⁴³

Em 2009, o número de boletins de voto que a CNE rejeitou definitivamente foi mais do dobro do que havia sido em qualquer eleição passada. O problema foi particularmente grave na disputa presidencial. Em todo o país, a CNE aceitou apenas 1 em cada 8 dos boletins de voto presidenciais que analisou. Para algumas províncias, a taxa era muito menor: na província de Gaza era de 1 em 19, e em Manica de apenas 1 em 21.¹⁴⁴

¹⁴¹ CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo...*op.cit.*”

¹⁴² Carter Center, “Observing the 1999 elections in Mozambique.” *Final Report*, 2000.

¹⁴³ Carter Center, “Observação das Eleições...*op.cit.*”

¹⁴⁴ CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo...*op.cit.*”; S. Leeffers & P. Vicente, “Does Electoral Observation Influence Electoral Results?... *op.cit.*”

Quando os resultados foram anunciados, duas semanas após o encerramento das urnas, o presidente da CNE, João Leopoldo da Costa, reconheceu que os trabalhadores das mesas de voto tinham estragado muitos boletins de voto da oposição durante o processo de escrutínio. Costa condenou a prática – que atribuiu à má formação ou à má-fé de alguns –, mas houve pouco seguimento.¹⁴⁵

Por fim, a CNE anunciou que tinha comunicado à Procuradoria-Geral da República casos de escrutínio por parte dos membros da mesa. No entanto, o CNE também tinha prometido relatar incidentes semelhantes ocorridos em fevereiro de 2009 na sequência da segunda volta das eleições municipais no distrito de Nacala, mas nunca tomou medidas sobre esse caso. A CNE tornou a investigação dessas práticas quase impossível ao agrupar todos os boletins de voto considerados inválidos em nível provincial, em vez de mantê-los separados por secção eleitoral, distrito ou província.¹⁴⁶

3.5.3. Progressos Na democratização?

O estatuto de Moçambique como uma das poucas “histórias de sucesso” de África na democratização pós-conflito e no desenvolvimento económico, nos moldes do Consenso de Washington, ajudou a proteger o regime da Frelimo de objeções mais enérgicas dos doadores.

O controlo efectivo do poder do governo parece ainda menos provável de vir da sociedade civil. Talvez não surpreendentemente, Moçambique foi caracterizado como uma “democracia de baixa informação” povoada por “cidadãos acrílicos”. Os níveis de alfabetização de adultos, o acesso à imprensa escrita ou radiodifundida e a educação formal do povo moçambicano tendem a ficar aquém dos encontrados mesmo em outros países de baixa renda. Um relatório recente do Afrobarometer descreveu um “perfil de cidadania acrílica [que é] caracterizado por baixos níveis de informação política (...) Esta síndrome é acompanhada por altos níveis de satisfação com a oferta de democracia justaposta com baixos níveis de demanda por ela.”¹⁴⁷

Com exceção de alguns destaques, como a Liga dos Direitos Humanos ou o Centro de Integridade Pública, a maioria das organizações da sociedade civil moçambicana são fracas e não têm capacidade para serem vigilantes eficazes em prol do interesse público. Nomeadamente, as organizações eficazes da sociedade civil existentes foram excluídas dos

¹⁴⁵ P. Favet, “Mozambique: Elections - How Serious...*op.cit.*”

¹⁴⁶ CIP/Awepa, “Vitória esmagadora para Frelimo...*op.cit.*”

¹⁴⁷ R. Mattes & C. Shenga, “Uncritical Citizenship in a Low-Information Society: Mozambicans in Comparative Perspective”, *CSSR Working Paper*, 23 (212), 2008, p. 1-54.

organismos envolvidos na administração eleitoral ou noutras formas de supervisão pública.¹⁴⁸ Desde 1999, a Frelimo escolhe presidentes da CNE de entre as fileiras da “sociedade civil”, mas nenhum chefe da CNE alguma vez tomou uma posição firme em relação às irregularidades que consistentemente prejudicam o processo eleitoral e beneficiam igualmente o partido no poder.

Os meios de comunicação independentes também se sentem pressionados a agir como controlos efectivos do poder estatal ou partidário no poder. Embora haja um grupo pequeno e dedicado de veículos independentes que fornecem excelentes relatórios e análises críticas, essas organizações lutam por recursos e, às vezes, pelo acesso à informação. Sob Guebuza, o Estado começou a processar editores de jornais que publicavam matérias críticas ao governo. Isso incentivava a autocensura e colocou empresas de mídia independentes em dificuldades fora do mercado.¹⁴⁹

3.6. O impacto das reformas no controlo da Frelimo sobre os OAE

Depois do fracasso, em termos de transparência, que foram as eleições de 1999 e as autárquicas de 2003/04, a Frelimo notou que precisava revitalizar o seu domínio sobre os órgãos eleitorais. Afinal, a CNE tinha sofrido um revês do Observatório Eleitoral. Um dos momentos significativos do trabalho do OE nas eleições de 2003, suas primeiras após criação, foi ter forçado a Comissão Nacional de Eleições a revisar os resultados do município de Marromeu. Segundo os resultados divulgados pela CNE, a Frelimo e seu candidato haviam vencido o candidato da Renamo por dois votos na presidência e dezessete votos na assembleia municipal. No entanto, a contagem paralela feita pelo OE mostrava o oposto: embora a Frelimo tivesse ganho a maioria na assembleia municipal, seu candidato havia perdido para o candidato da Renamo por apenas um voto de diferença.¹⁵⁰

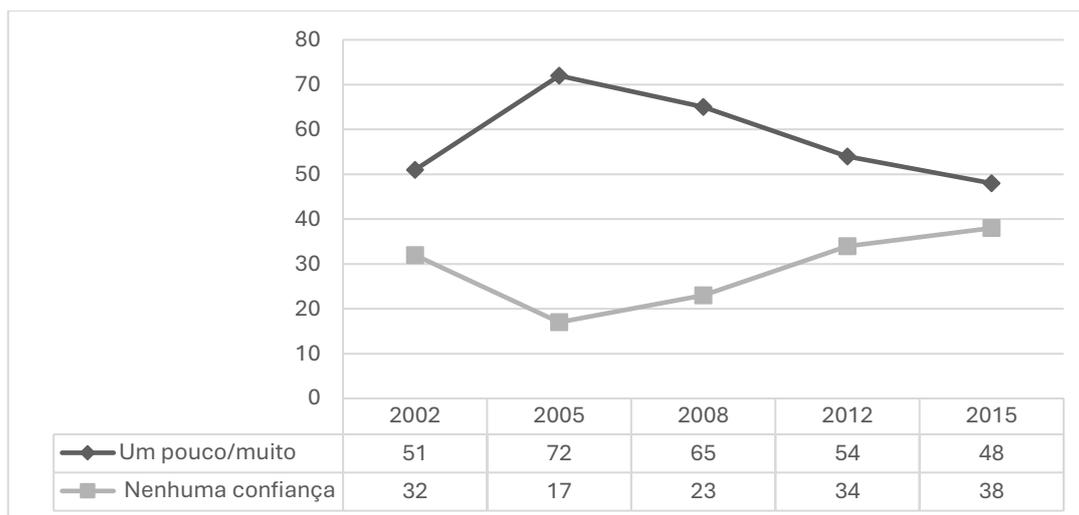
O cenário que se desenhava depois das eleições de 2004, era de falta de confiança pública na Comissão Eleitoral (gráfico 2). Fez-se necessário fazer com que a CNE voltasse a ser instrumento legítimo da Frelimo, e as reformas de 2007 foram implementadas para cumprir este papel, ao forjar uma suposta despartidarização dos OAE.

Gráfico 2 Confiança na Comissão Nacional de Eleições

¹⁴⁸ L. Brito, et al. *Moçambique 2003: Uma Avaliação do Potencial... op.cit.*

¹⁴⁹ C. Pereira., S. Forquilha & A. Shankland, “Navegando o Espaço Cívico em Contexto da Pandemia...op.cit.

¹⁵⁰ S. Chichava & E. Chaimite, “A sociedade civil nas eleições de 2014 em Moçambique oportunidade de afirmação perdida?”. In L. Brito et al (org.), *Desafios para Moçambique 2015*, Maputo: IESE, 2015, pp. 59-81.



Fonte: *Afrobarometer 2017*

Como é evidente, a CNE não chegou de se tornar menos partidária, porque tudo que aconteceu a partir de 2007 foi ilusório, e este tem sido o mantra das eleições, e do próprio processo de democratização em Moçambique, aparentes aberturas que levam a mais fechamentos.¹⁵¹ A realidade da sociedade civil na CNE é decepcionante, uma vez que a legitimação da nomeação dos membros escolhidos pela sociedade civil está ligada à proporção da representação parlamentar, isto significa continuar, de forma directa ou indirecta, a dar mais importância aos partidos políticos e a relegar as escolhas “genuínas” da sociedade civil para um segundo plano.¹⁵²

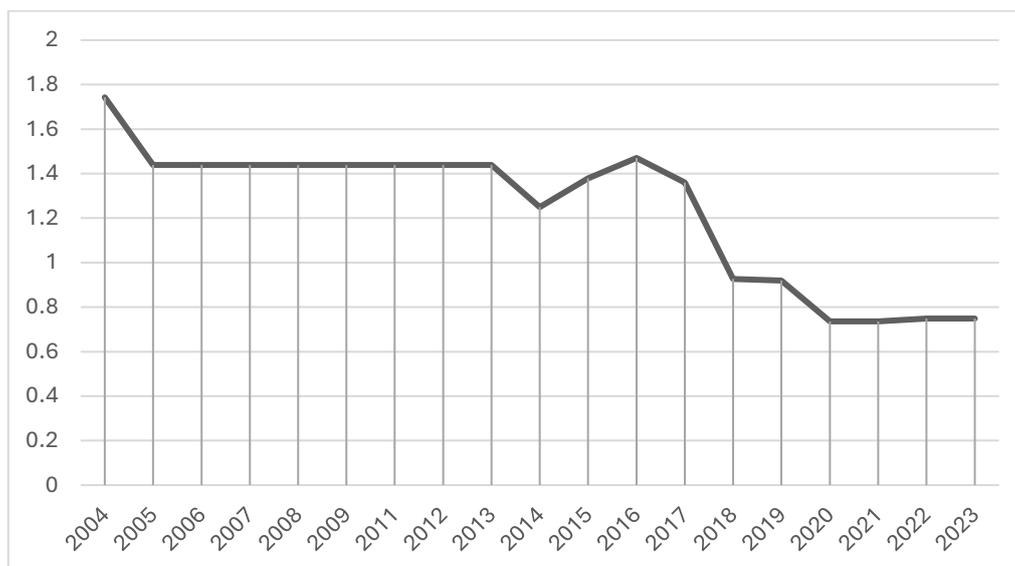
Quando esta forma de nomeação dos membros da sociedade civil foi permitida, uma grande oportunidade foi perdida, o único vencedor deste processo foi o partido governamental. Basta notar que o processo que resultou na nomeação dos membros da sociedade civil que compõem a actual CNE, responsável por conduzir os ciclos eleitorais de 2013/2014 e 2018, e cujo mandato foi renovado para as eleições de 2019 (através da Lei 9/2019), seguiu o mesmo padrão.

Esta leitura do aumento do controlo da Frelimo pode ser feita também com base nos índices de autonomia dos órgãos de administração eleitoral (gráfico 3). Obviamente, quanto menor a autonomia, maior a dependência. Depreende disto que o controlo da Frelimo vem aumentando, desde a entrada do ex-presidente Guebuza.

¹⁵¹ Guilherme Mbilana, em entrevista realizada no dia 14 de julho de 2024.

¹⁵² D. M. Rosário, “Por um modelo alternativo e funcional de gestão eleitoral em Moçambique.” *EISA, Policy Brief*, 3, 2020, p. 4.

Gráfico 3 Autonomia dos OAE em Moçambique¹⁵³



Fonte: V-Dem Dataset v13

De 2006 até 2023, Moçambique registou uma queda de 0.69 pontos no índice de autonomia dos OAE, o facto é tão grave que coloca o país como um dos piores da África no quesito, sendo superado por apenas outros seis, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 Maiores declínios na autonomia dos OAE

Declínio	
País	Mudança
Mali	-1.33
Mauritânia	-1.27
Maurícia	-1.05
Gana	-0.84
Zâmbia	-0.76
Burundi	-0.73
Moçambique	-0.69
Serra leoa	-0.66
Camarões	-0.51
Comores	-0.49

Fonte: V-Dem Dataset v13

¹⁵³ Esta análise é baseada na questão: “O órgão de Administração eleitoral tem autonomia em relação ao governo para aplicar as leis eleitorais e regras administrativas de maneira imparcial nas eleições nacionais?”.

O decréscimo assistido na tabela mostra que as reformas operadas neste regime se encaixam perfeitamente na visão de Sartori, que descreveu os sistemas eleitorais como “o instrumento manipulativo mais específico da política”.¹⁵⁴ Sob essa perspectiva, reforma não é simplesmente outra palavra para mudar as regras, mas para mudar as regras com o objectivo específico de maximizar vantagens partidárias: qualquer melhoria ou benefício não seria geral, mas concentrado em um subgrupo específico e, possivelmente, em um partido específico. Neste caso, todos os ganhos foram colhidos pelo partido Frelimo, que continuou controlando e manipulando os Órgãos de Administração Eleitoral.¹⁵⁵

¹⁵⁴ G. Sartori, “Political Development and Political Engineering”. In J. Montgomery & A.O. Hirschman, (eds), *Public Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 1968, p. 273, apud Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York: Oxford University Press, 1994. p. 139.

¹⁵⁵ Guilherme Mbilana e Paulo Cuinica em entrevista.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do Estado autoritário em Moçambique, durante o período de 2002 a 2009, revelou uma faceta peculiar: a aparente abertura nas reformas eleitorais, que incluíram a participação da sociedade civil nos Órgãos de Administração Eleitoral. Visando responder a pergunta como é que numa situação de início de práticas autoritárias de partidarização do Estado, incluindo os órgãos de Administração Eleitoral, a Frelimo embarcou por reformas eleitorais mais profundas, como a inclusão da sociedade civil maioritária nos órgãos de Administração Eleitoral, esta pesquisa demonstrou que, sob a égide da Frelimo, as reformas foram, em grande medida, simbólicas e serviram para legitimar o regime e perpetuar seu controlo sobre os OAE.

A combinação de três vertentes explicativas (*Public Choice*, neo-institucionalismo da escolha racional e histórico) mostrou que impera em Moçambique uma das características mais fortes das reformas eleitorais, a premissa de que decisões sobre regras eleitorais costumam ser um jogo político de soma zero. Regras eleitorais de todos os tipos definem vencedores e perdedores, e o conflito sobre essas propostas de mudança de regras pode ser visto em termos de como um partido ou facção pode se beneficiar da mudança enquanto outro pode perder. Elites políticas interessadas geralmente têm plena consciência disso,

A inclusão da sociedade civil nos OAEs, embora criasse a ilusão de abertura e participação, foi cuidadosamente orquestrada para garantir que a Frelimo mantivesse o controlo sobre o processo eleitoral. A escolha estratégica de figuras da sociedade civil com vínculos ao partido, a fragmentação do processo decisório da CNE, e a manutenção de práticas de manipulação eleitoral como a invalidação de votos e o enchimento de urnas comprovam essa estratégia.

As eleições de 2008 e 2009, mostram que, de facto, apesar da presença da sociedade civil nos OAEs, as reformas não tiveram um impacto significativo na democratização do processo eleitoral. As práticas autoritárias persistiram, demonstrando que, em regimes autoritários competitivos, as reformas eleitorais por si só não garantem a democratização. E mais ainda, a sociedade civil, mesmo em larga escala, pode ser facilmente instrumentalizada para servir aos interesses do regime no poder.

A verdade é que o processo de reformas eleitorais em Moçambique sempre esteve ligado aos objectivos do regime, que a única coisa que tem feito em favor da democratização são concessões controladas que nunca ameaçariam a sua estadia no poder. Por isso, essas mudanças

precisam, a partir de já, ser rotuladas apenas disso, mudanças eleitorais. Afinal, reforma implica não apenas alteração, mas também melhorias incrementais. A diferença nas palavras representa uma distinção sutil, mas significativa. A “verdadeira” reforma deve conter um componente progressivo, um avanço em relação a algum *status quo* e um sentido de melhoria.

As conclusões desta pesquisa têm profundas implicações para a compreensão dos desafios enfrentados pela democracia em Moçambique e outros regimes autoritários competitivos. As reformas eleitorais, embora aparentemente progressistas, podem ser facilmente manipuladas para servir aos interesses da elite governante, mascarando uma realidade autoritária mais profunda.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

António, B., “A governação municipal em contextos de alternância política em Moçambique: algumas notas a partir do município de Gurué (2014-2018)”. In Forquilha, S., (Org.) *Desafios Para Moçambique 2020*, Maputo: IESE, 2020, pp. 121-140.

Bardin, L., *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1994.

Barker, R., *Political Legitimacy and the State*. Oxford, 1990.

Berenschot, W. & Aspinall, E., “How clientelism varies: comparing patronage democracies”. *Democratization*, 27(1), 2020, pp. 1-19.

Bergh, L., *Porque prevaleceu a paz? Moçambicanos respondem*. Maputo/Amsterdam: Annick Osthoff editora, 2011.

Birch, S., *Electoral Malpractice*. Londres: Oxford University Press on Demand, 2011.

Biza, A., “Associações de jovens, estado e política em Moçambique — da herança a novos desafios (1975-2004)”. In Brito, L., et al, (Org.) *Cidadania e Governação em Moçambique*. Maputo: IESE, 2009, pp. 49-70.

Bowler, S., & Donovan, T., *The Limits of Electoral Reform*. Oxford: OUP, 2013.

Brito, L., “Revisão da legislação eleitoral. Algumas propostas para o debate”. In Brito, L., et al, *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE, 2012, pp. 91-107.

Brito, L., et al., *Moçambique 2003: Uma Avaliação do Potencial de Conflito*, Maputo: Centro de Estudos da População da Universidade Eduardo Mondlane, 2003.

Brownlee, J., *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University Press; 2007.

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

_____, “Observação das Eleições de Moçambique”, *Relatório Final 2004*, Atlanta, 2005.

Chakravarty, A., *Investing in Authoritarian Rule: Punishment and Patronage in Rwanda's Gacaca Courts for Genocide Crimes*. Cambridge University Press; 2015.

Chichava, S., & Chaimite, E., “A sociedade civil nas eleições de 2014 em Moçambique oportunidade de afirmação perdida?”. In Brito, L., et al., (Org.) *Desafios para Moçambique 2015*, Maputo: IESE, 2015, pp. 59-81.

CIP/Awepa, “A Frelimo ganha 41 de 43”, *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 37, 2008.

_____, “Vai o Parlamento ignorar o Conselho Constitucional?” *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 33, 1 de Novembro de 2006.

_____, “Vitória esmagadora para Frelimo e Armando Guebuza”, *Boletim sobre o Processo Político em Moçambique*, 43, 19 de Novembro de 2009.

Cistac, G., “Os Três Poderes do Estado”. In Nuvunga, A., & Tollenaere, M. (Org.) *Governança e Integridade em Moçambique: Problemas práticos e desafios reais*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2013, pp. 15-21.

Comoane, P., “Justiça eleitoral em Moçambique: solução ou problema?”. In Rosário, D., Guambe, E., & Salema, E., (Org.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 171-194.

Croissant, A., & Kamerling, J., “Why Do Military Regimes Institutionalize? Constitution-making and Elections as Political Survival Strategy in Myanmar”. *Asian Journal of Political Science*, 21(2), 2013, pp.105–125.

Dukalskis, A. & Gerschewski, J., “What Autocracies Say (and What Citizens Hear): Proposing Four Mechanisms of Autocratic Legitimation.” *Contemporary Politics*, 23(3), 2017, pp. 251-268.

Economist Intelligence Unit, *The Economist Intelligence Unit’s index of democracy 2020*, London: UIE, 2020.

Eichhorn, K., & E., Linhart. “Patterns of Competitiveness in Russian Gubernatorial Elections”. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 2024, pp. 1-26.

Favet, P., “Mozambique: Elections - How Serious Was Vote Tampering?” *All Africa*, 13 de Novembro de 2009, <https://allafrica.com/stories/200911130825.html> Acessado a 28 de Maio de 2024.

Fortin, M., *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*, Loures: Lusodidacta, 2006.

Geddes, B., *Paradigms and Sandcastles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

Groelsema, R., Turner, M., & Shenga, C., *Mozambique Democracy and Governance Assessment*. Prepared for the United States Agency for International Development, 2008.

Guiliche, J., *Governança Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994-2009)*. Monografia (Licenciatura em Ciência Política) – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2011.

Gunningham, N., “Public Choice: The Economic Analysis of Public Law.” *Federal Law Review*, 21(1), 1992, pp. 117-135.

Hanania, R., *Public Choice Theory and the Illusion of Grand Strategy: How Generals, Weapons Manufacturers, and Foreign Governments Shape American Foreign Policy*. Routledge, 2021.

Hanlon, J., “Collapsing Electoral Integrity In Mozambique”. *Journal of African Elections*, 20 (1), 2021, pp. 44-66.

_____, J., *25 anos de fraude eleitoral protegida pelo secretismo*, Maputo: CIP, 2024.

Heywood, A., *Politics*. Fifth Edition, Macmillan International/Red Globe Press, 2019.

Huntington, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.

IDEA International, *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA International, 2014.

Jacobs, K., & Leyenaar, M., “Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”. *West European Politics*, 34 (3), 2011, pp. 495-513.

Krokow, C., *Reform als Politische Prinzip*, Muenchen, 1976.

Leeffers, S. & Vicente, P., “Does Electoral Observation Influence Electoral Results? Experimental Evidence for Domestic and International Observers in Mozambique”, *Working Paper*, 1704, 2017, pp. 42-58.

Leftwich, A., “From Democratization to Democratic Consolidation”, In Potter, D., et al. (eds), *Democratization*, Buckingham: Open University Press, 1997, pp. 517–36.

Lehoucq, F., & Molina, I., *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge Univ. Press, 2002.

Levitsky, S., & L. A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York: Oxford University Press, 1994.

Linz, J. & Stepan, A., *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, 1996.

Lowndes, V., & Roberts, M., *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

Lust-Okar, E., “Elections under authoritarianism: preliminary lessons from Jordan”. *Democratization*, 13(3), 2006, pp. 456–71.

Macuane, J., “estrutura e agência Das instituições De soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”, In Rosário, D., Guambe, E., & Salema, E., (Org.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 55-80.

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

Magaloni, B., & Kricheli, R., “Political Order and One-Party Rule.” *Annual Review of Political Science*, 13, 2010, pp. 123-143.

Magaloni, B., “The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule”. *American Journal of Political Science*, 54(3), pp. 751–765.

_____, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

March, J., & Olsen, J., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78(3), 1984, pp. 734–49.

Mattes, R. & Shenga, C., “Uncritical Citizenship in a Low-Information Society: Mozambicans in Comparative Perspective”, *CSSR Working Paper*, 23 (212), 2008, pp. 1-54.

- McGrew, A., “The State in Advanced Capitalist Society.” *Global Society*, 12(3), 1998.
- Mișcoiu, S. & Kakdeu, L. “Authoritarian clientelism: the case of the president’s ‘creatures’ in Cameroon”. *Acta Polita*, 56, 2021, pp. 639–657.
- Mozaffar, S. & Schedler, A., “The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction”. *International Political Science Review*, 23(1), 2002, pp. 5–27.
- Nuvunga, A., “Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008”. In Weimer, B., (Org.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 281-299.
- O’Donnell, G., “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1), 1994. pp. 55–69.
- Orre, A., & Forquilha, S., “Uma iniciativa condenada ao sucesso. o Fundo distrital dos 7 milhões e suas consequências para a Governação em Moçambique” In Weimer, B., (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 168-196.
- Osório, C., *Género e Democracia: As eleições de 2009 em Moçambique*. Maputo: WLSA MOÇAMBIQUE, 2010.
- Hall, P. & Taylor, R., “As Três Versões do Neoinstitucionalismo”. *Lua Nova*, 58, 2003, pp. 193-224.
- Pereira, C., Forquilha, S., & Shankland, A., “Navegando o Espaço Cívico em Contexto da Pandemia da Covid-19: O Caso de Moçambique”. In Macuane, J. & Siúta, M. (Org.) *Desafios Para Moçambique 2021*, Maputo: IESE, 2021, pp. 27-56.
- Przeworski, A., *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Rosário, D. & Muendane, E., “‘To be registered? Yes. But voting?’ – Hidden electoral disenfranchisement of the registration system in the 2014 elections in Mozambique”. *Politique africaine*, 144 (4), 2016, pp. 73-94.
- Rosário, D., “Mozambique”. In *Election Management Bodies in Southern Africa*, Johannesburg, OSISA and African Minds, 2016.
- _____, “Órgãos de Administração Eleitoral em Moçambique: entre a (im)parcialidade, (in)dependência e a Procura de Transparência nas Eleições ‘Competitivas’ em Tempos de

Regimes Híbridos: 1994-2019”. In Rosário, D., Guambe, E., & Salema, E., (Org.) *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 131-150.

_____, “Os desafios da nova CNE em contexto de autoritarismo político em Moçambique.” EISA, *Policy Brief*, 12, 2021.

_____, “Por um modelo alternativo e funcional de gestão eleitoral em Moçambique.” EISA, *Policy Brief*, 3, 2020, pp. 1-9.

Schedler, A., “Elections without democracy: the menu of manipulation”. *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 36-50.

Schmitter, P. “Civil Society East and West.” In Larry Diamond et al., (ed), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Seeberg, M., “State capacity and the paradox of authoritarian elections”. *Democratization*, 21(7), pp. 1265-1285.

Serra, C., “Salomão Moyana: governo comprou a alma da CNE”. *Diário de um sociólogo*, 12 maio 2009. In <https://oficinadesociologia.blogspot.com/2009/05/salomao-moyana-governo-comprou-alma-da.html> Acessado a 11 de Maio de 2024.

Tollenaere, M., “Uma economia política da reforma eleitoral em Moçambique”. In Forquilha, S., (Org.) *Desafios para Moçambique 2018*, Maputo: IESE, 2018, pp. 109-119.

Tsebelis, G., *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

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

Weimer, B., Macuane, J., & Buurs, L., “A Economia do Political Settlement em Moçambique: Contexto e Implicações da Descentralização”. In Weimer, B., (ed.) *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE, 2012, pp. 31-75.

Bibliografia Complementar

“Mozambique: MDM Promises Appeal to Constitutional Council,” *All Africa*, 8 de Setembro de 2009. In <https://allafrica.com/stories/200909081021.html> Acessado a 6 de Junho de 2024.

Moçambique para todos, “Novos membros da CNE tomam posse esta manhã”, 11 de Junho de 2007, in [Moçambique para todos: Novos membros da CNE tomam posse esta manhã \(blogs.com\)](#)

“Sociedade Civil não engole burla da constituição da CNE”. *Canal de Moçambique*, 12 de setembro de 2013.

- Lei n.º 4/93, de 12 de Janeiro. *Boletim da República*. 1ª série, número 2, suplemento.
- Lei 4/97 de 28 de Maio. *Boletim da República*, 1ª Série, número 22, 2º suplemento.
- Lei 20/2002 de 10 de Outubro. *Boletim da República*, 1ª série, número 41, Suplemento.
- Lei 4/99 de 2 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª série número 12, 2º Suplemento.
- Lei 8/2007 de 26 de Fevereiro. *Boletim da República*, 1ª serie, número 8, 2º suplemento.
- Lei 9/2014 de 12 de Março. *Boletim da República*. 1ª série, nº 21, suplemento.

ANEXOS

Lista de pessoas entrevistadas

Entrevistado	Entidade	Data
António da Silva Francisco	Académico	4 de Julho de 2024
António Muchanga	Deputado da Renamo	9 de Julho de 2024
Augusta Almeida	Coordenadora de processos eleitorais no CESC	13 de Junho de 2024
Ezequiel Gusse	Ex-membro da CNE designado pela Renamo	18 de Junho de 2024
Guilherme Mbilana	Académico/ Especialista em Direito Eleitoral	14 de Julho de 2024
Ismael Nhacucue	Porta-voz do MDM	08 de Julho de 2024
José Belmiro	Membro da CNE – OSC	17 de Junho de 2024
Joseph Hanlon	Académico	30 de Junho de 2024
Paulo Cuinica	Membro da CNE – OSC	21 de Junho de 2024
Salomão Moyana	Membro da CNE – OSC	03 de Julho de 2024

Guião de Entrevista

Perfil do entrevistado
<ul style="list-style-type: none"> • Nome do entrevistado: • Associação ou instituição que representa: • Cargo ou função na associação/instituição:
Contexto Político e das Reformas Eleitorais
<ul style="list-style-type: none"> • Que cenário político se assistia em Moçambique no início dos anos 2000? • Como caracteriza o regime de 2002-2009? • Como você avalia a inclusão da sociedade civil nas reformas eleitorais de 2007? • Quais foram os principais objetivos do governo ao implementar essas reformas? • Em que medida as reformas eleitorais influenciaram a percepção pública sobre a transparência e legitimidade das eleições?
Papel da Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> • Como foi o processo de seleção dos membros da sociedade civil para a Comissão Nacional de Eleições (CNE)? • Na sua opinião, os representantes da sociedade civil conseguiram atuar de forma independente? • Como o envolvimento das organizações da sociedade civil nas eleições de 2008 e 2009 impactou a transparência e a democratização do processo eleitoral?
Controle Partidário e Autoritarismo
<ul style="list-style-type: none"> • Você acredita que as reformas contribuíram para consolidar ou enfraquecer o autoritarismo competitivo em Moçambique? • Quais foram as principais estratégias usadas pelo partido Frelimo para manter o controle sobre os órgãos de administração eleitoral? • Como a partidarização do Estado se manifestou durante o período das reformas?
Pressões Internacionais e Internas
<ul style="list-style-type: none"> • Qual foi o papel da comunidade internacional, especialmente dos doadores, na condução das reformas eleitorais? • Você considera que a inclusão da sociedade civil foi uma resposta às pressões internacionais ou uma iniciativa genuína de democratização? • Em que medida as pressões internas influenciaram o curso das reformas?
Perspectivas Futuras
<ul style="list-style-type: none"> • Quais lições podem ser tiradas do período de reformas eleitorais em Moçambique entre 2002 e 2009? • Como você vê o futuro da governança eleitoral no país? • O que ainda precisa ser feito para garantir eleições verdadeiramente democráticas e justas?