

República de Moçambique

II Seminário Internacional sobre Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008/9: Experiência, oportunidades e riscos

Tema: Repensar as leis eleitorais e os compromissos políticos interpartidários

Dr. Edson Macuácuá, Secretário do Comité Central Para a Mobilização e Propaganda

Maputo, 10 de Junho de 2010

1. Introdução

Antes de mais, permitam-me que expressi a minha gratidão pelo convite que me foi formulado para participar neste seminário de reflexão e avaliação das eleições de 2008 e 2009 e congratular o observatório eleitoral pela iniciativa de organizar este seminário sobre um tema oportuno e pertinente, permitindo que diferentes actores do processo eleitoral partilhem as suas experiências, visões e pontos de vista.

Este seminário internacional constitui uma oportunidade soberana para a socialização de abordagens de diferentes actores do processo eleitoral, internacionalizar a experiência moçambicana e para o intercambio internacional, sendo por isso mais um contributo no fortalecimento e consolidação do Estado de Direito Democrático e de Justiça social

Quaisquer que sejam as críticas, feitas em nome de verdadeiros princípios democráticos, a democracia confunde-se com a eleição¹.

As questões relativas aos sistemas eleitorais são, ao mesmo tempo, questões de poder e questões em torno da concepção da sociedade e da democracia: as posições que se adoptam no debate sobre o sistema eleitoral derivam desta dualidade. Trata-se sempre de posições políticas (inclusivamente quando se fundamente ou se disfarçam cientificamente²).

Não é exagero afirmar que a partir do momento em que estão em causa projectos de revisão de leis eleitorais, a primeira preocupação dos Partidos é a simulação dos resultados nos novos moldes propostos, com o propósito de verificar em que medida eles serão favoráveis, ou não³.

Aos que se esforçam por mascarar esse comportamento por detrás de uma pretensa procura de transparência, entendida como meio de assegurar a mais autêntica tradução da vontade colectiva, vale a pena recordar a sinceridade de Aristide Briand quando afirmava: considero que uma reforma eleitoral levanta menos uma questão de principio que uma questão táctica.

¹ CARDOSO, Lopes António, citando ALAIN Garrigou – Le vote et la vertu. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992

² CARDOSO, Lopes Antonio, citando DIETER Noheen- sistemas electorales del mundo. Madrid, centro de Estudios Constitucionales, 1981.

³

A FRELIMO distancia-se desta atitude e desde já convida a todos os Partidos políticos, sociedade civil e a todos os intervenientes do processo eleitoral a não discutir sobre a legislação eleitoral como uma questão tática mas sim como uma questão de princípio.

2. Enquadramento histórico dos processos eleitorais moçambicanos

O primeiro acto político eleitoral organizado e realizado pelos moçambicanos, teve lugar a quando da génese da FRELIMO, quando os moçambicanos organizaram um processo eleitoral no qual através do voto secreto, pessoal e directo o Dr. Eduardo Mondlane foi sufragado, primeiro Presidente da FRELIMO.

O Primeiro acto eleitoral no Moçambique independente teve lugar em 1977, na base do qual foram constituídas as Assembleias populares do Povo, desde o nível da localidade, até ao nível central. Eram eleições que decorriam no quadro de um sistema político de Partido único, e de uma democracia directa e participativa.

As primeiras eleições multipartidárias no quadro do Estado de Direito Democrático, tiveram lugar em 1994.

Com esta abordagem introdutória, pretendemos acentuar a endogeniedade dos processos eleitorais. Portanto a eleição é apanágio dos moçambicanos desde a gesta do 25 de Junho de 1962.

3. Regime jurídico da eleição do Presidente da República e da Assembleia da República

Nos termos do disposto no nº1 do artigo 135 da Constituição da República, o sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos de soberania, das provincias e do poder local.

O nº 1 do Artigo 147 da Constituição da República, estabelece que o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, e o nº1 do artigo 170 da Constituição da Republica estabelece que a Assembleia da República é eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

O nº 2 do artigo 135 da Constituição da República, define a representação proporcional, como o sistema do apuramento dos resultados eleitorais.

O nº3 do artigo 135 da Constituição da República define a Comissão Nacional de Eleições como um órgão independente e imparcial encarregue pela supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais. É neste prisma que à luz da Lei nº8/2007 a Comissão Nacional de Eleições é um órgão dispartidarizado e na sua composição integra Membros da sociedade civil.

4. A importância do sufrágio no exercício do poder político

O nº1 do artigo 2 da Constituição da República estatui que a soberania reside no Povo e o nº2 acrescenta que o povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição. Nos termos do disposto no artigo 73 da Constituição da República, o Povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação.

Portanto o sufrágio universal constitui um meio pacífico e legal que permite que os Partidos Políticos participem na governação do país, sendo por isso vedado aos Partidos Políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país, conforme dispõe o artigo 77 da Constituição da República.

5. Importância dos Partidos Políticos no exercício do poder político

A Constituição da República expressamente dispõe que a soberania reside no Povo, confere aos partidos políticos um papel fundamental, como um dos instrumentos através do qual o Povo exerce o poder político.

De acordo com o disposto no artigo 74 da Constituição da República, os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país.

É neste quadro que se deve valorar o papel dos Partidos políticos como actores de primeiro plano nos processos eleitorais, pois constituem um

instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país.

6. Lições e Ilacões das Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 2009

Moçambique realizou com sucesso, pela primeira vez em 2009 três eleições em simultâneo e num único dia. A eficácia e a eficiência demonstradas na organização e administração do processo das eleições presidenciais, legislativas e das assembleias provinciais, evidencia o grau de crescimento do nosso sistema democrático.

Moçambique é reconhecidamente assumido ao nível internacional como um exemplo de sucesso e de referencia internacional pela experiencia bem sucedida no processo do aprofundamento e consolidação do Estado de Direito Democrático, e tem servido de fonte de inspiração para muitas nações do continente e do mundo.

Contudo olhando retrospectivamente para as eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 2009, avulta o questionamento arremessado por alguns Partidos Políticos e seus apoiantes em relação aos orgaos eleitorais e á legislação eleitoral em pleno processo eleitoral. Alguns actores políticos endossaram a culpabilidade pelos seus insucessos à legislação eleitoral tendo havido alguns actores que chegaram a advogar a necessidade de desrespeito à lei vigente em nome da democracia e da inclusão, alegadamente porque a lei era complexa, com algumas imperfeições, ignorando que Moçambique é um Estado de Direito Democrático, e que nos termos do disposto no nº 3 do Artigo 2 da Constituição da República, o Estado moçambicano subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade.

O processo eleitoral pode ser analogado a um jogo de futebol, em que as regras do mesmo, são pré-estabelecidas antes do seu inicio, não podendo ser alteradas no decurso do jogo. Consideremos uma situação hipotética, em que esteja a decorrer um jogo de futebol, durante o qual, no seu decurso, uma das equipas peça a deslocação das balizas, alegadamente porque não consegue marcar golos na posição em que elas se encontram. Seria inconcebível acolher uma exigência destas, pois não se podem alterar as regras do jogo no

decurso do mesmo, por mais imperfeita que pareça. Aliás não há nenhuma lei perfeita, não há nenhum sistema eleitoral perfeito.

Neste contexto os Partidos políticos devem respeitar a lei eleitoral, porém para tal, primeiro devem estudar, conhecer e assimilar a legislação eleitoral e devem se preparar adequadamente para o processo eleitoral conscientes de que o nosso processo eleitoral assenta no direito positivo.

Em processos eleitorais regidos pelo direito legislado, num sistema jurídico da família romano - germânica, como o nosso caso e num Estado de Direito Democrático como o nosso, não basta evocar razões éticas ou de justiça, sem fundamento jurídico, pois no processo contencioso eleitoral não há espaço para ponderação fora do quadro legal.

Para melhor ilustrar o nível de legalidade, transparência, imparcialidade e profissionalismo atingido no processo eleitoral moçambicano, permitam-me que busque a título de exemplo dois casos ocorridos nas Eleições Autárquicas de 2008 e Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de 2009.

- Nas eleições autárquicas de 2008, o Gabinete de Eleições da FRELIMO na cidade do Chimoio entregou tardiamente a lista dos delegados de candidatura da FRELIMO. A Comissão de Eleições não aceitou receber a lista dos delegados da FRELIMO, porque havia sido extravasado o prazo estabelecimento por lei para o efeito e a FRELIMO conformou-se com a decisão, e contra todos os riscos, concorreu na cidade de Chimoio sem nenhum delegado de lista em nenhuma das mesas das assembleias do voto.

- Nas eleições Presidenciais de 2009, o Conselho Constitucional invalidou 5 mil (5.000) fichas de processos de apoiantes do Candidato Presidencial Armando Emílio Guebuza, por estarem feridas de irregularidades. A FRELIMO conformou-se com a decisão tomada pelo Conselho Constitucional!

É esta postura de respeito pelas leis e pelos órgãos legalmente instituídos, que deve caracterizar a actuação dos partidos políticos e de todos os intervenientes do processo eleitoral.

7. A importância da legislação eleitoral

Para melhor aferição do império da lei na regulação do processo eleitoral, afigura-se importante primeiro nos situarmos no plano geral do valor da lei como a principal fonte do Direito na ordem jurídica moçambicana.

Moçambique faz parte da família Romano-Germana, na qual o funcionamento do Estado e da sociedade vincula-se à lei escrita, onde a lei é a principal fonte de Direito diferentemente do sistema da common law que se baseia na regra do precedente, onde a jurisprudência é a principal fonte de Direito.

É neste contexto que o nº3 do artigo 2 da Constituição da República sanciona que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade e o nº4 do artigo 135 da Constituição estabelece que o processo eleitoral é regulado por lei.

Portanto a lei eleitoral é a base, o fundamento, o critério e o limite para a actuação dos Partidos Políticos e de todos os intervenientes nos processos eleitorais.

Portanto é a Lei eleitoral que configura o sistema eleitoral, entendido como o conjunto de *regras, de procedimentos e de práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna a que está sujeita a eleição e que, portanto, condiciona (conjuntamente com elementos de ordem cultural, económica e política) o exercício do direito de sufrágio*⁴.

O processo eleitoral moçambicano em geral e o processo contencioso eleitoral em particular vincula-se aos princípios da legalidade e da tipicidade. A supremacia da Constituição e o primado da lei é o garante da igualdade, justiça e transferência eleitorais.

⁴ MIRANDA, Jorge, Ciência Política, Formas de Governo, Lisboa, 1996.pag 203.

8. O carácter pleitual do processo eleitoral

O processo eleitoral é por natureza, um pleito, que coloca em desafio diferentes concorrentes, que se confrontam pela conquista do poder político sendo os partidos políticos os principais protagonistas;

Os processos eleitorais moçambicanos, tem decorrido de forma harmoniosa, pacífica, ordeira, transparente e exemplar, o que tem concorrido para que o nosso país seja assumido como uma referência paradigmática no concerto das nações.

O facto de os processos eleitorais moçambicanos serem ordeiros não os isenta dos conflitos de interesses típicos dos pleitos eleitorais.

Neste contexto os compromissos políticos interpartidários devem estar vinculados ao imperativo de defesa do interesse nacional plasmado no artigo 11 da Constituição da República.

O mais importante é que a confrontação política decorra dentro do quadro legal regulador do processo eleitoral e que o contencioso eleitoral decorra em sede própria.

9. Como prevenir tensões eleitorais?

Sendo os pleitos eleitorais por natureza momentos de confrontação política, a questão que se pode suscitar é como prevenir que os pleitos eleitorais não gerem tensões que em casos extremos podem degenerar em violência?

Para evitar que os pleitos eleitorais degenerem em tensões, é fundamental que os pleitos eleitorais decorram dentro do quadro jurídico regulador do processo eleitoral e que todos os intervenientes cumpram com responsabilidade a atribuição que recai sobre a sua esfera jurídica.

Por razões óbvias vamos incidir sobre o papel dos Partidos Políticos como principais actores do processo eleitoral.

Nos termos do disposto no nº3 do artigo 75 da Constituição da República os partidos políticos devem contribuir, através da educação política e cívica dos cidadãos para a paz, e estabilidade do país. Para que os partidos políticos

possam cumprir com este dever constitucional é necessário que estejam comprometidos com a paz e estabilidade do país.

O nº2 do artigo 75 da Constituição da República, define na alínea b) que na sua formação e na realização dos seus objectivos os partidos políticos devem defender os interesses nacionais e na alínea d) acrescenta que os partidos políticos devem reforçar o espírito patriótico dos cidadãos e a consolidação da Nação moçambicana.

Portanto a actuação dos partidos políticos deve estar conformada com a lei e com o interesse nacional plasmado no artigo 11 da Constituição da República, a saber:

- *A defesa da independência e da soberania;*
- *A consolidação da unidade nacional;*
- *A edificação de uma sociedade de justiça social e a criação do bem estar- material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos;*
- *A promoção do desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional do país;*
- *A defesa e a promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei;*
- *O reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade social e da harmonia social e individual;*
- *A promoção de uma sociedade de pluralismo, tolerância e cultura de paz;*
- *O desenvolvimento da economia e o progresso da ciência e da técnica;*
- *A afirmação da identidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-culturais;*
- *O estabelecimento e desenvolvimento de relações de amizade e cooperação com outros povos e Estados.*

10. Reflectindo sobre a revisão da Legislação eleitoral e sobre a futura lei eleitoral

A Assembleia da República aprovou uma resolução que mandata a Comissão da Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social para proceder a revisão da legislação eleitoral. Trata-se de uma comissão

permanente especializada, que sempre foi a sede do processo de produção e revisão da legislação eleitoral.

A experiência moçambicana é *sui géneres* neste aspecto, pois depois de cada processo eleitoral é feita uma revisão da legislação eleitoral, o que por um lado é positivo na medida em que permite o acolhimento de recomendações decorrentes da realização do processo eleitoral o que tem permitido o contínuo aprimoramento, da legislação eleitoral porém por outro lado esta prática prejudica a necessária consolidação e estabilidade da legislação eleitoral a qual deve evoluir para um código eleitoral que obedece a regra dos “três s” (3S) isto é ser científica, sintética e sistemática.

O processo histórico de evolução do nosso sistema democrático, levou a que fosse aprovado para cada eleição uma legislação específica, à medida em que foram sendo introduzidas diferentes categorias de processos eleitorais de níveis ou jurisdição diferentes, nomeadamente das Eleições Presidenciais, Eleições Legislativas, Eleições das Assembleias Provinciais e Eleições Autárquicas o que provoca a multiplicidade de legislação eleitoral o que afecta a coerência, harmonia e unidade do sistema do direito eleitoral.

Como afirma o Conselho Constitucional⁵ a multiplicidade de leis eleitorais, embora regulando eleições diferentes contém grosso modo os mesmos princípios e regras gerais, acaba por afectar a unidade e coerência do sistema do Direito eleitoral, facto que, combinado com deficiências na formulação de algumas normas, dificulta a interpretação e aplicação pelos diversos actores dos processos eleitorais.

Agrava esta situação a pouca preocupação em conhecer e aplicar correctamente as normas, notória em muitos partidos políticos, coligações de partidos e candidatos os quais, a despeito da reiterada jurisprudência esclarecedora do Conselho Constitucional, continua a cometer os mesmos erros de eleição para eleição⁶.

A posição da FRELIMO no que tange ao processo de revisão de legislação é clara, inequívoca e categórica, é de que a revisão da legislação é uma

⁵ Conselho Constitucional, Acórdão nº 30/CC/ 2009, de 27 de Dezembro, publicado no Boletim da República, I Série, número 51, de 28 de Dezembro de 2009.

⁶ Idem.

matéria urgente e de interesse nacional que deve tomar como fontes de referências:

- ✓ A experiência acumulada dos processos eleitorais moçambicanos;
- ✓ As recomendações, pareceres e opiniões do Conselho Constitucional, dos observadores nacionais e estrangeiros;
- ✓ As contribuições dos partidos políticos e das organizações da sociedade civil;

- ✓ As ilações que possam decorrer do direito comparado.

Este processo não será naturalmente linear pois a revisão da legislação eleitoral não poderá se confundir com o somatório das recomendações, pareceres opiniões e contribuições dos diversos actores, políticos, sociais e cívicos, pois algumas são desarmoniosas e em casos extremos contraditórias.

Por isso o exercício da revisão da legislação eleitoral constitui uma oportunidade para o seu aprimoramento, para que tenhamos um direito eleitoral cada vez mais, sistemático, harmonioso e coerente.

Em nosso entender o processo de revisão do processo eleitoral deverá observar certos limites formais e materiais que decorrem da Constituição da República, salvo se a opção for de colocar o processo da revisão da legislação eleitoral ancorado ao da revisão constitucional, que me parece não é o caso.

Neste contexto os limites a observar na revisão da legislação eleitoral são:

- ✓ Os objectivos fundamentais do Estado moçambicano plasmado no artigo 11 da Constituição da República;
- ✓ O regime político, definido no artigo 3 da Constituição da República;
- ✓ O sistema eleitoral, consagrado nos artigos 135 e 147 da Constituição da República cuja alteração pode significar a mudança do sistema de Governo.

- ✓ A forma unitária do Estado moçambicano consignado no artigo 8 da Constituição da República;

- ✓ A forma republicana do Governo, plasmada no artigo 1 da Constituição da República;
- ✓ Aliás nos termos do disposto no numero 2 do artigo 292 da Constituição da República, as alterações das matérias acima referidas são obrigatoriamente sujeitas a referendo.

Da postura dos Partidos Políticos, espera-se uma atitude de abertura, de dialogo, de boa fé, e de bom senso, pois o processo de revisão da legislação eleitoral é também um processo de diálogo, de aproximação das partes, um processo inter-activo, um momento de aprofundamento da democracia. O diálogo e a negociação são fundamentais quando ocorrem no momento próprio, em sede própria e com respeito pela ordem jurídica e pelas atribuições e competências dos órgãos legalmente constituídos.

A questão central é que o processo de revisão da legislação eleitoral deve-se conformar com a ordem constitucional vigente no país pois nos termos do disposto no numero 4 do artigo 2 da Constituição da Republica, as normas constitucionais prevaleçam sobre todas as restantes normas infra-constitucionais, ou seja o processo de revisão da legislação eleitoral não deve interferir na ordenação e organização do poder político pois conforme expende Canotilho Gomes⁷, cabe à Constituição a dignidade de definir os princípios estruturantes da organização do poder político, recortar as relações intercorrentes entre os órgãos de soberania bem como o desenhar a repartição entre os mesmos do poder político e é neste sentido que se diz que a Constituição “dá forma” ao Estado através da constitucionalização da forma de Governo.

11. Conclusão o processo da revisão eleitoral deve contribuir para:

- ✓ A consolidação do Estado de Direito Democrático;
- ✓ O aprimoramento da legislação com base nas experiências acumuladas nos pleitos eleitorais de 2008, 2009 e nos anteriores;
- ✓ Reforçar a profissionalização dos órgãos eleitorais;

⁷ CANOTILHO, Gomes J.J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pág.1441.

- ✓ Sistematizar e melhorar a unidade, harmonia e a coerência do direito eleitoral;
- ✓ Reforçar a consciência jurídica dos actores políticos e a legalidade dos processos eleitorais;
- ✓ A estabilidade jurídica da legislação eleitoral, dos processos eleitorais e dos órgãos eleitorais;
- ✓ Consolidar a paz política, social e jurídica.

Portanto a nossa visão é que o estágio actual do desenvolvimento do nosso Estado de Direito democrático já nos pode permitir produzir uma legislação eleitoral sistematizada que possa ser aplicável para a regulação de todos os processos eleitorais, isto é, uma legislação que congrega os princípios reguladores dos processos eleitorais.

Bibliografia

1. CARDOSO, Lopes António, *Os sistemas Eleitorais*, Edições Salamandra, Lisboa, 1993.
2. CANOTILHO, J.J.Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Coimbra, 2003.
3. MIRANDA, Jorge, *Ciência Política Formas de Governo*, Lisboa, 1996.
4. Constituição da Republica de Moçambique, Maputo, 2004.
5. Conselho Constitucional, acórdão nº30/cc/2009 de 27 de Dezembro, publicado no Boletim da Republica, I serie, numero 51, de 28 de Dezembro de 2009.