

**Mulher e democracia: indo para além das quotas.**

**O caso das eleições autárquicas de 2018**

Conceição Osório

Colaboração de Ernesto Macuácuá



Maputo, 2019

## FICHA TÉCNICA:

**Título:** Mulher e democracia: indo para além das quotas. O caso das eleições autárquicas de 2018

**Autora:** Conceição Osório

**Colaboração:** Ernesto Macuácuca

**Assistente de pesquisa:** Sérgio Vilanculo

**Assistente local:** Rildo Rafael

**Editora:** Maria José Arthur

**Capa:** Diana Manhiça

**Revisão linguística:** Bertina Oliveira

**Composição gráfica:** WLSA Moçambique

**Nº do Registo:** 9941/RLINICC/2019

**Impressão:** CIEDIMA, SARL

**ISBN:** 78-989-54272-1-5

**Nº de exemplares:** 500

**Maputo, 2019**

**Pesquisa e publicação financiadas pela União Europeia**



UNIÃO EUROPEIA

Outros parceiros:



Suécia

Sverige



Reino dos Países Baixos



FUNDAÇÃO  
MASC



OXFAM



Pathfinder  
INTERNATIONAL

## **Agradecimentos**

Agradecemos aos partidos Frelimo, Renamo e MDM e Organizações da Sociedade Civil que nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa se disponibilizaram a apoiar-nos na realização desta pesquisa.

À Cláudia Mejia que nos ajudou a reflectir e a problematizar a participação política das mulheres.

Os nossos agradecimentos vão também para a União Europeia que financiou a pesquisa e a publicação deste livro.



## Siglas e Acrónimos

AJUDEM	Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique
AL	Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
AMB	Assembleia Municipal da Beira
AMUSI	Acção do Movimento Unido para a Solução Integral
ANRAN	Associação dos Naturais, Residentes e Amigos da Namaacha
AR	Assembleia da República
BM	Banco Mundial
CA	Conselho Autárquico
CAD	Coligação Aliança Democrática
CC	Conselho Constitucional
CDE	Comissão Distrital de Eleições
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres
CESC	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CIP	Centro de Integridade Pública
CM	Conselho Municipal
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPE	Comissão Provincial de Eleições
EISA	Instituto Eleitoral da África Austral
EPC	Ensino Primário Completo
E-POVO	Coligação Esperança do Povo
ESG	Ensino Secundário Geral
FDC	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
FIPAG	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água
FM	Fórum Mulher
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GED	Género e Desenvolvimento
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IMD	Instituto Multipartidário de Moçambique
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCCs	Instituições de Participação e Consulta Comunitária

JPC	Associação Juntos pela Cidade
Lifemo	Liga das Mulheres de Moçambique
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MAMO	Movimento Alternativo de Moçambique
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MED	Mulheres e Desenvolvimento
MONARUMO	Movimento Nacional para a Recuperação de Moçambique
OCM	Organização dos Continuadores de Moçambique
OJM	Organização da Juventude Moçambicana
OLEs	Órgãos Locais do Estado
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAHUMO	Partido Humanitário de Moçambique
PASOMO	Partido da Ampliação Social de Moçambique
PCM	Presidente do Conselho Municipal
PDM	Partido para o Desenvolvimento de Moçambique
PJDM	Partido da Justiça Democrática de Moçambique
PNAM	Plano Nacional para o Avanço da Mulher
PPPM	Partido do Progresso do Povo Moçambicano
PVM	Partido dos Verdes de Moçambique
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SCM	Movimento Solidariedade Cívica de Moçambique
STAE	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
UC	Universidade Católica
UE	União Eleitoral
UNDP	Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UniZambeze	Universidade do Zambeze
UP	Universidade Pedagógica
WLSA	Mulher e Lei na África Austral

# Índice

Prefácio .....	11
Introdução .....	15
Capítulo I. Objecto de estudo, unidades espaciais de análise e grupo-alvo	25
Capítulo II. Democracia, cidadania e participação política.....	42
Mulheres, democracia e participação política .....	50
Dispositivos internacionais, regionais e nacionais e acesso ao poder político .....	62
Moçambique e direitos humanos das mulheres .....	75
Capítulo III. Dispositivos legais e resultados eleitorais: eleições autárquicas de 2018 .....	94
Algumas referências de descentralização e governação local em África.	94
Da descentralização à autarcização: Autarquias Locais .....	107
Primeiro figurino das autarquias locais: Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro .....	112
Avanço da legislação e remodelação do figurino autárquico .....	115
Efeitos do novo figurino de implantação e eleição dos órgãos autárquicos na participação política .....	118
Estágio da descentralização e da participação política .....	123
Eleições e sociedade civil.....	125
Algumas notas sobre o processo eleitoral autárquico e resultados do pleito .....	129
Sobre o artifício da legitimação dos resultados eleitorais .....	145
Ilícitos, contencioso e discurso da impugnação prévia .....	149
Breve olhar sobre o/s Acórdão/s do Conselho Constitucional relativo/s às eleições de 2018.....	154

Capítulo IV. Participação política e direitos humanos das mulheres em Moçambique: o enviesamento das narrativas .....	162
Estatutos, Programas e Manifestos Eleitorais: princípios e valores democráticos .....	163
Adesão partidária: mecanismos de pertença e recursos de auto legitimação .....	180
Factores de distinção e/ou ocultação dos direitos humanos das mulheres: campanha eleitoral e tempos de antena .....	236
Tempos de antena .....	245
Conclusões .....	258
Bibliografia .....	266
ANEXO 1 .....	278
ANEXO 2 .....	282

## Índice de Tabelas

Tabela 1: Partido/Coligação/Grupo de Cidadãos que concorreram às eleições autárquicas 2018 nas unidades espaciais.....	26
Tabela 2: Total de entrevistas realizadas por partido, OSC e unidade espacial de estudo .....	28
Tabela 3: Perfil das e dos candidatas/os entrevistadas/os .....	29
Tabela 4: Diferenças de perfil entre mulheres e homens entrevistados (números arredondados).....	30
Tabela 5: Relação mulheres-homens cabeças de lista eleitas nas eleições de 2018.....	31
Tabela 6: Distribuição das e dos eleitas/os nas 53 assembleias municipais nas eleições autárquicas de 2018 .....	31
Tabela 7: Número de Mulheres e Homens concorrentes nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa nas eleições autárquicas de 2018 .....	32
Tabela 8: Posição ocupada pelas mulheres nas listas de candidaturas nas unidades espaciais estudadas .....	33
Tabela 9: Distribuição de mandatos conquistados nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa nas eleições autárquicas de 2018.....	33
Tabela 10: Distribuição de efectivos globais dos funcionários e agentes do estado por sexo .....	35
Tabela 11: Distribuição dos Funcionários da Administração Estatal na Província de Sofala, desagregada por sexo .....	35
Tabela 12: Mulheres ocupando cargos de chefia do Estado no mundo .....	65
Tabela 13: Países em que mulheres são Presidentes do Parlamento e do Senado em todo o mundo .....	65
Tabela 14: Os 30 Países com mais mulheres no Parlamento/Senado/ Congresso no mundo desde 2000 .....	68

Tabela 15: Posição dos Estados membros da União Africana relativamente aos instrumentos continentais .....	72
Tabela 16: Comparação da distribuição de mulheres nas instâncias de poder na SADC, nos anos de 2004, 2008 2012 e 2018 .....	74
Tabela 17: Cargos de chefia no Governo, por sexo .....	79
Tabela 18: Distribuição de efectivos globais dos funcionários e agentes do estado por sexo .....	80
Tabela 19a: Evolução da participação das mulheres nos órgãos municipais em Moçambique .....	82
Tabela 19b: Evolução da participação das mulheres nos órgãos municipais em Moçambique .....	82
Tabela 20: Produção e validação dos resultados eleitorais na encruzilhada das marcas políticas da Administração e Jurisdição eleitorais.....	138
Tabela 21: Percentagem de abstenção e votos obtidos.....	147
Tabela 22: Tempos de antena de 25 de Setembro a 6 de Outubro dos partidos Frelimo, Renamo e MDM .....	247
Tabela 23: Tempos de antena dos partidos Frelimo, Renamo e MDM nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa .....	250

## Prefácio

Este livro não trata de um tema nem fácil nem confortável. Ao pretender analisar os “mecanismos de inclusão das mulheres nas instâncias partidárias” e as “estratégias utilizadas pelas Ligas Femininas não apenas para aceder às listas de candidaturas, mas para impor uma agenda que defenda os direitos das mulheres”, a pesquisa interrogou a totalidade do sistema democrático. E, ao fazê-lo, trouxe para o debate temas que se consideraram fundamentais para entender as eleições autárquicas de 2018, no contexto particular em que elas ocorreram. Por exemplo, foi dada atenção à aplicação da nova legislação de regulação dos pleitos eleitorais, questionando-se se ela iria contribuir para “o aprofundamento da descentralização e para o aumento da participação e do controlo das e dos municípios sobre a realização dos planos municipais” ou se teria o efeito contrário. Isto é, se não se trataria de um processo de reforço da centralização a vários níveis, inclusive partidário.

Considerando o sistema democrático, não é possível analisar a participação das mulheres como eleitoras e como eleitas, sem tomar em consideração os mecanismos pelos quais essa participação é feita/“permitida”, as posições das mulheres na sua diversidade e pluralidade, inclusive dentro do mesmo partido, e a maneira como as máquinas partidárias se abrem (ou concedem) para a sua presença, definindo os limites e as possibilidades. Ou seja, é todo o sistema democrático que se vê interrogado, pois esta abordagem revela como a participação política das mulheres está no âmago da democracia. O que interessa saber é se esta exigência é só formal, ou se se trata de uma “uma exigência social pelo alargamento do campo político a novos actores e problemas”, caso em que as mulheres não seriam simplesmente “acrescentadas” a um campo político com as suas normas e cultura exógenas às suas possibilidades de participação, necessidades e interesses. Por isso, como diz o título, é obrigatório “ir para além das quotas”.

Com o rigor que a autora e directora da pesquisa, Conceição Osório, já nos habituou, esta pesquisa passa para lá do óbvio e obriga-nos a pensar no sistema, em vez de nos contentarmos com as bonitas imagens de mulheres vestidas de forma colorida nas campanhas dos partidos ou com assento nos órgãos de decisão a vários níveis. Leva-nos a perguntar se elas conseguiram mudar o sistema para as acomodar, com as suas necessidades e a sua maneira de estar e de ser e se essa posição de destaque no espaço público não interfere ou, pelo contrário, desafia as próprias hierarquias e relações de poder no âmbito doméstico.

Não quero deixar de salientar que, com esta pesquisa, a autora traz alguns elementos novos para o debate do tema em Moçambique. Antes de mais, discute a coabitação entre um regime autoritário e o sistema democrático no mundo de hoje, trazendo contribuições para aprofundar a maneira como, mesmo se tratando de instituições nascidas da exigência de um regime democrático, o seu funcionamento limita as possibilidades de participação cidadã. Este é um assunto de suma importância para o momento em que vivemos, em que muitos dos direitos conquistados estão a ser postos em causa.

Um outro aspecto trazido à discussão é a análise da participação das mulheres do ponto de vista das subjectividades e inter-subjectividades, ou seja, se a legitimidade da presença de uma mulher num lugar de decisão é atribuído ao facto de ela, como mulher, representar outras mulheres, ou se é simplesmente encarado como direito individual de eleger e de ser eleita. Este dilema não é extensivo aos homens, que entram na política por meio do seu direito individual, e que se é suposto representarem alguém, será a totalidade dos homens e também das mulheres. Isto é, os homens “podem” igualmente representar as mulheres, ou melhor, têm o direito de as representar, porque possuem a universalidade e a neutralidade que supostamente comporta o campo político.

Uma terceira questão, da maior pertinência, surge da constatação de que as “virtudes” ditas femininas estão a ser utilizadas como constrangimento para a ocupação de lugares no poder partidário e no poder do Estado. A escuta

dos outros, a tolerância, a sensibilidade para o outro, só para citar algumas, são qualidades que apregoam como sendo virtudes femininas e que justificariam a inclusão de mulheres no campo político. Ou seja, para trazer mais humanidade nas relações com os constituintes. No entanto, o facto mesmo de se assumir que as mulheres são mais tolerantes ou mais sensíveis, desqualifica-as quando se trata de decidir sobre posições de chefia nas instâncias políticas, ao se convencionar que as funções de chefia exigem qualidades como firmeza, rapidez nas decisões e capacidade de impor autoridade, vistas como sendo intrinsecamente masculinas. Pergunta-se a autora, se, afinal, estar aberto para os outros e ter capacidade de os respeitar, não são virtudes que todos os que fazem política deveriam ter?

Finalmente, gostaria de referir um outro aspecto que me parece essencial no conjunto da reflexão que esta obra traz, que é a relação entre o espaço privado como produtor do político e o campo político partidário. A persistência na manutenção da separação entre o doméstico e o público mantém a privatização das relações familiares. Dessa forma, não só não se altera a violação dos direitos humanos na casa, como não se traz mais pluralidade ao espaço público. E assim, as mulheres na política vêem-se espartilhadas entre uma estrutura de poder doméstico que as constrange na tomada de decisões que as afectam directamente e uma hierarquia nos partidos políticos e noutras instituições que as relega para funções ditas femininas.

Queremos destacar que a pesquisa teve a colaboração do investigador Ernesto Macuácuá, que há anos tem vindo a colaborar com a WLSA, e que neste livro escreveu o III Capítulo, o qual reflecte sobre a nova legislação e seus efeitos e sobre os resultados eleitorais. Esta é uma análise fundamental para entender não só os resultados das eleições autárquicas, mas a maneira como estas decorreram enquanto processo.

Apesar das suas constatações, a pesquisa não aponta para impossibilidades, mas antes para a necessidade de subverter e desafiar a estrutura que condiciona e limita as mulheres, sem o que será vã qualquer tentativa de as trazer para a política como sujeitos de pleno direito. Espero que os

resultados aqui apresentados possam alimentar discussões em vários fóruns, para permitir que se reflecta mais a fundo sobre a democracia que queremos.

**Maria José Arthur**

## **Introdução**

O processo de descentralização em Moçambique, consignado pela Revisão Constitucional de 1990 e aprofundado na Constituição de 2004, é regido por um conjunto de dispositivos legais que definem a abrangência e também os limites do exercício do poder local. A diversidade na análise, de que são exemplo os trabalhos produzidos por Chiziane (2012), Weimer (2012a), Brito (2013) e Canhanga (2018), acentuam duas dimensões consideradas centrais: a primeira, que se refere à desconcentração do poder, inicialmente expressa pela Lei nº 9/96, de 22 de Novembro, posteriormente regulamentada pela Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, e sucessivamente clarificada por uma série de instrumentos legais, entre os quais se destaca a Lei nº 12/2005, de 23 de Dezembro, que regula a criação do Investimento e Iniciativa Locais. Com o objectivo de aumentar a participação das e dos cidadãos/ãos, são criadas as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) e as autarquias locais (pela Lei nº 2/97, de 28 de Maio) que precedem as primeiras eleições autárquicas realizadas em 1998.

A segunda dimensão tem a ver com as possibilidades de intervenção directa das comunidades na escolha das instâncias de governação municipal e com as competências e funções que são conferidas às mesmas. E é aqui que se coloca a questão da articulação entre democracia local por via eleitoral e a manutenção do controlo dos órgãos centrais do Estado, demonstrados pelo gradualismo na criação das autarquias e pela transferência de poderes (por exemplo, sobre a gestão das unidades sanitárias e da educação primária).

Por outro lado, sendo limitada a possibilidade de captação de receitas pelos municípios e a dependência do orçamento definido centralmente, os partidos concorrentes ao exercício do poder autárquico vêem-se limitados na apresentação dos seus programas de governação. Isto pode ser uma das razões (e não apenas o desconhecimento das suas competências) que conduzem a que sejam frequentemente prometidas ao eleitorado uma série

de realizações que sabem não poder cumprir. E, se esta situação favorece claramente o partido que está no poder, é importante observar como os municípios governados pela oposição têm, em parte, sabido contornar algumas das dificuldades sentidas, através de colaborações com instituições financeiras e parceiros de cooperação internacional. É ainda interessante constatar, pela pesquisa realizada nas eleições autárquicas de 2013 e, mais acentuadamente, nas eleições de 2018, que as limitações na transferência de poder para as autarquias, principalmente no campo da saúde e da educação, têm sido utilizadas por alguns municípios para mobilizar a contestação dos eleitores contra o poder central, alargando, eventualmente, essa contestação a nível nacional.

As eleições autárquicas de 2018 realizaram-se num contexto de pós-conflito armado ou, para sermos mais precisos, num contexto em que a suspensão da guerra não significava o retorno à paz e, menos ainda, a uma estabilidade política e social que permitiria que os actores políticos exercessem, em igualdade de circunstâncias, o direito a serem eleitos, por um lado, e que todos e todas tivessem uma informação antecipada sobre o novo quadro legal aprovado em Agosto 2018, por outro.

Para além disso, a bipartidarização no debate público sobre as negociações para a paz influenciou negativamente a intervenção de outros partidos políticos, que se apresentaram às eleições num contexto desfavorável. É assim que as vozes dos dois contendores ocuparam todo o espaço de intervenção pública, incluindo os *media*, tanto os oficiais que produziam informação defendendo as posições governamentais, como os independentes que embora reflectindo maior diversidade das fontes contribuíram com alguma, e por vezes estranha veemência, para a marginalização das outras forças políticas.

Negociadas pelas cúpulas do partido Frelimo e Renamo, as condições da pacificação do país que resultaram na Revisão Pontual da Constituição pela Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, e na aprovação tardia e apressada da legislação eleitoral (Leis nº 6/2018 e 7/2018, de 3 de Agosto), enfermam de problemas de diversa ordem que vão desde a contradição entre os vários

dispositivos, até às competências e articulação entre instituições a nível local e entre estas e o nível central de decisão (que a criação da figura do Secretário de Estado da província avoluma). Se acrescentarmos a esta situação as irregularidades constatadas durante o processo de recenseamento eleitoral, os sucessivos atrasos na definição do número de candidaturas por município, as impugnações e respectivos recursos à CNE e ao Conselho Constitucional pelos partidos e de OSC e Grupos de Cidadãos (a menos de 45 dias da realização do acto eleitoral), estamos perante um quadro em que podemos afirmar, sem margem para erros, que a realização das eleições autárquicas de 10 de Outubro não ocorrem num clima de normalidade democrática. Assim, a manutenção do calendário eleitoral pode significar, se tivermos em conta a relação de forças do campo político, uma tentativa de apaziguamento da contestação popular face à incapacidade do poder de encontrar respostas para os problemas do país. Se muitos destes problemas são herdados do mandato anterior, como é o caso das dívidas ilegais com efeitos desastrosos para a vida das comunidades, outros são agravados por uma governação que não sabe ou não pode controlar a publicitação (intencional ou não) das desavenças entre clientelas no seio do partido no poder (até ao momento sempre controladas) e encontrar estratégias económicas e políticas que indiquem uma vontade (e também o poder) de inverter a situação.

Na realidade, desde o boicote da Renamo às eleições autárquicas de 2013, a ambivalência deste partido relativamente às eleições gerais de 2014 (com a direcção da Renamo a impedir numa primeira fase a tomada de posse dos deputados eleitos para a Assembleia da República), a perda de credibilidade da Renamo junto da sua base social devido, em parte, à sua ineficácia em travar os abusos do partido no poder, de que são exemplo as sucessivas fraudes eleitorais, são sinais cada vez mais evidentes de saturação popular perante uma oposição que se mostrou incapaz de confrontar de forma eficaz o poder político.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mesmo tendo em conta que a Renamo mostrou alguma inabilidade política ao expulsar quadros com prestígio e com capacidade de recrutamento fora da tradicional base do partido (como é o caso de Raul Domingos e, muito mais

Embora desenvolvamos posteriormente este aspecto, julgamos ser importante destacar três conjuntos de problemas que são determinantes para a análise do contexto que precede o processo eleitoral autárquico. O primeiro é a fragilidade do Estado e a visibilidade da corrupção por parte dos dirigentes das instituições, que assumem, como referimos, dimensões assustadoras a nível interno e internacional. Se as dívidas ilegais cometidas em nome do Estado e inseridas, também ilegalmente, na Conta Geral do Estado, por um órgão de soberania (Assembleia da República), e a retirada dos doadores no apoio ao orçamento do Estado têm produzido e vão continuar a produzir danos irreparáveis nas próximas gerações, a normalização da corrupção como meio de estruturação das relações institucionais e de acesso aos recursos, com efeitos não quantificáveis e extremamente gravosos na marginalização e exclusão social e política. A juntar ainda a isto a ausência de independência dos órgãos de soberania, criam-se disfuncionalidades no sistema democrático, não apenas porque corrompe os seus princípios fundadores, mas, e principalmente, porque submete as e os cidadãos/ãos a uma ordem de valores hierarquizada pelo autoritarismo e pela arbitrariedade. A tentativa de ocultação do conflito armado que se tem vivido em alguns distritos de Cabo Delgado demonstra, a par da absoluta irrelevância que os direitos das pessoas merecem por parte dos órgãos de soberania, a impunidade perante a violação sistemática da Constituição da República.

Um segundo conjunto de elementos que se articula com o primeiro é, por um lado, o surgimento de vozes cada vez mais críticas, a maioria proveniente da sociedade civil, que vêem as eleições como meio de sancionamento do poder e, por outro lado, a luta entre clientelas políticas e económicas (os “purificadores” e os “purificados” ou “a purificar”) que, procurando infiltrar-se nas OSC, pretendem apropriar-se e controlar o pensamento crítico.

---

recentemente, de Daviz Simango), ao controlar a contagem de votos nos processos eleitorais, ou ainda ao estabelecer alianças com outros actores políticos, a história, desde os acordos de paz de 1992, tem demonstrado que a Renamo procurou recorrer às vias democráticas e legais para conquistar o poder.

Um terceiro e último conjunto de elementos tem a ver com os direitos humanos das mulheres. Em primeiro lugar, é necessário referir a melhoria das relações institucionais entre as OSC e a Assembleia da República, traduzidas no debate sobre a Revisão do Código Penal, na inclusão das propostas da sociedade civil, na apresentação da Lei das Sucessões e na discussão para a elaboração de um dispositivo legal que sancione os casamentos prematuros.

Contudo, há algum retrocesso na definição e articulação entre políticas públicas de defesa dos direitos humanos das mulheres, nomeadamente ao acentuarem a transversalidade de estratégias partindo de um neutral princípio de igualdade entre mulheres e homens, que na prática não tem efeitos concretos e que não contribui para a redução das assimetrias históricas já existentes. Por um lado, este retrocesso fica patente com a exploração dos recursos naturais ao se assistir a uma descontrolada expropriação de terras que afecta principalmente as mulheres, as quais, sem protecção, se vêem submetidas a uma dupla violência: a que é exercida pelas empresas, ao retirar-lhes a única fonte de sobrevivência, e a que estrutura as relações de poder na família. Por outro lado, contribuem também os factores provindos da ordem cultural e religiosa que têm assumido proporções preocupantes, reforçando e legitimando a submissão das mulheres. Fica evidente que a ordem patriarcal, que de algum modo estava a ser abalada pelas acções da sociedade civil e por uma maior clareza nas políticas públicas que definiam claramente as mulheres como alvo das estratégias está a ser revista, tendo como argumento central a conciliação ou o ajustamento das práticas culturais com discursos de assumpção da igualdade e da equidade.<sup>2</sup> Ou seja, implicitamente parte-se do pressuposto de que existe igualdade entre mulheres e homens quando se decide sobre a operacionalização de políticas públicas, pois é isso em que consiste um princípio neutral de igualdade de género. Ora, se bem que algumas práticas

---

<sup>2</sup> Actualmente em Moçambique as políticas públicas não têm em conta a ordem que estrutura em desigualdade de homens e mulheres a recursos, partindo de uma ideia de neutralidade de direitos. Para mais informação consulte o livro “Silenciando a discriminação” de Osório e Cruz e Silva, 2015.

culturais sejam elementos de coesão social, é necessário que se identifiquem as componentes culturais que restringem o acesso a direitos e se definam estratégias que contribuam para a redução das assimetrias de poder.

E quando falamos de poder estamos a referir-mo-nos não apenas a direitos políticos e civis, mas ao conjunto de dispositivos de subordinação construído noutros espaços, como a família, que impede que a representação das mulheres em lugares de tomada de decisão signifique a alteração da ordem e das hierarquias de género, principalmente no que respeita ao acesso ao poder local em contexto autárquico.

Assim, os nossos objectivos neste estudo prendem-se, em primeiro lugar, com a análise dos mecanismos de inclusão das mulheres nas instâncias partidárias e com as estratégias utilizadas pelas Ligas Femininas não apenas para aceder às listas de candidaturas, mas para impor uma agenda que defenda os direitos das mulheres. Significa que, para além das motivações e expectativas de mulheres e homens candidatas/os face ao poder autárquico, é importante observar o(s) modo(s) como os direitos humanos são introduzidos nas acções de captação do voto como é o caso dos tempos de antena e da campanha eleitoral. Com isto quisemos perceber se a ocupação do poder por mais mulheres corresponde não só a uma estratégia de resposta às reivindicações por quotas, por parte das OSC e dos parceiros de cooperação, como também a uma exigência social pelo alargamento do campo político a novos actores e problemas. Em segundo lugar, é nossa intenção analisar quais os mecanismos de negociação entre as Ligas Femininas e da Juventude que podem, ou não, ter permitido que mais jovens sejam seleccionadas para as listas de candidaturas, e que perfis de mulheres e homens, jovens e menos jovens são tomados para aferir as representações sobre as qualidades que devem possuir os candidatos e as candidatas. Neste ponto, entramos na questão da atracção que o campo político pode exercer, diferenciadamente, sobre mulheres e homens e como a questão da idade interfere tanto na vontade de participação através das instituições partidárias, como na possibilidade de os partidos políticos se assumirem

como espaços democráticos, aceitando e dinamizando a pluralidade de vozes como uma forma de captação do voto e de conquista do poder.

Do mesmo modo, procurámos responder e problematizar algumas questões consideradas fundamentais para compreendermos o processo eleitoral autárquico. A primeira questão constitui-se em torno do debate actual sobre o sistema democrático e cidadania, em termos não só dos seus princípios fundadores, mas, principalmente, na capacidade de reinvenção que permita maior participação, convivência e inclusão políticas. Do mesmo modo, serão discutidos os posicionamentos do(s) feminismo(s) relativamente à questão das quotas e à agenda de género. Pretendemos trazer para o debate a questão sobre as diferenças entre “melhorar” o quotidiano das mulheres, por exemplo com a construção de mais fontanários, ou responder a mudanças estratégicas que alterem as relações de poder e que permitam a construção de sujeitos de direitos. O debate teórico será confrontado com os discursos produzidos pelas e pelos entrevistadas/os.

Uma segunda questão tem a ver, como referimos anteriormente, com a análise dos novos dispositivos eleitorais, principalmente com o objectivo de trazer para o debate o modo como a definição de novos órgãos, as competências e as relações inter-institucionais contribuem, de facto, para o aprofundamento da descentralização e para o aumento da participação e do controlo das e dos municípios sobre a realização dos planos municipais. Ou se, pelo contrário, a nova legislação reforça a centralidade do poder, não apenas no sentido de dependência dos níveis centrais de decisão governamental, mas também em termos de maior controlo dos partidos políticos e das suas clientelas sobre o poder executivo municipal. Do mesmo modo, serão analisados os resultados das eleições autárquicas tendo em conta o contexto em que se realizaram (forte bipolarização partidária), por um lado, e, por outro lado, o aumento da participação eleitoral e as alterações na distribuição geográfica do voto.

Alguns e inesperados constrangimentos tiveram lugar durante a realização do trabalho de campo. O primeiro foi que os partidos políticos entraram em pré-campanha eleitoral no início da segunda semana de Setembro, o que

levou a mudanças sucessivas no calendário a que nos tínhamos proposto, e que as pessoas que desejávamos entrevistar estavam já empenhadas nas acções de captação do voto. A este problema juntou-se o facto de os órgãos de administração eleitoral a nível provincial e distrital se terem recusado a fornecer-nos as listas de candidaturas dos três partidos. Esta situação, completamente irregular, permitiria que fossem os partidos políticos a estabelecer quem deveria ser entrevistado, se não fossem as relações privilegiadas com algumas pessoas que, informal e quase clandestinamente, nos forneceram as informações sobre a composição das listas.

Um segundo constrangimento tem a ver com o clima de desconfiança inter e intra partidário, compreensível se tivermos em conta que a província de Sofala foi palco, nos últimos anos, de confrontações mais ou menos graves entre a Renamo e a Frelimo. Acossada por divergências internas e por toda uma complexa negociação na definição dos cabeças de lista, a Frelimo, com o argumento de que os Manifestos Eleitorais eram concebidos e/ou visados (com uma narrativa dependente do porta voz da informação) a nível central, não nos foi possível ter os Manifestos da Frelimo para a cidade da Beira e Vila da Gorongosa até ao dia da votação. Esta situação é tão mais estranha quanto se sabe que a campanha eleitoral deveria ter como base o programa do partido para cada um dos municípios.

Um terceiro constrangimento deve-se ao facto de, pela primeira vez desde que iniciámos estudos de processos eleitorais (tanto a nível autárquico, como nacional), o partido Renamo ter mostrado inicialmente uma completa indisponibilidade para nos conceder entrevistas. Uma parte da explicação para esta situação é também o clima de desconfiança política que se vivia em Sofala, particularmente na cidade da Beira. Em jeito de justificação, foi-nos comunicado pelos dirigentes da Renamo a nível provincial que as OSC, em Sofala, assumiam posições claramente a favor do partido Frelimo, passando informações e boicotando o trabalho da oposição. Infelizmente, tivemos oportunidade de constatar que algumas OSC e Plataformas foram utilizadas para a realização de acções de propaganda a favor do partido Frelimo. Esta situação foi ultrapassada devido ao reconhecimento da seriedade e do sentido ético que sempre orientou a WLSA e à intervenção

de quadros superiores da Renamo que desbloquearam o problema, acabando por fornecer à nossa organização toda a informação solicitada.



## **Capítulo I. Objecto de estudo, unidades espaciais de análise e grupo-alvo**

A pesquisa realizou-se nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa, tendo como objecto de estudo os partidos Frelimo, Renamo e MDM. O facto de terem representação parlamentar foi a razão principal porque foram seleccionados. Acrescente-se que a escolha do MDM como objecto de estudo teve a ver com a crise instalada na cidade da Beira, em 2008, caracterizada pela rejeição do partido Renamo em dar continuidade, nas eleições de 2008, à governação municipal dirigida por Daviz Simango. Por outro lado, tendo a Renamo regressado à disputa eleitoral municipal em 2018, depois de ter recusado candidatar-se às eleições municipais de 2008-2013, foi nosso objectivo compreender se se mantinha nestas eleições a adesão dos membros da Renamo à candidatura independente de Daviz Simango, como constatado em 2003.

O fundamento da escolha dos municípios da Beira, do Dondo e da Gorongosa como unidades espaciais da pesquisa teve a ver com o facto de terem sido o principal palco do conflito armado que, desde 2015, opôs a Renamo ao exército governamental. Quisemos compreender de que modo a guerra e as tensões sociais e políticas na província e as denúncias de irregularidades durante o recenseamento se manifestavam e afectavam os discursos produzidos nas entrevistas e na campanha eleitoral. A complexidade do contexto foi, portanto, muito favorável para perceber como os três partidos se reconheciam como representantes legítimos dos municípios, e como as negociações para a paz e para o fortalecimento do processo de descentralização, realizadas entre o Presidente Nyusi e o Presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, foram utilizadas como recursos de legitimação no apelo ao voto. Quisemos também analisar como o MDM

se situava num quadro político e social caracterizado nos últimos três anos pela bipolarização política expressa no debate público, nas redes sociais e nos órgãos de comunicação social. Para nós, foi um desafio perceber os recursos de “sobrevivência política” utilizados pelo MDM, depois de este partido ter sido afastado do centro da discussão pública e das negociações políticas (principalmente de 2016 a 2018), a que acrescentamos a saída do partido de quadros importantes e as acusações feitas aos seus dirigentes de terem participado no assassinato de Amurane (presidente do Conselho Municipal de Nampula aquando das eleições de 2013-2018).

A tabela 1 mostra que, das unidades espaciais estudadas no município da Beira, apenas um dos partidos extra-parlamentares concorreu a estas eleições. Tendo em conta que às eleições autárquicas de 2018 concorreram 21 partidos extra-parlamentares, verifica-se que a maioria deles optou por apresentar candidaturas por região. É o caso do PJDM, nas províncias de Maputo, Gaza e Inhambane e, ainda de forma mais marcadamente regional, o AMUSI que apenas se candidatou em 6 municípios (de um total de 7) na província de Nampula. Embora não tenha sido objectivo do nosso trabalho procurar analisar as razões que levaram os partidos a seleccionarem determinados municípios, seria interessante perceber em futuras pesquisas que variáveis foram tidas em conta na escolha, que tipo de alianças foram realizadas e a que demandas sociais respondiam.

Tabela 1: Partido/Coligação/Grupo de Cidadãos que concorreram às eleições autárquicas 2018 nas unidades espaciais

Município	Partido/Coligação/Grupo de Cidadãos
Beira	FRELIMO, MDM, RENAMO, E-POVO
Dondo	FRELIMO, MDM, RENAMO
Gorongosa	FRELIMO, MDM, RENAMO

### *Grupo-alvo e instrumentos de observação*

O nosso grupo-alvo foram as mulheres e os homens candidatos às eleições autárquicas de 2018, incluindo membros das Ligas Femininas e da Juventude de cada partido. A amostra teve em conta os seguintes critérios: a/o primeira/o candidata/o da lista, duas mulheres e um homem posicionadas/o nos lugares iniciais da lista, uma mulher e um homem no meio da lista e uma mulher e um homem no final da lista. Sendo uma abordagem de género, realizámos entrevistas a mulheres e homens, enfatizando as seguintes dimensões: (i) as diferenças de motivações/expectativas em concorrer; (ii) o grau de satisfação com os mecanismos de eleição interna nos partidos; (iii) a participação na elaboração dos manifestos eleitorais; (iv) o conhecimento sobre as funções dos órgãos municipais; (v) as expectativas para o mandato de 2018-2023, tendo em conta os problemas dos municípios e os direitos humanos das mulheres; (vi) as diferenças entre o acesso ao poder de mulheres e homens; (vii) as diferenças entre o exercício do poder de mulheres e homens e as representações de cada uma e cada um sobre a divisão sexual do trabalho político.

Foram também realizadas entrevistas a organizações da sociedade civil que tivessem uma abordagem integrada de género, tendo sido observadas as seguintes dimensões: (i) áreas de actuação; (ii) grupo-alvo; situação dos direitos humanos das mulheres no território abrangido; (iii) articulação com outras organizações e sectores do Estado; (iv) propostas para a capacitação das OSC em direitos humanos das mulheres.

Como já indicámos, a realização das entrevistas teve alguns constrangimentos, o principal dos quais foi a indisponibilidade das CPE, CDE e STAE e partidos políticos (com excepção de um partido) em nos mostrar as listas de candidaturas. Embora as tenhamos obtido informalmente (e depois de iniciado o processo), em alguns casos foram os partidos que nos indicaram quem devia ser entrevistado. Pesem as dificuldades encontradas, entrevistámos os cabeças de lista dos partidos em todas as unidades seleccionadas e considerámos ter atingido os propósitos previstos inicialmente. É de salientar também que tivemos em conta a proximidade

na lista de candidaturas de mulheres e homens, de modo a obtermos uma informação que pudesse ser sujeita a análise comparativa. Na tabela 2 apresenta-se a distribuição de entrevistas por partido e OSC, desagregadas por sexo.

Tabela 2: Total de entrevistas realizadas por partido, OSC e unidade espacial de estudo

Partido	Beira		Dondo		Gorongosa		Total
	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	
MDM	5	3	3	3	3	4	21
Frelimo	5	3	3	3	4	2	20
Renamo	3	4	4	3	3	3	20
OSC, monitores e observ. <sup>3</sup>	6	2	2	1	1	5	17
Total	18	13	12	10	11	14	78

As tabelas 3 e 4 listam os indicadores que caracterizam os perfis de mulheres e homens entrevistadas/os e as principais diferenças registadas. Embora a informação contida nestas tabelas seja desenvolvida posteriormente, julgamos ser útil destacar: (i) com excepção da Renamo, a percentagem de mulheres que terminou o Ensino Geral 2 é a que está mais representada na amostra; (ii) mais homens do que mulheres (com excepção do MDM) completaram o ensino superior, destacando-se a Frelimo com 75% de homens contra 25% das mulheres; (iii) apenas as mulheres e homens entrevistados nos partidos Renamo e MDM concluíram o EP1, subindo este número para 40% na Renamo. Nenhuma e nenhum das candidatas/os da Frelimo tem o EP1 ou EP2, sendo que o nível de habilitações neste partido é comparativamente maior, principalmente no caso dos homens, do que nos outros dois partidos; (iv) relativamente à profissão, cerca de 50% de mulheres e homens da Frelimo são funcionárias/os públicas/os, descendo este número para 18% e 22% (respectivamente mulheres e homens) no MDM e nenhuma/um na Renamo. Não podemos encontrar explicação para esta situação no facto das habilitações determinarem o acesso à função

<sup>3</sup> Algumas entrevistas a OSC e a outros actores políticos foram realizadas em Maputo.

pública, porque, por exemplo, no MDM, 35% das mulheres entrevistadas têm habilitações académicas do ESG 2 e também 33% concluíram o ensino superior;<sup>4</sup> (v) a média de anos de actividade no partido é bastante alta tanto na Renamo como na Frelimo e, também nos dois partidos, são as mulheres que militam há mais tempo, sendo a diferença na Frelimo de seis anos e na Renamo de oito anos. Estes dados mostram a dificuldade dos partidos se renovarem.

Tabela 3: Perfil das e dos candidatas/os entrevistadas/os

Indicadores	Frelimo		MDM		Renamo	
	M	H	M	H	M	H
Média de idade	45	42	45	37	48	44
Estado civil	100% casadas	100% casados	54% casadas (1 em união polígama) 27% solteiras 18% viúvas	100% casados (1 polígamo)	70% casadas (1 união polígama) 30% solteiras	91% casados (2 polígamos) 9% solteiros
Habilitações	33% ESG 1 41% ESG2 25% Ensino Superior	12,5% ESG1 25%ESG 2 75% Ensino Superior	18% EP1 25% ESG1 35% ESG 2 33% Ensino Superior	15% EP2 15%ESG 1 50%ESG2 20% Ensino Superior	40% EP1 (incompleto) 20% EP2 20% ESG 1 (incompleto) 20% ESG 2	25% EP2 30% ESG (10ª classe) 20% ESG (12ª classe) 25% (Ensino Superior)
Profissão	50% funcionárias públicas 25% empresárias 25% funcionárias do partido	50% funcionários públicos 25% empresários 25% membros da Assembleia Municipal	36% camponesas 27% membros de Assembleias Municipais 18% funcionárias públicas 9% empresárias 9% desempregadas	44% membros das Assembleias Municipais 33% de empresários 22% de funcionários públicos	40% camponesas 20% empresárias 20% desempregadas 20% no informal	30% empresários 20% membros da AR 20% militares (Renamo) 10% camponeses 10% trab. informal 10% membro da Assembleia Provincial
Média de anos de actividade no partido	27	21	8	7	27	19

<sup>4</sup> Esta situação ilustra bem a dificuldade de acesso à função pública de pessoas não filiadas ou indicadas pelo partido Frelimo.

Tabela 4: Diferenças de perfil entre mulheres e homens entrevistados (números arredondados)

<b>Sexo</b>	<b>Idade média</b>	<b>Estado civil</b>	<b>Habilitações</b>	<b>Profissão</b>	<b>Média do início de actividades nos partidos</b>
Mulheres	46 anos	74% casadas	19% EP1 32% ESG 2 195 Ensino Superior	22% funcionárias públicas 25% camponesas 18% empresárias 9% membros da AM	21 anos
Homens	41 anos	97% casados	EP1- não existe 32% ESG 2 40% Ensino Superior	24% funcionários públicos 38% membros das AM 29,3% empresários 9% outros	16 anos

Pela tabela 5 constata-se que os partidos e coligações candidataram 21 mulheres e 176 homens como cabeças de lista às eleições autárquicas de 2018, tendo sido eleitos 47 homens e 6 mulheres todas pertencentes ao partido Frelimo, correspondendo a 11,3% do total de Presidentes dos Conselhos Autárquicos eleitos.

Tabela 5: Relação mulheres-homens cabeças de lista eleitas nas eleições de 2018

Autarquias por província	Mulheres cabeças de lista	Homens cabeças de lista	TOTAL de cabeças de lista	TOTAL de cabeças de lista vencedores	Mulheres cabeças de lista vencedoras	Homens cabeças de lista vencedores
<b>Cabo Delgado</b>	4	13	17	5	0	5
<b>Inhambane</b>	3	14	17	5	1	4
<b>Gaza</b>	4	14	18	6	2	4
<b>Manica</b>	1	14	15	5	1	4
<b>Maputo Província</b>	2	17	19	4	0	4
<b>Nampula</b>	1	33	34	7	0	7
<b>Niassa</b>	2	14	16	5	1	4
<b>Sofala</b>	2	14	16	5	1	4
<b>Tete</b>	0	12	12	4	0	4
<b>Zambézia</b>	0	21	21	6	0	6
<b>Maputo cidade</b>	2	10	12	1	0	1
<b>TOTAL</b>	21	176	197	53	6	47

Fonte: STAE, 2019

Ainda em relação aos 53 municípios, verifica-se na tabela 6 que foram eleitas 365 mulheres para as assembleias municipais contra 866 homens, o que significa uma percentagem de 29,5% de mulheres. O partido Frelimo foi o que elegeu mais mulheres e homens, apresentando-se também como o partido em que o diferencial entre homens e mulheres eleitos é menor (20%). A Renamo é o partido em que as mulheres estão menos representadas (cerca de 14%) e onde o diferencial entre homens e mulheres é maior (72%).

Tabela 6: Distribuição das e dos eleitas/os nas 53 assembleias municipais nas eleições autárquicas de 2018

	Municípios	Mulheres	Homens	Total
Frelimo	44	295 (40%)	444 (60%)	744
Renamo	8	48 (14%)	355 (86%)	403
MDM	1	22 (24%)	67 (76%)	89

A tabela 7 evidencia o número de mulheres e homens concorrentes nas unidades espaciais, destacando-se que, com exceção da Gorongosa, a Frelimo foi o partido que candidatou mais mulheres, sobressaindo o município da Beira onde candidatou 20 mulheres contra 18 homens, ao contrário do MDM que foi o partido que apresentou menos candidaturas de mulheres.

Tabela 7: Número de Mulheres e Homens concorrentes nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa nas eleições autárquicas de 2018

<b>Município</b>	<b>Partidos</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Homens</b>
Beira	Frelimo	20	18
	Renamo	16	32
	MDM	14	34
Dondo	Frelimo	10	21
	Renamo	10	21
	MDM	12	19
Gorongosa	Frelimo	3	7
	Renamo	2	11
	MDM	2	11
<b>TOTAL</b>		<b>89</b>	<b>177</b>

Pela tabela 8 constata-se a posição ocupada pelas mulheres nas listas de candidaturas nas unidades espaciais estudadas, sendo que, apenas no município do Dondo, o MDM candidatou mais mulheres, do que o partido Frelimo (12 contra 10). É de salientar que, no município da Beira, a Frelimo candidatou 20 mulheres contra 18 homens (em 48 mandatos). Foi também neste município que a Renamo teve a maior percentagem de mulheres candidatas (16, correspondendo a 33%). Na Gorongosa os três partidos apresentaram menos candidatas: 3 para a Frelimo e 2 para a Renamo e MDM, num universo de 13 mandatos.

Tabela 8: Posição ocupada pelas mulheres nas listas de candidaturas nas unidades espaciais estudadas

Autarquia	Mandatos da lista	Partido	Posição na lista
Beira	48	Frelimo	1 <sup>a</sup> , 5 <sup>a</sup> , 7 <sup>a</sup> , 9 <sup>a</sup> , 11 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> , 17 <sup>a</sup> , 18 <sup>a</sup> , 21 <sup>a</sup> , 23 <sup>a</sup> , 24 <sup>a</sup> , 26 <sup>a</sup> , 29 <sup>a</sup> , 31 <sup>a</sup> , 34 <sup>a</sup> , 36 <sup>a</sup> , 39 <sup>a</sup> , 41 <sup>a</sup> , 44 <sup>a</sup> , 46 <sup>a</sup>
		MDM	4 <sup>a</sup> , 8 <sup>a</sup> , 9 <sup>a</sup> , 13 <sup>a</sup> , 22 <sup>a</sup> , 23 <sup>a</sup> , 26 <sup>a</sup> , 27 <sup>a</sup> , 28 <sup>a</sup> , 29 <sup>a</sup> , 32 <sup>a</sup> , 38 <sup>a</sup> , 43 <sup>a</sup> , 44 <sup>a</sup>
		Renamo	6 <sup>a</sup> , 8 <sup>a</sup> , 11 <sup>a</sup> , 12 <sup>a</sup> , 16 <sup>a</sup> , 22 <sup>a</sup> , 24 <sup>a</sup> , 26 <sup>a</sup> , 28 <sup>a</sup> , 33 <sup>a</sup> , 35 <sup>a</sup> , 37 <sup>a</sup> , 38 <sup>a</sup> , 44 <sup>a</sup> , 47 <sup>a</sup> , 48 <sup>a</sup>
Dondo	31	Frelimo	5 <sup>a</sup> , 8 <sup>a</sup> , 11 <sup>a</sup> , 12 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> , 16 <sup>a</sup> , 18 <sup>a</sup> , 21 <sup>a</sup> , 24 <sup>a</sup> , 26 <sup>a</sup>
		MDM	3 <sup>a</sup> , 4 <sup>a</sup> , 6 <sup>a</sup> , 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> , 20 <sup>a</sup> , 23 <sup>a</sup> , 24 <sup>a</sup> , 25 <sup>a</sup> , 26 <sup>a</sup> , 27 <sup>a</sup> , 31 <sup>a</sup>
		Renamo	6 <sup>a</sup> , 7 <sup>a</sup> , 8 <sup>a</sup> , 12 <sup>a</sup> , 16 <sup>a</sup> , 21 <sup>a</sup> , 23 <sup>a</sup> , 27 <sup>a</sup> , 28 <sup>a</sup> , 30 <sup>a</sup>
Gorongosa	13	Frelimo	2 <sup>a</sup> , 5 <sup>a</sup> , 9 <sup>a</sup>
		MDM	3 <sup>a</sup> , 12 <sup>a</sup>
		Renamo	6 <sup>a</sup> , 10 <sup>a</sup>

Tabela 9: Distribuição de mandatos conquistados nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa nas eleições autárquicas de 2018

Município	Partidos	Mulheres	Homens
Beira (48)	Frelimo	9	5
	Renamo	3	9
	MDM	6	16
Dondo (31)	Frelimo	8	13
	Renamo	2	5
	MDM	1	2
Gorongosa (13)	Frelimo	3	7
	Renamo	0	2
	MDM	0	1
<b>TOTAL</b>		<b>36</b>	<b>56</b>

Como podemos constatar pela tabela 9, nos três municípios objecto da pesquisa, num total de 102 mulheres e homens eleitos, 56 são mulheres, o que corresponde a 35,2%, percentagem maior do que a média nacional (29,5%). É de notar também que, na Beira, o partido Frelimo conseguiu eleger nove mulheres contra cinco homens.

A análise da campanha eleitoral dos partidos políticos constitui um elemento importante para atingir os objectivos da pesquisa. Foram visionados todos os tempos de antena de 25 de Setembro a 6 de Outubro de 2018 e elaboradas as fichas de observação com as principais dimensões: (i) quais os protagonistas (mulheres/homens); (ii) quais os principais conteúdos transmitidos; (iii) quantas e quais as referências aos direitos humanos das mulheres.

Foram observadas 12 actividades de campanha nos municípios da Beira (6), Dondo (2) e Gorongosa (4). A realização desta actividade foi constrangida pelo facto dos partidos não quererem partilhar com a equipa de pesquisa os dias, locais e horas e, mesmo quando partilhavam, quase nunca coincidia com a informação prestada. Esta situação pode ficar a dever-se ao clima de desconfiança existente na província. As dimensões privilegiadas na observação foram: (i) qual o tipo de actividade; (ii) quem orientava a actividade (homem/mulher); (iii) quantas mulheres e homens participaram; (iv) papéis diferentes para homens e mulheres; (v) qual o discurso predominante; (vi) qual o grau de interacção entre candidatas/os e potenciais eleitores.

### **Perfis dos municípios da Beira, Gorongosa e Dondo**

Nas tabelas 10 e 11 consta o número total de funcionários da Administração Estatal no país e nos distritos da província de Sofala.

Em 2015 o total de funcionários do Estado era de 293.370, sendo 38% de mulheres. Em 2017 o total era de 326.080 sendo que a percentagem de mulheres registou um ligeiro aumento para 38,8%. No que diz respeito à província de Sofala, a terceira província com mais funcionários do Estado, o total, em 2015, foi de 28.245 com uma percentagem de 37,9% de mulheres e em 2017 de 30.180 com 37,8%. Isto significa que, nos três anos abrangidos pela informação, as assimetrias entre mulheres e homens não foram alteradas, contrariando as medidas definidas pela Estratégia de Género para a Função Pública, 2009-2013.

Tabela 10: Distribuição de efectivos globais dos funcionários e agentes do estado por sexo

Função	2015		2016		2017	
	M	H	M	H	M	H
Órgão central	14791	23994	14 983	24 091	15 235	24 511
Órgão local	113 247	180 123	120 484	120 484	126 618	199 462
<b>Total</b>	<b>128 038</b>	<b>204 117</b>	<b>135 467</b>	<b>215 598</b>	<b>141 853</b>	<b>223 973</b>

Fonte: MAEFP, 2018

Tabela 11: Distribuição dos Funcionários da Administração Estatal na Província de Sofala, desagregada por sexo

Distrito	2015		2016		2017	
	H	M	H	M	H	M
Cidade da Beira	6 234	5 114	6 462	5338	6 673	5 129
Buzi	1 383	523	1 386	540	1 414	560
Caia	1 008	447	1 092	499	1 124	525
Chemba	671	242	699	268	732	280
Cheringoma	746	384	785	394	793	409
Chibabava	909	369	970	394	1 008	428
Dondo	1 240	1 124	1 295	1 050	1 307	1 198
Gorongosa	1 229	499	1 281	548	1 295	576
Machanga	656	194	697	228	714	247
Maringue	672	247	687	248	708	264
Marromeu	852	430	912	476	944	495
Muanza	525	318	548	334	557	347
Nhamatanda	1 398	831	1470	924	1 487	966
<b>Total</b>	<b>17 523</b>	<b>10 722</b>	<b>18 284</b>	<b>11 241</b>	<b>18 756</b>	<b>11 424</b>

Fonte: MAEFP 2018

Na tabela 11 verifica-se que na província de Sofala se mantêm as diferenças entre o número de mulheres e o de homens em todos os distritos.

## **Perfis dos municípios da Gorongosa, Dondo e Beira**

### Perfil do município da Gorongosa

#### Aspectos físicos geográficos

O município da Gorongosa localiza-se no centro do distrito com o mesmo nome, ocupando uma área de 53 km<sup>2</sup>. Este município tem como limites a Norte o povoado de Tambara, a Sul o povoado de Nhamissongora Aldeia através do rio Nhamissongora, a Este o povoado de Mangara, e a Oeste o Rio Nhandare e Vanduzi com o povoado de Bangorangoma.

Administrativamente, o município é composto por quatro vereações, nomeadamente a vereação da Administração e Finanças, de Desenvolvimento Económico Local, de Assuntos Sociais e Género e finalmente a vereação da Construção, Urbanização e Meio Ambiente. Para além destas vereações, dentro da organização administrativa o município conta ainda com o gabinete do presidente.

A vila da Gorongosa ascendeu à categoria de município no ano de 2008, através da Lei nº 3/2008, de 2 de Maio, no âmbito do processo de descentralização administrativa e do processo gradual de elevação de vilas e cidades a categorias de municípios. Foi assim que no mesmo ano se realizaram as primeiras eleições para os órgãos municipais.

#### População e indicadores sociais

A população da Gorongosa é estimada em cerca de 51.394 habitantes para uma superfície de 53 km<sup>2</sup> e com uma densidade populacional de 970 habitantes por km<sup>2</sup>, distribuída pelos seguintes Bairros: Matucudur, Mapómbue, Tsuassicana, Madibe, Aeródromo, Nhambondo, Nhataca II.

A rede escolar existente no município da Gorongosa é composta por uma Escola Primária do 1º Ciclo, oito Escolas Primárias Completas, três Escolas Secundárias Gerais, uma do Ensino Técnico Profissional e uma Universidade. A rede sanitária é constituída por um hospital distrital e por um posto de saúde.

O município da Gorongosa é abastecido pela energia eléctrica de Cahora Bassa, partindo do Posto Administrativo do Inchope. O sistema de fornecimento de água é composto por 48 fontes dispersas (furos de água e poços protegidos) operacionais e duas não operacionais, apresentando uma taxa de cobertura de 68%, sendo que o principal sistema de abastecimento de água se encontra inoperacional.

O município é atravessado pela estrada nacional Nº 1 que constitui a principal e a mais importante via rodoviária de ligação entre o município e as demais regiões do país.

#### Principais actividades económicas

No município da Gorongosa, a maior parte da população da vila dedica-se, essencialmente, à prática da agricultura, do comércio e da pecuária, as actividades com maior expressão. A agricultura praticada neste município é eminentemente de sequeiro, desenvolvida na sua maioria pelo sector familiar, explorando em média uma área de 1.5 ha por família.

A rede de comércio é de pequena escala, caracterizada maioritariamente pela comercialização de produtos agrícolas. Este município apresenta um forte potencial agrário que resulta da existência de óptimas condições agro-ecológicas (solos férteis, fontes hidrográficas e clima favorável para o seu desenvolvimento). Contudo, este potencial ainda continua subaproveitado. Os recursos hídricos também conferem a este município potencial para o desenvolvimento da piscicultura.

O município apresenta igualmente condições de desenvolvimento das actividades ligadas à hotelaria e turismo, por se situar próximo da serra da Gorongosa e do parque nacional da Gorongosa, um dos maiores e mais importantes parques de Moçambique e também de África.

#### Assembleia Municipal

Nas eleições autárquicas de 2018 e com um total de 13 mandatos o partido Frelimo elegeu 10 membros, sendo que sete são mulheres. O partido Renamo elegeu dois homens e o MDM um.

## Perfil da cidade do Dondo

### Aspectos físicos geográficos

Com uma extensão correspondente a 382 km<sup>2</sup>, o município de Dondo localiza-se no Centro-Este da província de Sofala e tem como limites geográficos, a Norte o posto administrativo de Mafambisse, a Sul a cidade da Beira, a Este a localidade de Chinamacondo e a Oeste o distrito de Buzi, através dos rios Púngué e Mezimbite. O Dondo é atravessado pela estrada nacional N<sup>o</sup> 6 que liga este município à Cidade da Beira e a outros pontos do país, sendo a principal ligação, por via terrestre, com as demais regiões do país.

O município do Dondo foi criado pela Lei n<sup>o</sup> 10/97, de 31 de Maio.<sup>5</sup> O Dondo também possui estatuto de cidade e é classificado como sendo de categoria “D”, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n<sup>o</sup> 7/87, de 25 de Abril, que estabelece a classificação das cidades do país.

Administrativamente, este município apresenta quatro áreas de vereações e está dividido em 10 bairros, 41 unidades comunais e 244 quarteirões.

### População e indicadores sociais

O município do Dondo conta com uma população estimada em cerca 70.436 habitantes, tendo uma densidade populacional de 212 habitantes por km<sup>2</sup>.

Em relação à infra-estrutura de transporte, o município é atravessado pela estrada nacional n<sup>o</sup> 6 e por duas vias ferroviárias que ligam este município à cidade da Beira, ao distrito de Machipanda e a mais dois países vizinhos, nomeadamente Zimbabwe e Malawi, bem como aos distritos de Muanza, Sena e à província de Tete.

Em relação à rede sanitária, este município é constituído por um hospital distrital e sete centros de saúde. A rede escolar conta com 17 escolas do EPC e 3 do nível secundário. O município conta com um sistema de

---

<sup>5</sup> *Boletim da República*, 1<sup>a</sup> série n<sup>o</sup> 22, 4<sup>o</sup> Suplemento de 31 de Maio de 1997.

abastecimento de água canalizada, fornecida pelo FIPAG, apresentando uma cobertura situada acima dos 90%, e também beneficia do fornecimento de energia eléctrica da rede nacional abastecida pela barragem de Cahora Bassa.

#### Principais actividades económicas

Em termos de actividade económica, o município do Dondo destaca-se pela prática de comércio, agricultura e actividade industrial. Contudo, a agricultura é a principal actividade económica, baseada sobretudo no cultivo de cereais, tubérculos, fruteiras e hortaliças.

A actividade comercial realizada neste município é principalmente informal. Em relação à actividade industrial há que destacar que o município do Dondo se situa numa área definida pelo governo como sendo de expansão industrial e também foi concebido como pólo de desenvolvimento complementar à cidade da Beira. Basicamente, a actividade industrial é constituída pela produção de material de construção, como a fábrica de cimento, a fábrica de produção de chapas e de fibra, e a fábrica de travessas que serve os serviços ferroviários. Igualmente se destacam as indústrias madeireira e a panificadora.

#### Assembleia Municipal

O município do Dondo, com um total com 31 mandatos, foi ganho pela Frelimo com um total de 21 membros eleitos, sendo 8 mulheres. A Renamo teve um total de sete eleitos, contra 3 do MDM.

#### Município da Beira

##### Aspectos físicos geográficos

O município da Beira situa-se na província de Sofala, tendo o estatuto de capital provincial. Localiza-se na entrada da baía de Sofala, tendo como limites geográficos a Norte o distrito do Dondo, a Sul o Oceano Indico, a Este parte do distrito do Dondo e o Oceano Indico e a Oeste o distrito de Búzi. Em termos territoriais, o município ocupa uma área de aproximadamente 633 km<sup>2</sup>.

Este município foi elevado à categoria de cidade no ano de 1907 e, segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 7/87, de 25 de Abril, que estabelece os níveis de classificação das cidades no país, a mesma pertence à categoria “B”, que corresponde ao segundo nível na hierarquia. O processo de municipalização da cidade da Beira surgiu no contexto da descentralização política, sendo que este município integrou a lista das primeiras 33 autarquias locais.

Administrativamente, o município da cidade da Beira é composto por cinco postos administrativos, contando com um total de 26 bairros.

### População e indicadores sociais

Segundo os dados preliminares do IV Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017, publicados pelo INE,<sup>6</sup> a cidade da Beira conta com uma população total estimada de 533,825 habitantes, dos quais 268,780 são do sexo feminino e 265,045 do sexo masculino. A densidade populacional neste município corresponde a 844 habitantes por km<sup>2</sup>.

A rede sanitária é composta por 1 hospital central, que constitui o principal hospital de referência para a região centro, 1 hospital geral, 6 centros de saúde e cerca de 26 postos médicos. Em relação a infra-estruturas de educação o município conta com um total de 19 escolas, sendo 15 do ensino médio e secundário, 80 do nível primário. Em relação ao ensino superior o município conta com duas universidades públicas, a Universidade Pedagógica (UP) e a Universidade do Zambeze (UniZambeze), e por 3 universidades privadas (Universidade Católica de Moçambique (UCM), a Universidade Jean Piaget de Moçambique e a Universidade Adventista).

### Principais actividades económicas

O município da Beira apresenta uma estrutura económica bastante diversificada. Contudo, a actividade portuária representa uma das com

---

<sup>6</sup> Dados disponíveis em <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/censos/censo-2007/censo-2017/divulgacao-os-resultados-preliminares-iv-rgph-2017/view>. Acesso no dia 12/04/19.

maior destaque, embora também sejam assinaláveis outras actividades económicas, como transporte, comércio, indústria, pesca e agricultura.

A estrutura económica da cidade é eminentemente portuária, servindo de importante ponto de entrada e de saída de mercadorias diversas para a maior parte das províncias da região centro, bem como para os países do *hinterland*. Esta actividade tem exercido grande impacto no desenvolvimento da indústria de transporte e de outros serviços.

Em relação à área de transporte, a cidade da Beira é constituída por uma rede rodoviária e ferroviária bastante solidificada, tendo duas linhas ferroviárias principais, uma que parte da estação central para a vila de Moatize, passando pelos distritos de Dondo, Muanza e Caia. Esta via tem servido principalmente para a exportação do carvão mineral extraído em Moatize. A outra via liga o porto ao distrito fronteiro de Machipanda e a outros países vizinhos.

O parque industrial é constituído por um sector terciário muito diversificado. Representado por indústrias de ramo alimentar, metalúrgico e manufactureiro, entre outros.

Pela sua posição geograficamente estratégica e pelo seu desenvolvimento económico, cultural e científico, a Beira sagrou-se a segunda maior cidade do País e um dos mais importantes portos da África Austral.

#### Assembleia municipal

Os mandatos para o município da Beira foram de 38 nas eleições autárquicas de 2018, sendo que o MDM foi o partido vencedor, tendo Daviz Simango renovado o mandato. A Renamo teve um total de 12 mandatos e a Frelimo 14, sendo o único partido que teve mais mulheres eleitas do que homens (nove mulheres contra cinco homens).

## Capítulo II. Democracia, cidadania e participação política

A construção da democracia e a sua articulação com os elementos que constituem o sistema democrático tem sido amplamente debatido desde as últimas décadas do século XX. A instituição de regimes autoritários um pouco por todo mundo e a sua, por vezes, rápida transformação em democracias multipartidárias, a fragmentação ou tentativas de fragmentação dos Estados expressa no surgimento de novos nacionalismos, o recurso ao bem colectivo no interior do sistema democrático, traduzido na restrição das liberdades que representam dimensões desse mesmo colectivo, ou a redução da democracia a “regras de procedimentos” (Touraine, 1996:18), e a visibilidade de movimentos sociais, reivindicando espaço e voz, continuam a constituir hoje objecto de um conjunto de abordagens que se prendem com maior ou menor intensidade à articulação entre modelos de desenvolvimento económico e premissas ideológicas.

Particularmente nas últimas décadas, o surgimento de novos actores sociais e a sua representação, representatividade e agenda nos aparelhos e nas políticas públicas, e ainda o aprofundamento da relação e as necessidades de articulação integrada dos direitos humanos e entre estes e o sistema democrático, têm conduzido a novas problematizações. De uma ou de outra forma é o que tem procurado debater uma vasta gama de autores que vão desde Touraine e Mbembe a Maffesoli, para só citar alguns. Embora conflituando em muitos aspectos, estes procuram reflectir sobre realidades mais ou menos inesperadas, como é o caso do surgimento de novos populismos com características neofascistas que procuram responder aos anseios daqueles que o sistema democrático não soube ou não quis incluir ou ainda sobre processos de transição democrática e seus confrontamentos no contexto da globalização.

Levitsky e Ziblatt (2018), tomando como objecto a eleição de Trump, nos Estados Unidos da América, procuram mostrar como o controlo dos partidos sobre a indicação dos candidatos foi condicionado pelas mudanças das regras de funcionamento instituídas em 1972.<sup>7</sup> Isto permitiu que a luta política entre candidatos do mesmo partido (o que aparentemente ampliaria a escolha) se transformasse em rupturas com as grandes linhas de orientação de cada uma das forças partidárias em confronto, favorecendo o surgimento de lideranças produtoras de promessas fundadas na ordem e na moralização social, através da construção do conflito com um “outro”. Face à exclusão de uma classe média empobrecida que não se revê nos discursos da classe política “normalizada”, esta narrativa confere voz e espaço aos marginalizados pelo sistema.

Analisando realidades políticas que se reproduzem um pouco por todo o mundo, Levitsky e Ziblatt defendem que, se os perigos para a sobrevivência democrática dependem dos contextos específicos e da correlação de forças entre actores sociais e políticos, observam a existência de elementos comuns, no que Diamond (2015) chama de recessão democrática: (i) o controlo sobre os órgãos de soberania, ou seja, como lhe chamam os autores “o controlo dos árbitros”; (ii) o controlo da comunicação social independente; (iii) a naturalização da violação da Constituição. Estes elementos são gradativamente impostos, secundando, nomeadamente, discursos sobre conluios entre jornalistas, académicos e sociedade civil, acusados de alianças espúrias com países ou organizações estrangeiras que conspiram contra a pátria, visando a perda de soberania (Diamond, 2015).

Isto significa também que a configuração de um sistema em recessão democrática se traduz por um conjunto de aspectos que podem não ser concomitantes, ou seja, regimes autoritários podem coexistir com a existência regular de processos eleitorais controlados pelo poder dominante através de, por exemplo, a associação entre domínio sobre os órgãos de comunicação social, o recrutamento partidário para a administração pública, desde funcionários na base da pirâmide, até professores e agentes

---

<sup>7</sup> Em que a escolha dos candidatos passa a ser feita pelos eleitores.

da justiça aos mais diversos níveis. Esta situação pode ocorrer de forma mais ou menos sofisticada, como aconteceu em Moçambique com os acordos de paz, em 1992, que puseram fim à guerra civil, e ir, paulatinamente, endurecendo, à medida que os “procedimentos regulamentares” são reescritos e as instituições capturadas pela corrupção e pelo silenciamento das vozes mais críticas.

Levitsky e Ziblatt enfatizam para a defesa do sistema democrático e análise dos sinais de ruptura, aquilo que chamam de grades da democracia, que são regras não escritas que atravessam as instituições e a convivência social, salientando a tolerância mútua e a reserva institucional:

“A TOLERÂNCIA MÚTUA diz respeito à ideia de que, enquanto nossos rivais jogarem pelas regras institucionais, nós aceitaremos que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar. Podemos divergir, e mesmo não gostar deles nem um pouco, mas os aceitamos como legítimos. Isso significa reconhecermos que nossos rivais políticos são cidadãos decentes, patrióticos, cumpridores da lei – que amam nosso país e respeitam a Constituição assim como nós. O que quer dizer que, mesmo se acreditarmos que suas ideias sejam idiotas, nós não as vemos como uma ameaça existencial. Tampouco os tratamos como traidores, subversivos ou desqualificados. Podemos derramar lágrimas na noite da eleição quando o outro lado vence, mas não consideramos isso um acontecimento apocalíptico. Dito de outra forma, tolerância mútua é a disposição dos políticos de concordarem em discordar”.  
(...)

“A segunda norma crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional. *Reserva* significa “autocontrolo paciente, comedimento e tolerância”, ou “a acção de limitar o uso de um direito legal”. Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar acções que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não

usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenham o direito legal de fazê-lo, pois tal acção pode pôr em perigo o sistema existente” (Levitsky e Ziblatt, 2018:107).

Como analisaremos mais adiante, nem uma nem outra regra foram tidas em conta nas recentes eleições autárquicas. Como exemplo, a primeira foi violada de forma sistemática quando o partido no poder se referia à necessidade de conquista das autarquias dirigidas pela oposição como imperativo da unidade nacional. Isto significa a negação clara da diversidade, imputando às e aos eleitoras e eleitores o ónus de uma eventual fragmentação do país, revelando pela rejeição do “outro” uma concepção totalitária e hegemónica de poder. Foi recuperado o velho discurso da relação entre Nação/Pátria e Partido utilizado durante o regime monopartidário, numa tentativa de monopolizar a acção política, recorrendo sistematicamente a expressões como “nós, os defensores da Pátria”, “nós, como verdadeiros moçambicanos” e os outros apresentados como produto de uma mão estranha intencionalmente não situada. O processo eleitoral surge, assim, não como um direito de escolha política, mas como uma espécie de catarse a que o regime recorre para se legitimar e se reproduzir, tanto a nível interno como externo.

No que se refere à reserva institucional, a questão colocou-se claramente na invalidação de candidaturas ao acto eleitoral autárquico com fundamentação numa interpretação legal questionada por constitucionalistas prestigiados. Este facto constitui um dos primeiros sinais de que a suspensão do conflito armado não se traduziu num desanuviamento do clima de confronto e das tensões sociais. Não tendo em conta o espírito da lei, ao não permitir que mais actores políticos fossem sujeitos ao escrutínio democrático, as instituições de justiça e, neste caso em particular, o Conselho Constitucional, evidenciaram uma total indisponibilidade para ouvir o clamor das vozes oriundas dos mais variados quadrantes. Este mesmo espírito de “clausura”, traduzida numa interpretação falaciosa da lei, condicionou os resultados eleitorais em cerca de 20% dos municípios. Ao tomar como argumento o facto de não ter existido impugnação prévia por parte dos partidos concorrentes, como está

definido na legislação eleitoral, nem os órgãos eleitorais nem o Conselho Constitucional tiveram em conta a impossibilidade de impugnar sobre um objecto inexistente.<sup>8</sup>

Esta forma de actuação dos órgãos eleitorais e de administração da justiça corresponde a um percurso institucional que demonstra como o poder interfere, determina e hierarquiza politicamente os procedimentos legais, desde o objecto a avaliar até aos prazos a respeitar, sem que haja, no interior das próprias instituições, formas de auto-controlo. Esta situação exprime o ajustamento e a legitimação de uma forma de exercício de poder que apela à adesão pela exibição da impunidade e que convoca os cidadãos à submissão ao poder, como bem caracteriza Maffesoli (1979).

Por outro lado, se a reflexão sobre democracia vem necessariamente articulada com participação política, o seu confinamento à participação eleitoral, deixando de acentuar o exercício da cidadania, reduzindo-a assim ao momento de escolha dos representantes, no que Maffesoli chama de democracia eleitoral, pode conduzir à reprodução de regimes autoritários. Embora autores como Garretón (2004) afirmem que, exprimindo a pluralidade, a representação e a existência de diferentes projectos, os partidos são a essência da democracia, claramente esta componente é, *per se*, insuficiente como é demonstrado por Levitsky e Ziblatt. Podemos afirmar que, se a democracia tem “protocolos” de que as eleições são parte importante, ela pode estar sempre em risco por um conjunto de factores conjugados que permitem a eleição de líderes anti-democráticos, o controlo das instituições, a limitação da liberdade de expressão e a reinterpretção constitucional dos direitos. Por vezes, os processos eleitorais, como temos demonstrado nas nossas pesquisas (Osório, 2009; Osório e Macuácuá, 2013), não são mais do que formas de legitimação de que o poder necessita para se manter.

---

<sup>8</sup> Em algumas autarquias, como é o caso, por exemplo, de Moatize e Gurué, as urnas contendo os votos foram ilegalmente retiradas das salas de votação, impedindo assim a impugnação prévia.

Uma questão interessante levantada por Touraine e que se insere no debate actual sobre democracia tem a ver com a existência de partidos que se autodenominam de partidos de massas, procurando alienar, excluir e justificar a repressão do sujeito (e dos novos actores) e a sua relação com o grupo. Os partidos de massas são, na realidade, uma ameaça à democracia: utilizando recursos mais ou menos sofisticados, pretendem impor uma abordagem absolutista ou, se quisermos utilizar os termos da modernidade, um pensamento único e uma prática política totalitária. Os partidos de massas não carecem de apresentar projectos voltados para o escrutínio público: a razão última da sua legitimidade e da procura do monopólio do espaço político está na construção de uma identificação com um suposto desígnio nacional.

A realidade brasileira e as condições que permitiram a subida ao poder de Bolsonaro têm favorecido o levantamento de novas problemáticas sobre as quais pensamos ser interessantes reflectir, tendo em conta semelhanças com o contexto moçambicano e com a ruptura do regime monopartidário e a criação do sistema democrático. Daniel Reis (2018), debatendo a forma como, no Brasil, a memória do silêncio na década de 80, durante o período de transição da ditadura militar para um regime democrático, pretendendo iniciar uma era de reconciliação, não teve em conta a natureza da ditadura militar, a sua intervenção e controlo institucional e a normalização dos crimes cometidos. Reis articula este silenciamento com a permanência, no período democrático, da manutenção da centralização do poder (com todas as suas componentes antidemocráticas), referindo também a continuada existência de “corporações mediáticas que haviam, sob as bênçãos e estímulos dos governos ditatoriais, alcançado níveis de monopolização desconhecidos em qualquer país capitalista do mundo” (Reis, 2018:184). Embora seja muito reducionista (no pós-independência em Moçambique o poder pretendia representar os interesses mais profundos de todo um povo) transpor a realidade brasileira para o caso de Moçambique, a questão do silenciamento tanto das práticas e dos discursos políticos que antecederam a introdução do sistema democrático, como dos confrontos e das feridas abertas pela guerra civil (1977-1992) continuam a determinar, em parte, o funcionamento do sistema democrático. Não é possível descartar a

continuada dependência partidária dos órgãos de soberania, a sustentação económica e o controlo aberto dos órgãos de comunicação social públicos, a par das narrativas do recurso à luta armada de libertação nacional como únicas fontes de legitimidade, mantida desde 1975, independentemente da radicalização observada, por exemplo, na opção por modelos de desenvolvimento económico neoliberal. É interessante também observar que, embora a liberdade de expressão seja hoje tomada como conquista democrática, continuam (a psicanálise pode ajudar a compreender) as tentativas de silenciamento seja pela captura da independência jornalística, seja pela imposição de pagamento de taxas inoportáveis para a maior parte dos *media*, que se encontram excluídos do leque de submissão ao poder político.

Uma questão que Reis desenvolve e que julgamos interessante retomar no caso de Moçambique é a forma como o processo de descentralização, consagrado constitucionalmente, e que muito gradualmente está a ser implementado no país tem sido regulado. Tanto os dispositivos eleitorais elaborados a partir da década de 90, como a nova legislação eleitoral aprovada em 2018, traduzem uma tímida transferência de poderes para os vários níveis de poder local, limitando claramente as áreas de intervenção e abrindo sempre a possibilidade de controlo pelo poder central. A centralidade do poder, uma das componentes do centralismo democrático do regime instituído após a independência nacional, continua a ter um peso determinante na governação democrática.

Na mesma linha dos autores referidos anteriormente a propósito dos novos desafios enfrentados pelos sistemas democráticos (e em países com democracias consolidadas como é o caso francês), Crépon (2019) analisa a partir do movimento dos “coletes amarelos” em França a ruptura das instâncias de contestação e mediação como os sindicatos fortemente partidários, hierarquizados e burocratizados. Face ao surgimento de um sentimento generalizado de exclusão, de inexistência e de insignificância, os “coletes amarelos” introduzem no espaço público um tipo novo de violência, assente na destruição “sem alvo”, para a qual o sistema democrático não encontra resposta. Mais do que o objecto das reivindicações, o que está em

jogo é a incapacidade das instituições tradicionais democráticas perceberem a(s) insatisfação(ões) de um grande número de pessoas impossível de situar em termos de classe ou de interesses de grupo. O que junta estas pessoas, ao contrário das Primaveras Árabes (embora não possamos generalizar os diferentes contextos em que ocorreram) ou da luta *jihadista* que têm objectivos concretos e estratégias claramente definidas (pelo menos num primeiro momento), é uma necessidade de “presença” e de distinção. Os “ataques” sistemáticos ao Presidente Macron representam, segundo o autor, a verticalização do poder de que o uso simbólico e excessivo da imagem do líder é expressão.

Por outro lado, quando se analisa a realidade africana é importante, como propõe Mbembe (2018), reflectir na separação/distância entre um mundo global mediado pela penetração do capital, que impõe uma nova (re)composição, que constrói uma ordem, que regula e organiza formas de pensar e o “velho mundo dos corpos e das distâncias, das matérias e da extensão, dos espaços fracturados e das fronteiras, esse da separação”. À globalização, à mobilidade e à circulação, opõe-se o que Mbembe chama de “fronteirização” das pessoas a quem se nega a identidade “global” e que são, se quisermos utilizar uma feliz expressão de Butler, corpos abjectos. O problema introduzido por Mbembe não apenas nos leva a reflectir sobre como os sistemas democráticos consolidados que expulsam, que vigiam, que confinam, são também passíveis de renovação, de ruptura e de inclusão face a fenómenos também eles globais. E, sem querermos ser demasiado complexos, podemos aqui acrescentar dois problemas: o primeiro tem a ver com a “vitória” dos irrelevantes em contextos democráticos consolidados, como o norte-americano, ou em sistemas em constante volatilização como o brasileiro, reivindicando visibilidade e rejeitando os valores e as mediações inerentes à globalização de que a exclusão de direitos dos migrantes é exemplo; o segundo refere-se ao mundo deixado para trás, ao espaço de origem dos que partem, à ambivalência e à oposição entre modos de viver e de pensar, entre a globalização do capital e a ordem política que lhe permite organizar a dominação, a precariedade e a marginalização social e cultural do objecto de dominação. E aqui levanta-se a questão de como os

clássicos modelos democráticos são transpostos, projectados e apropriados para realidades como a moçambicana.

Ainda recorrendo ao pensamento de Mbembe (2018) e à sua reflexão a partir do que ele designa por a “planetarização da questão africana”, o autor chama a atenção para a importância de rever a “ideia de África e a ideia do mundo, não por oposição de uma à outra, mas enquanto uma é parte integrante da outra”. Neste sentido, a África pode ser, com os seus fenómenos particulares, que vão desde a exploração dos recursos naturais até à rápida e imparável urbanização, um laboratório para compreender melhor como o mundo caminha e para onde caminha. E no contexto da crise das democracias vivida um pouco por todo o mundo, Mbembe insiste na questão do “esgotamento” e do colapso das democracias liberais, uma democracia que só existe para uns, porque só alguns podem aceder e exercer direitos, e na necessidade de construir uma democracia que tenha em conta a relação entre os humanos e os não humanos (plantas, animais), abrindo-se à pluralidade e à diversidade. Essa parece-me ser uma originalidade do pensamento filosófico de Mbembe, quando, ao observar a realidade africana, propõe, por um lado, a transformação das elites que intermedeiam as forças sociais, num amplo leque que parte da existência de uma ideia-forte de comunidades e de redes e, por outro lado, a ampliação do conceito de democracia aos seres humanos e ao espaço habitado. Contudo, tal como outros autores já referidos anteriormente, Mbembe afirma ser necessário conservar da “velha” democracia ou da democracia liberal princípios como a liberdade individual, a igualdade e a escolha consentida dos governantes.

### ***Mulheres, democracia e participação política***

O debate sobre as novas/reajustadas problemáticas levantadas pela teoria sobre democracia, na sua relação com distintas realidades e que temos vindo a identificar brevemente, exclui, na sua quase totalidade, a abordagem sobre a inclusão/exclusão das mulheres no sistema democrático. Teria sido interessante aprofundar se houve e se há uma intervenção concertada das mulheres, pelo simples facto de serem

mulheres, nos avanços e retrocessos na construção das democracias. E esta questão remete-nos para o velho e não ultrapassado debate sobre se existe uma categoria mulheres, ou seja, se, independentemente das suas origens, das suas pertenças culturais e religiosas e de classe, há uma transversalidade assente numa estrutura de poder que situa as mulheres numa posição de subalternidade no contexto da sua relação com os outros e com elas mesmas. E aqui surgem dois elementos que julgamos importante salientar e que diferenciam algumas correntes feministas. O primeiro é a rejeição da mulher enquanto actor colectivo que pode reivindicar-se como sujeito de direitos e, neste caso, demandar por voz e espaço, independentemente das suas posições na luta política contra modelos de subjugação económica, social e política. De algum modo, esta é a crítica que Butler faz ao analisar a política de identidade de género como impermeável aos novos actores e questionamentos, fixando-se na imobilidade e na estabilidade, ou seja, para ser reconhecida e incluída, segundo ele, a identidade de género deve conformar-se com a heteronormatividade que é dominante fora e dentro do campo político. Ou seja, embora procurando tornar visíveis as demandas específicas por direitos, o pressuposto sobre a existência de uma identidade de género, reduz a inclusão de novas subjectividades que a ideia de actor colectivo rejeita.

O segundo elemento acentua que o combate das mulheres ganha legitimidade, se e quando se situar na luta mais global contra o capitalismo e as forças opressoras que o constituem. Estamos assim face a uma dupla desclassificação da singularidade dos movimentos de mulheres, tanto a nível teórico como da acção política. Ou seja, atingida a igualdade na lei, é extinta a contestação por direitos ou, pelo contrário, o facto da estrutura de poder que organiza historicamente a desigualdade e que hierarquiza e submete as mulheres, deve traduzir-se não apenas na sua visibilidade nos vários espaços de intervenção da vida pública, mas principalmente na assumpção de posições reivindicativas de justiça social. Nancy Fraser defende, segundo Cyfer (2017), “condicionar a validade das demandas por reconhecimento a um princípio de justiça igualitário”, sendo que ambas podem ser analisadas *per se*. A questão que Cyfer coloca é a dificuldade teórica de Fraser em articular o político com o psicológico, ou seja, Fraser descarta a dimensão

psíquica do processo de subjectivação como um nível de análise na produção de diagnósticos de opressão”, excluindo da análise as ambivalências e ambiguidades entre reconhecimento, subordinação e resistência nas relações de poder.

Estas são algumas das inquietações que, desde a década de 90, têm atravessado a nossa pesquisa sobre mulheres no campo político e que, mais uma vez, estão presentes neste trabalho sobre o acesso e o exercício de poder nas eleições autárquicas de 2018.

A articulação ou a ambivalência entre igualdade, identidade e democracia é reflectida por Lagarde (2012), que articula a relação entre igualdade que a lei estabelece, com a equidade e a necessidade de desenvolver políticas, estratégias e acções visando eliminar a desigualdade. Por outro lado, para a autora é a diferença e a diversidade que permite que mulheres e homens se reconheçam como sujeitos com as suas subjectividades e como colectivo. Procurando responder às questões do paradoxo entre igualdade e diferença, entre desigualdade política e democracia, Lagarde afirma que “a alternativa é o reconhecimento pleno da igualdade na diferença e o estabelecimento da democracia baseada na equidade tendente a abater as brechas entre homens e mulheres” (2012:4).

A questão levantada por Lagarde relativamente à participação política das mulheres é discutida por autoras que partem da análise do poder e da política para alargarem o significado de “política”, introduzindo a análise das relações de poder para perceber os obstáculos de partida e de permanência das mulheres no campo político, como também para demonstrar como a inclusão política de novos actores, como as mulheres, pode, ou não, permitir alterar o modelo masculino de fazer política (Bonetti, 2003; Alvarez, 1998; Butler, 1998; Scott, 2005).

Este questionamento leva às distinções do campo do político como institucional e do campo da política que, como afirma Bonetti, citando Alvarez, “diz respeito ao cultural, ao simbólico e às relações de poder/género que aí se constituem e se reconfiguram continuamente” (Alvarez, 1998:267). Isto significa que os valores, os sentidos e os atributos

que configuram o campo da política e que legitimam a sua ocupação (e o sentido) é construído a partir do político, ou seja, do modo como são organizadas as relações de poder no contexto das relações sociais de género nos vários espaços onde são produzidos. Contudo, se os sentidos que são conferidos ao político, que lhe define e autoriza a pertença, têm como pano de fundo um modelo masculino (que traduz as linhas de força que caracterizam o mando e a autoridade imanente ao masculino), o acesso e a possibilidade de exercer o poder pode ser feito por novos sujeitos, como as mulheres, sem que se alterem os valores e as práticas aí desenvolvidas. Em algumas das pesquisas que realizámos anteriormente (Osório, 2009; Osório e Macuácuá, 2013) mostrámos que, embora as modalidades de intervenção das mulheres nos partidos políticos não sejam homogéneas, e, portanto, a possibilidade de exercer efectivamente o poder seja dependente de um conjunto de factores que vão desde a antiguidade no partido e a fidelidade às lideranças partidárias até às alianças com grupos no seio dos partidos, esse exercício de poder não traz, necessariamente, a defesa dos direitos humanos das mulheres para a agenda política. O que se verifica é a permanência, nos discursos políticos de mulheres e homens, da ideia de complementaridade entre o que cada um dos sexos/géneros traz para a luta interpartidária, mais do que a ideia de reciprocidade, que implicaria a deslocação do foco para a igualdade.

Assim, também neste estudo foi observado, e isto é notório tanto nos discursos partidários como nos das organizações da sociedade civil, uma tentativa de recurso à reciprocidade, sem contudo ser posta em causa a complementaridade. Isto é tão mais interessante quanto a noção de complementaridade é tomada por uma mais-valia para o aprofundamento democrático no seio dos partidos políticos. Ora, na realidade, a complementaridade é traduzida, quase sempre, como a manutenção dos papéis e funções subalternizantes das mulheres, e o enfoque na mulher como mãe e como educadora é transposta para o exercício do poder como estabilizadora da ordem partidária. Na pesquisa tivemos oportunidade de evidenciar que as mulheres membros das assembleias municipais, no último mandato, ocupam-se mais de temas ligados a questões de água, mercado e transporte e, mesmo aquelas que se candidataram pela primeira vez,

afirmam que seriam essas as áreas em que gostariam de trabalhar, porque ou são esses os assuntos de que as mulheres se sentem mais próximas ou porque foram induzidas a sentirem-se mais confortáveis a tratar pelos partidos políticos.<sup>9</sup> Por outro lado, se tivermos em conta que, ao nível do poder local, são estes os problemas centrais dos municípios, há uma representação tanto de mulheres como de homens, de hierarquização subalterna da importância do trabalho político desenvolvido por mulheres. Esta subalternidade do trabalho político como feminino é, por vezes, exercida com uma forma de reconhecimento do seu papel social e político, de incentivos para nele se manter, naquilo a que Bourdieu chama de violência simbólica (Bourdieu, 1989).

Um estudo muito interessante realizado por Alexandra Massolo (2014) sobre a questão da participação das mulheres nos governos locais na América Latina reflecte uma realidade semelhante à verificada em Moçambique sobre as expectativas relativamente aos papéis e funções a desempenhar nos órgãos locais. Salientamos apenas três dimensões apresentadas pela autora: (i) “projectão do seu papel doméstico no espaço público, sem que se eliminem as desigualdades de género. A participação das mulheres concentra-se em tarefas básicas da família e comunidade, enquanto aos homens é reservada a participação nos cargos de poder político nas organizações sociais e no governo local”; (ii) aprecia-se a participação feminina como intermediárias para garantir a eficácia de programas, “predominando uma concepção instrumental da participação feminina”; e (iii) “não é usual que se conceba e valorize as mulheres como sujeitos sociais portadores de direitos próprios, nem que as apreciem como agente de mudança no desenvolvimento local”.

---

<sup>9</sup> Contudo, quando se trata de funções a instâncias mais elevadas de poder político, como a Assembleia da República, as que têm ambições de continuar em lugares de prestígio são capturadas pelo modelo masculino de fazer política, usando da mesma retórica, agressividade e dureza que é considerada “propriedade” masculina, reivindicando protagonizar os “temas nobres” (neste momento a questão da revisão da legislação eleitoral).

Contudo, sendo o campo político contingente, sujeito a normas mas também a conflitos que podem forçar ajustamentos e até ao que podemos chamar de pequenos abalos no normativo e no aparato discursivo das/dos que têm poder, a presença das mulheres pode trazer mais pluralidade e diversidade obrigando a alguma “desmasculinização” da política. E isto significa que a política de presença, como a define Philips (1991),<sup>10</sup> é articulada com perspectivas sociais que Young, citada por Miguel (2010), define como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa da sua posição neles”.<sup>11</sup> E esta combinação, como defende Miguel, não pressupõe uma homogeneização de pensamento, interesses e acção que se revelam pela diferenciação da e na diferença, de pensamento e experiências e também num contexto de partilha de dispositivos de pertença que estruturam a desigualdade de género. A questão coloca-se de forma mais complexa se reflectirmos na possibilidade dos pequenos abalos que atingem o campo político, nomeadamente nos partidos políticos, absorverem os elementos que permanecem como estruturantes, ou seja, seguindo a mesma tipologia de exercer e expressar o mando.

No nosso estudo foi interessante observar como, desde os temas que são seleccionados para mobilizar os eleitores até ao modo como os expressam, traduzem uma uniformização do que “deve ser” o campo político. Isso explica não só a alienação de assuntos tomados como menores, como a violência doméstica, mas a apropriação pelas mulheres na política do reportório político considerado legítimo e digno. Interessante constatar que algumas mulheres dos partidos, na captura do voto, mesmo em contexto urbano, tenham que recorrer, por vezes a contra gosto, por exemplo, ao vestuário da capulana, lenço, e restante parafernália identificada com a

---

<sup>10</sup> Para Anne Philips a defesa dos direitos humanos das mulheres a que ela chama “ideia” dificilmente pode ser efectiva sem a presença.

<sup>11</sup> I.M. Young. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University, p.137.

“feminilidade”.<sup>12</sup> Justificando este controlo como necessidade de identificação com “as mulheres moçambicanas”, isto é, simbolicamente, uma demonstração das expectativas dos partidos relativamente às mulheres por eles “acolhidas”. Nesta mesma linha, Willis (2004) reflecte sobre como as representações culturais sobre autoridade orientam a inclusão/exclusão das mulheres nos partidos políticos. Ou seja, mesmo em contextos em que as mulheres exercem funções de poder, a autoridade do mando, e claramente do mando no campo político, é masculinamente naturalizada. Assim muitas mulheres que exercem funções no campo político percebem esse exercício menos como uma conquista e mais como “autorização” que lhes foi concedida pelo partido pai ou pelo chefe. Isso explica a existência de proclamações de obediência e fidelidade veiculadas por muito mais mulheres do que por homens. Expressões como o “maravilhoso líder” ou “o homem mais querido da Nação” são exortações a que as mulheres recorrem para simbolicamente agradecer a autoridade que lhes foi conferida. Se esta exaltação é mais visível porque mais publicitada (e porque aí o nível de competitividade é maior) no partido que exerce o poder, não deixa de ser observada também nos partidos da oposição em que o recurso à sabedoria do chefe é, muitas vezes, protagonizada por mulheres. Na nossa pesquisa pudemos constatar que nos encontros das instâncias partidárias, mesmo no contexto das ligas femininas, se um chefe partidário está presente, as vozes das mulheres não contestam, por exemplo, a discriminação na distribuição de recursos, “isolando” as vozes mais audazes e reivindicativas.

Nogueira (2006), analisando os discursos das mulheres em posição de poder, questiona diferentes posições do feminismo face ao seu acesso ao poder, contrapondo, nomeadamente, a teoria da igualdade que acentua a existência de direitos iguais assentes nos dispositivos legais e a teoria que articula representação com representatividade, fundamentada na construção de uma identidade feminina. Todos estes postulados têm sido

---

<sup>12</sup> Mcfadden mostra como são transpostos para o espaço público mecanismos de controlo das mulheres, construídos nas famílias, como é o caso das roupas que as mulheres podem ou não vestir, do que fala e como fala (2014).

postos em causa pelos desconstrucionistas que defendem a ausência de um sujeito universal com uma identidade “pré-construída”, advogando por uma pluralidade e diversidade de interesses e posições. As críticas feitas ao desconstrucionismo fundamentam-se na negação de uma identidade feminina, rejeitando-a como componente necessário à reivindicação por direitos de um grupo que, historicamente, se estrutura em desigualdade. Ou seja, a assumpção dessa identidade é um ponto de partida na luta feminista que deve dar lugar ao surgimento de novas subjectividades e posições.

Contudo, a presença das mulheres no poder, embora não resolvendo a relação entre representação e representatividade, não rompendo com as assimetrias de poder nas relações sociais, nem eliminando a desigualdade, pode, e isto já está a acontecer, embora de forma ténue, criar distúrbios na normalidade democrática masculina.<sup>13</sup> E é isto que não permite homogeneizar a ocupação do espaço político por mulheres, porque, embora o ponto de partida para a desigualdade seja estruturante à ordem androcristalizada, é imperioso romper com a binaridade do sujeito dominado versus dominação, sob pena de, não tendo em conta a complexidade das relações de poder, enclausurar as mulheres na identidade essencialista a capacidade do sujeito negociar, desenvolver estratégias de contrapoder e resistência mesmo se, como defende Foucault, se inscreva na necessidade do poder se legitimar e reproduzir. É, nesta mesma linha, que Meudec (2017) refere as resistências quotidianas aparentemente dispersas produzidas no espaço privado.<sup>14</sup> A autora, interrogando-se sobre a acção política das mulheres, quer reforçando o modelo de dominação, quer resistindo ou subvertendo, recorre à noção de agenciamento definida por

---

<sup>13</sup> No caso moçambicano já há mulheres com capital político e simbólico que não só reivindicam, mas começam a construir espaços onde as suas vozes e as suas ideias emancipatórias sejam escutadas.

<sup>14</sup> Se o espaço privado é onde, em primeira mão, se produz e legitima a subordinação, também deve ser previsto como um espaço de produção de contrapoder, mesmo que este tenha como efeito manter a submissão. É o caso muito vulgar ainda nas nossas sociedades, mesmo em contexto urbano, quando as mulheres defendem e protegem a sua cozinha da intervenção masculina.

Mahmood (2001) como “uma capacidade para acção permitida e criada por condições específicas e historicamente constituídas de subordinação”.

Ainda sobre a questão do acesso e presença das mulheres no campo político, Nogueira (2006) caracteriza três conjuntos de discursos: (i) o discurso essencialista (da negação da discriminação); (ii) o discurso essencialista das competências femininas (o zelo, a tolerância); (iii) o discurso das competências adquiridas pela prática política (negando a discriminação). Estas três fórmulas discursivas foram também encontradas nas narrativas produzidas em pesquisas anteriores realizadas em Moçambique, principalmente no caso de processos eleitorais para a Assembleia da República (Osório, 2010), em que a questão do acesso ao campo político, seja qual for a abordagem, é percebida num contexto de conformação com as limitações e os constrangimentos oferecidos por um modelo político não abalado pela inclusão de novos actores.

A problemática da presença das mulheres na política e do seu significado para a reivindicação de direitos é tratada também por Pinto (2010) que, retomando a questão da presença das mulheres no espaço político, parte do princípio de que o facto de as mulheres ocuparem lugares de poder tem importância porque significa que estão no campo da luta política e porque trazem, em contextos em que o movimento feminista é expressivo, poder para as outras mulheres. Se esta asserção, como bem salienta a autora, não pode ser vista no quadro simplista de causa/efeito, é certo que mais mulheres no poder podem ser um gerador de oportunidades para desocultar as formas de dominação construídas no espaço privado. É isto que permite, como defende Butler (2003), reconstruir o espaço público, rompendo com o essencialismo que a situa em relações de poder subalternas, trazendo para o *habitus* político uma nova maneira de reconhecer a subordinação, de como ela actua, de a transformar e de estar na política como sujeito feminista.

Para Pinto (2010), o alargamento e disseminação dos “espaços de participação” permite aumentar a visibilidade das demandas das mulheres por mais direitos, ao mesmo tempo que se torna mais eficaz a luta pela

reivindicação por uma maior participação política que conduza à incorporação de uma agenda de género transformadora das relações de poder. A observação da realidade moçambicana mostra a complexidade da relação entre espaços de participação feminista, a que a autora também se refere, e os partidos políticos, seja pela cooptação das OSC pelo poder, seja pela instalação de uma hierarquização entre as organizações, fragilizando as OSC que procuram defender estratégias que podem não estar necessariamente de acordo com as políticas governamentais. A filosofia subjacente a esta posição e que vem na linha da hierarquização entre OSC é de complementaridade às instituições governamentais. Ora, se esta posição aparece teoricamente como eficaz, a realidade moçambicana tem mostrado à sociedade que, se há campos em que a negociação é possível, como é exemplo a questão da defesa dos direitos humanos das mulheres no debate da Revisão do Código Penal, sempre que se trata de questões de regime, como o funcionamento democrático dos sectores públicos e o direito à informação e à pluralidade política, as OSC são tomadas como “inimigas”, com todas as consequências que isto comporta.

A necessidade de criação de espaços alternativos para a participação democrática foi debatida em Maputo num encontro que juntou feministas africanas, em finais do ano 2017.<sup>15</sup> Face às dificuldades das mulheres africanas imporem uma agenda política, reduzida até ao momento à definição de quotas e à dominação do modelo masculino de inclusão política, o encontro propõe a criação de diferentes espaços de participação, “de alternativas aos modelos de liderança”, aproveitando as oportunidades oferecidas pelo sistema democrático para romper com as estruturas de dominação.

McFadden, reflectindo sobre as mudanças a operar no movimento social de mulheres africanas, identifica os aspectos que considera como particulares a regiões onde as forças de libertação colonial conduzidas por homens contribuem, quando as independências são conquistadas, para reforçar o

---

<sup>15</sup> First idea laboratory of Feminist Reflection and Action Group. (2017). Maputo, Friedrich Erbert Stiftung.

modelo patriarcal de dominação. Ou seja, as mulheres, mesmo as que tiveram um papel muitas vezes importante na luta anticolonial, dificilmente questionam o lugar de complementaridade que lhes é oferecido nos novos Estados. Partindo da análise da naturalização da violência contra as mulheres, McFadden (2017) propõe a ruptura entre a separação dos espaços privados e públicos, questionando a ritualização a que as mulheres são sujeitas no que McFadden chama simbolicamente de “pequenos quartos escuros” e que determinam a docilidade dos corpos das mulheres.<sup>16</sup> Transferidos para o campo político, esses mecanismos de socialização podem ser retomados como meios para assegurar a inclusão das estruturas de dominação, definindo representações e práticas legitimadas do modo de ser feminino.

Reflectindo sobre a sua história de engajamento político na luta contra o apartheid, McFadden (2018) debate a situação actual, principalmente do sul do continente africano, em que após a libertação colonial e a intervenção neocolonial com novas formas de exploração e o surgimento de conflitos armados, embora tenham sido restabelecidos os direitos civis e políticos para os povos libertados, não contribuíram para erradicar a pobreza e eliminar as desigualdades mais profundas. Por outro lado, McFadden reconhece que, considerando a agenda internacional para a igualdade e equidade, muitas mulheres exercem funções de poder, sem que, contudo, a nova situação altere as relações sociais de género. Para a académica e activista só o feminismo pode proporcionar uma mudança radical na transformação não só das assimetrias de género, mas no estabelecimento de novas relações com os outros e as outras, com as comunidades e com a natureza, permitindo que se instale no mundo uma ordem social mais justa e equitativa.

O debate sobre os obstáculos que constroem a participação política das mulheres nos processos eleitorais e a sua articulação com a acção afirmativa tem sido realizado em torno de duas posições: uma primeira que acentua

---

<sup>16</sup> Foucault analisa como se constroem corpos dóceis através de múltiplos dispositivos internalizados pelas relações de poder.

que a igualdade de direitos exige a presença de mulheres no campo político, independentemente da transformação que essa presença pode ocasionar na reivindicação de mais direitos humanos e outra que relaciona a permanência de mulheres com as oportunidades de ruptura com um modelo político que transporta para a sua constituição os estereótipos que definem quem, como e para quem devem ser incluídos novos actores sociais como as mulheres. Isto significa que, se a política de quotas tem que ser incentivada, ela tem que ser acompanhada pela visibilidade e reivindicação de direitos, não apenas em termos de ocupação dos lugares na tomada de decisões nos partidos políticos, mas na incorporação de estratégias que visem romper com uma abordagem hierarquizada de direitos.

E esta questão está directamente relacionada com os obstáculos no acesso e no exercício do poder e que, segundo Sanchez (2009) são: “obstáculos de partida... que são o resultado da socialização diferencial de homens e mulheres”; obstáculos de entrada que são impostos pela cultura em termos de estereótipos sobre as esferas de acção e em termos de papéis sociais das mulheres”; obstáculos de permanência que têm a ver com as “dinâmicas do campo político com as quais as mulheres não se sentem identificadas” (2009:5).

Guzman e Molano (2012), reflectindo sobre a introdução da lei de quotas na Colômbia (em que se define que pelo menos 30% das mulheres devem aceder ao poder do Estado), estão de acordo sobre que os obstáculos culturais articulados com obstáculos de ordem normativa influenciam o acesso e a presença das mulheres em lugares de poder. A principal questão colocada pelas autoras tem a ver com os mecanismos e as estratégias a adoptar para que a inclusão das mulheres possa ser social e politicamente naturalizada, por um lado, e, por outro lado, como a participação política das mulheres pode permitir responder a demandas por mais direitos. Referindo-se expressamente “aos efeitos instrumentais” da lei expressos pela presença de mulheres em lugares de tomada de decisão e aos “efeitos simbólicos” que se referem à transformação das representações sobre os papéis sociais das mulheres, as autoras defendem a existência de uma

articulação institucional, salientando a necessidade de uma abordagem intersectorial entre instâncias do Estado e organizações da sociedade civil.

León e Holguin (2003) salientam que a eficácia do sistema de quotas é tanto maior quanto mais for traduzida em políticas públicas que favoreçam a equidade afirmativa, ou seja, tenha em conta as condições de partida no acesso a direitos e a definição de estratégias que eliminem as desigualdades de género. Uma questão muito interessante colocada pelas autoras é a abordagem da dimensão da representação em que as mulheres eleitas se proponham actuar “como membros de uma instância de representação e tomada de decisões nos vários momentos do processo eleitoral como uma massa crítica nas instâncias de decisão política” (2003:16). A actuação representativa impõe (re)significar o campo político, nomeadamente politizar o espaço privado e subverter os mecanismos através dos quais os partidos políticos definem as estratégias de intervenção, permitindo a construção de identidades plurais e diversas.

O debate sobre a sub-representação das mulheres aos vários níveis dos órgãos de decisão e a reivindicação feminista por maior presença no campo político traduz-se, do ponto de vista legal, na elaboração de mecanismos internacionais que procuram comprometer os Estados a adoptar políticas e dispositivos que regulem o acesso de maior número de mulheres às instâncias do poder. Embora as acções afirmativas pela presença sejam acompanhadas por acções afirmativas de transformação da estrutura de dominação transversal aos vários espaços e grupos sociais, iremos brevemente enunciar apenas os instrumentos que se enquadram no normativo e que visem o aumento do número de mulheres no campo político, para posteriormente debatermos alguns dos principais mecanismos e dispositivos em vigor no contexto moçambicano.

### ***Dispositivos internacionais, regionais e nacionais e acesso ao poder político***

À Proclamação dos Direitos Humanos pelas Nações Unidas em 1948 que consagra a igualdade entre mulheres e homens, segue-se, em 1952, a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, que estabelece nos seus

três primeiros artigos o direito das mulheres a votar, o direito a serem eleitas e o direito de “ocupar cargos públicos e a exercer todas as funções públicas estabelecidas pela legislação nacional, em igualdade de condições com os homens, sem discriminação alguma” (Artigo III).

A consagração em 1976 pelas Nações Unidas de uma década (1976-1985) a favor dos direitos das mulheres impulsionou a elaboração de Convenções com o fim de estimular a luta pela igualdade de direitos e de mobilizar os Estados para a definição de uma agenda pública de protecção dos direitos humanos das mulheres. Julgamos interessante salientar que, se o movimento por direitos políticos das mulheres tem na sua base a luta feminista, o alargamento da discussão a outros grupos de mulheres impulsionou e permitiu a construção de novas legitimidades.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), em 1979, ao integrar várias dimensões na luta por direitos é nuclear para os movimentos sociais de mulheres. No que se refere a direitos políticos a CEDAW acresce, relativamente à Convenção de 1952, a participação na elaboração de políticas públicas que visem garantir o desenvolvimento dos países. A questão do conceito de “desenvolvimento de estratégias de inclusão das mulheres” teve a sua expressão mais clara na Conferência de Nairobi, realizada em 1985, que abandona a abordagem desenvolvimentista (mulher e desenvolvimento - MED) para propor uma abordagem mais integrada e estruturante que permitisse perceber a desigualdade em todas as suas componentes (Género e Desenvolvimento - GED). Isto significa a impossibilidade de avaliar o exercício dos direitos das mulheres através de um só pilar mas identificar e definir acções que permitam atingir a igualdade e a equidade.

Sobre a questão da equidade, um estudo de Agudelo e Olaya (2018), ao referir que as assimetrias de género do ponto de vista económico, reveladas no Fórum Económico Mundial, só desaparecerão na África Subsaariana dentro de 93 anos, chama também a atenção para o facto de que, embora seja importante a melhoria do bem-estar económico, não elimina por si só as iniquidades de género. Dando como exemplo a Suécia, cita Htun e

Weldon (2010:207): “a Suécia oferece uma generosa licença parental, mas tem sido lenta a combater a violência contra as mulheres. De facto, os governos dos países `macho` da América Latina fizeram muito mais para mitigar a violência contra as mulheres do que os `women friendly` Estados do bem-estar escandinavo”.<sup>17</sup> O Programa de Acção da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo, em 1994, e que segue a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos de 1993, enfatiza a necessidade de participação e representação das mulheres a todos os níveis do processo político e vida pública. Contudo, ao analisar a persistência da desigualdade de género, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing, e a Plataforma de Acção orientam os Estados a eliminar os factores que, persistentemente, impedem o acesso ao poder das mulheres e a definir medidas legais que comprometam as instituições com a paridade, incluindo a introdução de um sistema de quotas. Assim o Artigo 2 da Plataforma diz, expressamente, que os Estados devem “consagrar nas suas constituições nacionais (...) o princípio da igualdade do homem e da mulher e assegurar por lei e outras medidas que visem a realização deste princípio”.

Nesta linha, em 1996 a Assembleia Geral das Nações Unidas adopta o Pacto Internacional dos Direitos Políticos e Cívicos a que se segue, em 2000, a Declaração dos Objectivos do Milénio, aprovada por 189 países que, embora acentuando a necessidade de maior acesso à educação, saúde e trabalho das raparigas e mulheres, minimiza a questão do acesso ao poder e à participação das mulheres na elaboração, avaliação e monitoria das políticas públicas que favoreçam a alteração da desigualdade no exercício do poder.

Pela tabela 12 verifica-se que entre os 193 países membros das Nações Unidas, apenas 10 mulheres dirigem o Estado em 2018. Esse número sobe para 11 com a eleição de Zuzana Čaputová para Presidente da República da Eslováquia em Abril de 2019. Entre 2006 e 2018 Ellen Johnson foi presidente eleita da Libéria, tendo recebido em 2011 o Prémio Nobel da Paz, por ter

---

<sup>17</sup> Mala Htun e S. Laurel Weidon. (2010). When do governments promote women’s rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy. In: *A comparative Politics of Gender*, Vol.8 (1), pp. 207-216.

posto fim à guerra civil que fez cerca de 250 mil mortos no seu país. Foi também a primeira mulher a assumir o cargo mais alto do Estado no continente africano.

Tabela 12: Mulheres ocupando cargos de chefia do Estado no mundo

Marie-Louise Coleiro Preca	Presidente	Malta
Kolinda Grabar-Kitarovic	Presidente	Croácia
Dalia Grybauskaite	Presidente	Lituânia
Sheikh Hasina	Primeira-ministra	Bangladeche
Hilda Heine	Presidente	Ilhas Marshall
Tsai Ing-wen	Presidente	Taiwan
Theresa May	Primeira-ministra	Reino Unido
Angela Merkel	Chanceler	Alemanha
Erna Solberg	Primeira-ministra	Noruega

Fonte: Catalyst, *Quick Take: Women in Government* (Abril 24, 2018), acessido em 31 de Março de 2019

A tabela 13 evidencia que 43 mulheres chefiam os Parlamentos e Senados entre os 193 países que constituem as Nações Unidas, o que corresponde a 22,2 %. Destes 43 países 13 são africanos, correspondendo a um total de 30,2%, o que mostra que a média africana se situa acima da média mundial. Em Moçambique, desde a legislatura de 2010, o Parlamento é dirigido por uma mulher, sendo que das 3 bancadas parlamentares duas são chefiadas por mulheres.

Esta informação é tão mais interessante se tivermos em conta que apenas 10 países africanos (num total de 54) assinaram e ratificaram a Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governação.

Tabela 13: Países em que mulheres são Presidentes do Parlamento e do Senado em todo o mundo

Antígua e Barbuda	Guiné Equatorial	Libéria	Sérvia
Argentina	Eswatini	Maurícias	África do Sul
Bahamas	Etiópia	Moçambique	Espanha
Barém	Finlândia	Namíbia	Suriname
Bangladesh	Gabão	Países Baixos	Suíça
Belize	Gâmbia	Noruega	Togo
Bolívia	Índia	Panamá	Trinidad e Tobago

Bósnia e Herzegovina	Itália	Filipinas	Turcomenistão
Botsuana	República Dem. Popular do Laos	Federação Russa	Uganda
Bulgária	Letónia	Ruanda	Emirados Árabes Unidos
Chile	Lesoto	Santa Lúcia	Estados Unidos da América**
Uruguai	Uruguai		

Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>

No que se refere às chefias do Parlamento, a tabela 13 mostra que, no continente africano, 15 mulheres são presidentes do parlamento (incluindo Moçambique). No total de 193 países no mundo apenas 46 Estados exercem essa função.

Relativamente aos 30 países com maior número de mulheres no Parlamento/Senado/Congresso no mundo, verifica-se, pela tabela 14, que, em 2000, cinco eram africanos, situando-se Moçambique na 9ª posição. Em 2018 eram 8 os países africanos que estavam entre os 30 com mais mulheres no Parlamento, sendo que Moçambique passou da 9ª posição em 2000 para a 15ª posição em 2018. No ranking dos 30 países com mais mulheres, 26,6% são do continente africano. O Ruanda é, desde 2005, o país do mundo com mais mulheres no Parlamento.<sup>18</sup>

No que diz respeito ao Continente Africano, a Carta dos Direitos Humanos e dos Povos, aprovada em 1981 pelos chefes de Estado membros e de Governo, define como princípios a ausência de qualquer tipo de discriminação que impeça ou dificulte o acesso a direitos. Em 2003 é aprovado pela Cimeira da União Africana realizada em Maputo, o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres em África. Os chefes de Estado e do governo africanos, perante a análise do avanço muito lento das medidas ou dos efeitos das medidas adoptadas no processo de redução da desigualdade de género no

---

<sup>18</sup> Relativamente à tabela 14, o *ranking* dos países em 2000 é de 177, em 2005 de 187, em 2010 de 188 e em 2018 de 193.

continente, acordaram um conjunto amplo de quesitos. No que se refere à participação política das mulheres, o artigo 9 explicita, no ponto 1, que os Estados Parte realizam acções positivas específicas para promover a governação participativa e a participação paritária das Mulheres na vida política dos seus países, através de uma acção afirmativa e uma legislação nacional e outras medidas, de forma a garantir que as mulheres: Alínea b) “estejam representadas em paridade com os homens e em todos os níveis nos processos eleitorais”; (Artigo 9.1.) e que “Os Estados Partes garantem uma maior e efectiva representação e participação da mulheres a todos os níveis de tomada de decisão” (Artigo 9.2.).

Tabela 14: Os 30 Países com mais mulheres no Parlamento/Senado/Congresso no mundo desde 2000

I D	2000			2005			2010			2015			2018		
	Países (em 177)	Nº de assentos	% de mulheres	Países (em 187)	Nº de assentos	% de mulheres	Países (em 188)	Nº de assentos	% de mulheres	Países (em 190)	Nº de assentos	% de mulheres	Países (em 193)	Nº de assentos	% de mulheres
1	Suécia	349	42.7	Ruanda	80	48.8	Ruanda	80	56.3%	Ruanda		63.8%	Ruanda	80	61,3
2	Dinamarca	179	37.4	Suécia	349	45.3	Suécia	349	45.0%	Bolívia	130	53.1%	Cuba	605	53,2
3	Finlândia	200	36.5	Noruega	169	37.9	África do Sul	400	44.5%	Cuba	612	48.9%	Bolívia	130	53,1
4	Noruega	165	36.4	Finlândia	200	37.5	Cuba	614	43.2%	Seychelles	32	43.8%	México	500	48,2
5	Países Baixos	150	36.0	Dinamarca	179	36.9	Islândia	63	42.9%	Suécia	349	43.6%	Grenada	15	46,7
6	Islândia	63	34.9	Países Baixos	150	36.7	Países Baixos	150	40.7%	Senegal	150	42.7%	Namíbia	104	46.2%
7	Alemanha	669	30.9	Argentina	257	36.2	Finlândia	200	40.0%	México	498	42.4%	Suécia	349	46.1%
8	Nova Zelândia	120	30.8	Cuba	609	36.0	Noruega	169	39.6%	África do Sul	400	42.0%	Nicarágua	92	45.7%
9	Moçambique	250	30.0	Espanha	350	36.0	Bélgica	150	39.3%	Equador	137	41.6%	Costa Rica	57	45.6%
10	África do Sul	399	29.8	Costa Rica	57	35.1	Moçambique	250	39.2%	Finlândia	200	41.5%	África do Sul	393	42.7%
11	Espanha	350	28.3	Moçambique	250	34.8	Angola	220	38.6%	Islândia	63	41.3%	Finlândia	200	42.0%
12	Cuba	601	27.6	Bélgica	150	34.7	Costa Rica	57	38.6%	Namíbia	104	41.3%	Senegal	165	41.8%
13	Áustria	183	26.8	Áustria	183	33.9	Argentina	257	38.5%	Nicarágua	92	41.3%	Noruega	169	41.4%

14	Granada	15	26.7	Islândia	63	33.3	Dinamarca	179	38.0%	Espanha	350	41.1%	França	576	39.6%
15	Argentina	257	26.5	África do Sul	400	32.8	Espanha	350	36.6%	Moçambique	250	39.6%	Moçambique	250	39.6%
16	Turcomenistão	50	26.0	Nova Zelândia	121	32.2	Andorra	28	35.7%	Noruega	169	39.6%	Espanha	350	39.1%
17	Vietnã	450	26.0	Alemanha	614	31.8	Nova Zelândia	122	33.6%	Andorra	28	39.3%	Argentina	257	38.9%
18	Ruanda	70	25.7	Guiana	65	30.8	Nepal	594	33.2%	Bélgica	150	39.3%	Etiópia	547	38.8%
19	Namíbia	72	25.0	Burundi	118	30.5	Alemanha	622	32.8%	Etiópia	547	38.8%	Nova Zelândia	120	38.3%
20	Seychelles	34	23.5	Rep. Unida da Tanzânia	319	30.4	O F.Y.R. da Macedónia	120	32.5%	Timor-Leste	65	38.5%	Macedónia	120	38.3%
21	Bélgica	150	23.3	Seychelles	34	29.4	Equador	124	32.3%	Dinamarca	179	37.4%	Islândia	63	38.1%
22	Austrália	148	23.0	Belarus	110	29.1	Burundi	106	32.1%	Países Baixos	150	37.3%	Bélgica	150	38.0%
23	Suíça	200	23.0	Andorra	28	28.6	Belarus	110	31.8%	Angola	220	36.8%	Equador	137	38.0%
24	Mónaco	18	22.2	Afeganistão	249	27.3	Uganda	326	31.3%	Eslovênia	90	36.7%	Dinamarca	179	37.4%
25	China	2984	21.8	Vietname	498	27.3	Guiana	70	30.0%	Alemanha	631	36.5%	Tanzânia	390	37.2%
26	Rep. Pop. Democrática da Coreia	99	21.2	Namíbia	78	26.9	Timor-Leste	65	29.2%	Burundi	121	36.4%	Burundi	121	36.4%
27	Croácia	151	20.5	Granada	15	26.7	Suíça	200	29.0%	Tanzânia	350	36.0%	Países Baixos	150	36.0%
28	Rep. Pop. Democrática de Lao	687	20.1	Suriname	51	25.5	Trinidad e Tobago	42	28.6%	Uganda	386	35.0%	Itália	630	35.7%

29	Costa Rica	57	19.3	Timor-Leste 2	87	25.3	Áustria	183	27.9%	Portugal	230	34.8%	Portugal	230	34.8%
30	Guiana	65	18.5	Suíça	200	25.0	Etiópia	547	27.8%	Sérvia	250	34.0%	Bielorrússia	110	34.5%

Fonte: União interparlamentar (<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011215.htm>)

Procurando responder ao domínio demográfico da juventude no Continente e aos problemas que os atingem, os Chefes de Estado e do Governo da União Africana aprovaram em 2006, em Banjul, a Carta Africana da Juventude que define a necessidade de garantir o acesso de jovens ao emprego, saúde, educação e uma participação efectiva no desenvolvimento das comunidades. A Carta recomenda aos Estados Partes a elaboração participada de uma Política Nacional da Juventude que reflita os principais problemas enfrentados pelos jovens, “garantindo a participação dos jovens no Parlamento e noutros órgãos de decisão de acordo com as leis em vigor” (Artigo 11. a) e “facilitar a criação ou o reforço de plataformas para a participação dos jovens na tomada de decisões aos vários níveis local, nacional, regional e continental de governação” (Artigo 11. b). No Artigo 23 (Raparigas e Jovens Mulheres) recomenda-se aos Estados Partes a eliminação de todas as formas de discriminação, nomeadamente “garantir que as raparigas estejam à altura de participar activa, equitativa e eficazmente com os rapazes a todos os níveis da vida social, educativa, económica, cultural, cívica e de liderança, assim como no âmbito científico” (Artigo. 23 b). Embora a Carta da Juventude se refira ao envolvimento dos jovens no desenvolvimento e estimule o combate a práticas nocivas que violem a dignidade e integridade, é omissa, ou pelo menos não enfatiza, a importância da participação da juventude africana na construção de Estados democráticos e no exercício da cidadania. Aliás, apenas em 2008, em Adis Abeba, foi adoptada pelos Estados membros signatários a Carta Africana sobre Democracia, as Eleições e a Governação. Salienta-se o comprometimento dos Estados Partes com a democracia, nomeadamente através da promoção das eleições transparentes, livres e justas, da independência do poder judicial, da separação dos poderes e do respeito pelos direitos humanos. O Artigo 29 da Carta Africana acentua a importância da participação das mulheres para o reforço da democracia e a necessidade de promover a sua presença nos lugares de tomada de decisão.

A tabela 15 resume a situação relativamente à assinatura, ratificação e depósito dos dispositivos referentes aos 54 países que constituem a União Africana.

Tabela 15: Posição dos Estados membros da União Africana relativamente aos instrumentos continentais

Situação dos países	Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governação	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	Protocolo da Carta Africana relativa aos Direitos das Mulheres	Carta Africana da Juventude (situação referente a 19/4/2019)
Assinaram e ratificaram	10	53	36	40
Assinaram mas n/ ratificaram	28	0	15	29
N/ assinaram e n/ ratificaram	16	1	3	6
Situação de Moçambique	Assinatura: 27/05/2010 (ainda não ratificada nem depositada)	Ratificação: 22/02/1989 Depósito: 07/03/1990	Assinatura: 15/12/2003 Ratificação: 09/12/2005 Depósito: 30/12/2005	Assinatura: 25/10/2007 Ratificação: 29/07/2008 Depósito: 28/08/2008

Fontes: <http://www.achpr.org/instruments/achpr/ratification/>, acedido a 11 de Abril de 2019; <http://www.achpr.org/instruments/charter-democracy/ratification/>, acedido a 11 de Abril de 2019; <http://www.africa-youth.org/frameworks/african-youth-charter/ratification-overview/>, acedido a 11 de Abril de 2019

Da leitura desta tabela podemos referir que Moçambique assinou, ratificou e depositou todos os instrumentos elaborados no contexto do continente africano. Contudo, saliente-se que, entre os 54 países que compõem a União Africana, apenas 28 assinaram a Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governação e 16 não assinaram nem ratificaram. Isto significa que 81,4% dos países africanos não ratificaram este instrumento. Tratando-se de um dispositivo que regula os direitos civis e políticos dos cidadãos num contexto democrático, constata-se que o compromisso com processos eleitorais e cidadania é em África ainda muito restritivo.

No que se refere aos países da SADC, num total de 14 países, foi assinado em 2008, em Johannesburg, o Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento. Na Parte II deste instrumento é referido que os Estados devem adoptar medidas de acção afirmativa que permitam a igualdade de

participação em todas as esferas da vida. A Parte III deste Protocolo sobre Governança recomenda no Artigo 12 (Representação) que os Estados Partes “deverão esforçar-se para que, até 2015, pelo menos 50% dos cargos decisórios nos sectores público e privado sejam ocupados por mulheres, incluindo, *inter alia*, o uso de medidas de acção afirmativa, tal como previsto no artigo 5 (Artigo 12.1.). Pelo mesmo Artigo “os Estados Partes deverão assegurar o estabelecimento de todas as medidas legislativas e outras, a todos os níveis, acompanhadas de campanhas de sensibilização pública que demonstrem o ciclo vital entre a igual representação de mulheres e de homens em cargos decisórios para a democracia, boa governação e cidadania” (Artigo 12.2.). Com podemos ver pela tabela 16, entre os países da SADC apenas a África do Sul atingiu os 50% na Assembleia da República, sendo que, no conjunto dos países africanos, o Ruanda atingiu em 2018 a meta dos 60% (tabela 14). Na Parte VIII (Edificação da Paz e Resolução de Conflitos), o Protocolo obriga os Estados Partes, em conformidade com a Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a Mulher, a Paz e a Segurança, a adoptar medidas que assegurem, por um lado, a participação das mulheres nas negociações para resolução de conflitos e, por outro lado, a tomar medidas para prevenir e eliminar casos de abuso de direitos humanos de crianças e mulheres.

Ainda a tabela 16, sobre a situação da presença das mulheres nos órgãos de tomada de decisão dos Estados da SADC, mostra que a África do Sul, embora no período coberto pela tabela tenha sofrido uma leve oscilação (em 2018, 41% dos membros do Parlamento são mulheres) no que se refere ao executivo, possui uma constante subida ocupando em 2018 a primeira posição com 50% de mulheres. Já no que respeita às Seicheles, há uma involução na representação das mulheres no Parlamento que, em 2004, era o mais alto da região (39,4%) e em 2018 é apenas de 21%, mantendo, no entanto, a segunda maior percentagem de mulheres no executivo (36%). Se em 2004 Moçambique tinha uma percentagem de 30% de mulheres parlamentares (a segunda da região, a par com a África do Sul), em 2018 esse número subiu para 40%. Contudo, no que diz respeito ao poder executivo, Moçambique tem apenas 21% de mulheres em 2018, contra 32% em 2012. O Botswana, com 10% de mulheres no Parlamento, é o país com

menos representatividade, seguido pelas Maurícias com 12%. A percentagem média das mulheres no Parlamento da SADC é igual à que existe no executivo (18.1%), sendo que em Moçambique a representação parlamentar das mulheres é quase o dobro das que exercem funções de direcção no executivo.

Tabela 16: Comparação da distribuição de mulheres nas instâncias de poder na SADC, nos anos de 2004, 2008 2012 e 2018

País	Mulheres no Parlamento 2004	Mulheres no Executivo 2004	Mulheres no Parlamento 2008	Mulheres no Executivo 2008	Mulheres no Parlamento 2012	Mulheres no Executivo 2012	Mulheres no Parlamento 2018	Mulheres no Executivo 2018
Angola	15,4	14,8	15,0	6,3	39	26	31	33
África do sul	30,0	29,6	33,0	44,8	43	42	41	50
Botswana	18,0	26,7	11,1	27,8	8	21	10	17
Lesoto	10,3	21,1	25,0	31,6	26	22	23	10
Malawi	9,3	13,8	13,0	23,8	22	23	17	19
Maurícias	5,7	4,0	17,1	10,0	19	12	12	12
Moçambique	30,0	13,0	34,8	25,9	39	32	40	21
Namíbia	26,4	15,0	26,9	25,0	25	20	26	17
Seicheles	39,4	27,3	23,5	20,0	45	17	21	36
Suazilândia	3,1	13,3	10,8	18,8	22	25	15	21
Tanzânia	22,3	14,8	30,4	20,7	31	20	37	19
Zâmbia	12,0	15,0	15,2	16,7	12	14	18	25
Zimbabwe	10,0	14,3	13,5	16,3	16	20	36	14

Fontes: WLSA, 2009; Afro Barómetro 2012 e 2018

Se compararmos a evolução da representação parlamentar dos 30 países com maior presença de mulheres, como é mostrado na tabela 14, constata-se que, se em 2000 havia apenas 5 países africanos que tinham atingido essa meta, em 2018 esse número subiu para 8, sendo que o Ruanda ocupa a primeira posição entre o total dos primeiros 30 países. Moçambique ocupava a 9ª posição em 2000 e a 15ª em 2018.

## ***Moçambique e direitos humanos das mulheres***

No caso de Moçambique há um conjunto de dispositivos legais que estimulam a promoção dos direitos das mulheres, entre os quais se destacam as Leis da Violência Doméstica e da Família que se enquadram naquilo que se considera como uma das componentes principais das acções afirmativas. Contudo, embora as políticas públicas abordem transversalmente os direitos das mulheres, não existe uma estratégia intersectorial capaz de reflectir e actuar sobre os obstáculos de ordem sociocultural enfrentados pelas mulheres no acesso a direitos. Com isto queremos salientar dois aspectos que constituem exemplos flagrantes de violação de direitos humanos em contextos diversos: o primeiro é que, inexistindo no conjunto de dispositivos legais sobre exploração de recursos naturais, nomeadamente no que respeita à indústria extractiva, uma política orientada para a defesa dos direitos humanos das mulheres e crianças, a expropriação da terra e outros recursos atingem de forma violenta a vida das comunidades, com destaque para as mulheres que têm a agricultura como principal fonte de sobrevivência das famílias. O incumprimento desta função aumenta, de forma exponencial, os níveis de violência contra mulheres e raparigas e o recrudescimento de formas já ultrapassadas de poligamia (Osório e Cruz e Silva, 2015); um segundo aspecto diz respeito à desarticulação entre saúde e educação e direitos humanos das raparigas. Se a política da educação, principalmente a sua estratégia de género, identifica os pontos-chave da desigualdade e orienta para acções que visam permitir um maior acesso e exercício de direitos sobre as meninas, a estratégia de género da saúde, partindo de uma suposta igualdade entre homens e mulheres, não distingue as especificidades de uma ordem social e cultural desigual. Ou seja, uma concepção neutral do género como a que é dominante no sector de saúde, não tendo como pressuposto que mulheres e homens se situam em patamares diferentes na possibilidade de exercício de direitos, é ineficaz, quando se trata, por exemplo, de planeamento familiar. A redução da informação sobre corpo e sexualidade ao conhecimento técnico e à disponibilização de meios de controlo da natalidade, pouco tem contribuído para aumentar os níveis de tomada de decisão das mulheres sobre o número de filhos (Osório e Cruz e Silva, 2018).

Se a estratégia de género da educação permite aos decisores definir acções que reduzam as assimetrias no exercício de direitos, não existe um ajustamento dos *curricula* dos institutos e universidades que formam professores a uma realidade social e cultural que restringe direitos humanos. Do mesmo modo, as escolas primárias e secundárias (a todos os níveis) não contemplam conteúdos (internos aos *curricula*) que eduquem as crianças e jovens para o reconhecimento da igualdade e na contestação e reivindicação por direitos.

Em 2018, foi aprovada a Política de Género e Estratégia da sua Implementação pelo Governo de Moçambique. Entre os 9 eixos de intervenção vamos incidir nos eixos 1 e 2 que focalizam directamente o objecto e os objectivos da pesquisa. Se o primeiro eixo (Legislação) não se refere à necessidade de produzir legislação específica ao cumprimento de metas de participação políticas, traçadas ao nível da SADC, o que permitiria garantir um acesso equitativo aos diferentes sectores (público e privado), tal como orienta o Protocolo da SADC, é no eixo 2 (Governação) que encontramos com clareza as medidas que visam promover a representação das mulheres a todos os níveis do poder, entre os quais salientamos: (i) “assegurar a capacitação das mulheres para uma participação efectiva nos processos de tomada de decisão; (ii) fortalecer, através de quotas, a representatividade equitativa entre homens e mulheres em todos órgãos de tomada de decisão do Governo, particularmente ao nível local; (iii) introduzir medidas legislativas que assegurem a inclusão equitativa de mulheres nas listas eleitorais dos partidos políticos ou grupos de cidadãos e nas instâncias de decisão; (iv) providenciar capacitação em matéria de género para todos os governantes homens e mulheres e oferecer acompanhamento tutorial para as mulheres governantes; (v) assegurar o aumento proporcional das mulheres nas posições de chefia na função pública a todos os níveis e nas empresas participadas pelo Estado; (vi) promover um ambiente político inclusivo, reforçando a percepção da governação como actividade independente do sexo; (vii) desenvolver acções para elevar o papel e responsabilidade dos homens no avanço da equidade de género nos diferentes sectores, órgãos e níveis de governação” (2018: 8).

Há contudo duas questões que julgaríamos, tendo em conta os instrumentos legais aprovados ao nível do continente e da região, que deveriam ser incluídos: o primeiro tem a ver com a pluralidade e tolerância democráticas em articulação com a luta contra a divisão sexual do trabalho político, e o segundo com a criação de espaços feministas nos diferentes órgãos de poder, de modo a que se identifique a violação de direitos das mulheres e que se possam definir acções estruturais com o objectivo de promover e defender os direitos das mulheres nos espaços de governação e no território por eles abrangido. Por último, o eixo 7 (Mediação de conflitos e consolidação da paz), embora defina algumas acções como “incentivar medidas e programas de prevenção de conflitos e promoção, que utilizam a perspectiva de género, incluindo educação para a não-violência para homens e rapazes em diferentes níveis e sectores”, a redacção poderia ser mais comprometida se o “vocábulo” incentivar fosse substituído por “garantir a elaboração de medidas e programas (...)” (2018:11).

A Resolução nº 26/2009, de 27 de Maio, do Conselho de Ministros,<sup>19</sup> aprova a Estratégia de Género para a Função Pública para o período 2009-2013, que analisa, de forma integrada, a situação da mulher na Função Pública. A importância desta estratégia situa-se a dois níveis: um primeiro, com a identificação dos constrangimentos que podem restringir os direitos e as oportunidades das mulheres no acesso à Função Pública. Este documento não se limita a elencar as dificuldades em termos de capacitação ou de competitividade que atingem as mulheres no sector público, mas descreve com profundidade os aspectos de socialização primária que constituem obstáculos para ser atingida a igualdade de oportunidades no exercício de funções, afirmando expressamente como princípio “eliminar os estereótipos de género que remetem a mulher para a esfera privada, atribuindo-lhe a responsabilidade principal pelo cuidado da família, e o homem para a esfera pública, atribuindo-lhe as responsabilidades profissionais” (3.4 Princípio da equidade de género). Articulado justiça social e desenvolvimento, a Estratégia é clara relativamente aos objectivos

---

<sup>19</sup> BR Nº 21, I Série, de 27 de Maio de 2009.

estratégicos e acções a desenvolver que sendo cumpridos permitirão combater o conjunto de factores que estruturam a discriminação em todos os espaços de convivência social e política. Num segundo nível, a Estratégia atende à divisão sexual do trabalho no sector de trabalho, orientando para que não só nos processos de tomada de decisão sejam incluídas medidas que favoreçam a igualdade e a equidade (Objectivo estratégico 2. Acção 2.1.) como “promover a representação das mulheres nos processos de decisão na Função Pública, designadamente o seu acesso a cargos de direcção e chefia” e “incentivar a criação de redes de trocas de experiências de mulheres em posições de responsabilidade na Função Pública” (Objectivo Estratégico 4., Acção 4.1., Acção 4.2.). Muito importante é a constatação de que os mecanismos que existem ao nível dos diferentes sectores do Estado para articulação de uma estratégia de género são pouco funcionais, sendo que não existem relações institucionalizadas que possam tornar mais eficaz o desenvolvimento de acções partilhadas com acompanhamento e monitoria integrados.

A tabela 17 mostra a evolução e a composição desagregada por sexo na governação central e local, contando-se que, no que respeita ao governo central e ao número de ministras e ministros, houve, entre 2005 e 2019, uma ligeira evolução que se traduziu num aumento de 1 mulher ministra (de 24% em 2005 passou para 30,4% em 2019); no mesmo período o número de ministros homens diminuiu de 24 para 16 (de 76%, em 2005, passou para 69,6, em 2019). A função de vice ministra/o foi a que teve aumentos mais significativos entre 2005 e 2019, sendo que, em 2005, havia 3 mulheres (21,4%) e 10, em 2019, correspondendo a 58,9% contra 41,1% de homens.

Tabela 17: Cargos de chefia no Governo, por sexo<sup>20</sup>

Função	2005					2008					2012					2019				
	M	%	H	%	Total	M	%	H	%	Total	M	%	H	%	Total	M	%	H	%	Total
Governo central																				
Ministros/as	6	24	19	76	25	--	--	--	--	--	7	24,2	22	75,8	29	7	30,4	16	69,6	23
Vice-ministros/as	3	21,4	11	78,6	14	6	27,3	16	72,7	22	5	18,5	13	48,2	27	10	58,9	7	41,1	17
Governo provincial																				
Governador/as provinciais	2	18,2	9	81,8	11	2	18,2	9	81,8	11	4	36,4	7	63,6	11	3	27,3	8	72,7	11
Administradores/as distritais	5	4,9	96	95,1	101	17	14,8	98	85,2	115	34	26,6	94	73,4	128	34	26,2	96	73,8	130

Fonte: WLSA (2009); MAE (2014); Portal do governo 2019, acesso a 16/2/2019

No que respeita à governação provincial e no período entre 2005 e 2019 apenas houve mais uma mulher governadora (de 2 para 3 governadoras, correspondendo, respectivamente, a 18,2% e 27,3% do total de governadores provinciais). Já no que se refere à administração distrital, fica evidente que foi o cargo de chefia em que houve uma melhoria sensível de mulheres que passou de 5 em 2005 para 34 em 2019 (4,9% e 26,2% respectivamente em 2005 e 2019). Contudo, nas instâncias de governação a nível central apenas o número de vice-ministras é superior ao dos homens com a mesma função (em 2019 há 10 vice-ministras contra 7 vice-ministros), o que pode induzir uma autoridade directamente subordinada. Em qualquer dos outros cargos de tomada de decisão, 69,6%, 72,7% e 73,8% são exercidos por homens (ministros, governadores provinciais e administradores).

Tomando em conta os efectivos totais de funcionários na administração pública, a tabela 18 mostra que houve uma evolução positiva do número de mulheres que trabalham na administração pública aos níveis centrais e locais, entre 2015 e 2017. No entanto, este aumento é mais sensível no que se refere ao poder local, com 113.247 em 2015 para 141.853 em 2017. Se atendermos à percentagem de mulheres e homens a todos os níveis da administração, constata-se que 38,7% são mulheres.

<sup>20</sup> De referir que há variações tanto no número de Ministérios existentes em 2005 e 2009 (25 em 2005 e 23 para 2019), como de distritos que eram 96 em 2005 e 130 em 2019. Considerar também que em relação aos dados apresentados existe uma ligeira contradição entre os do portal do governo e os que são apresentados no portal dos governos provinciais.

Tabela 18: Distribuição de efectivos globais dos funcionários e agentes do estado por sexo

Função	2015		2016		2017	
	M	H	M	H	M	H
Órgão central	14791	23994	14 983	24 091	15 235	24 511
Órgão local	113 247	180 123	120 484	120 484	126 618	199 462
<b>Total</b>	<b>128 038</b>	<b>204 117</b>	<b>135 467</b>	<b>215 598</b>	<b>141 853</b>	<b>223 973</b>

Fonte: MAEFP 2018

O IV Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher, 2018-2024, (PNAM) tem como objectivo geral “promover a emancipação e o Empoderamento da Mulher e a sua participação nas esferas económica, social e política do País”. Analisando a participação das mulheres nos lugares de tomada de decisão, o Plano informa que, no último mandato (2015-2020 para as legislativas e 2013-2019 para as autárquica), “dos 250 deputados eleitos para a Assembleia da República, dos quais 100 eram mulheres, correspondendo a 40 %, e era presidido por uma mulher (2018:4).

O IV Pnam tem como um dos objectivos estratégicos “o fortalecimento das instituições para a integração da perspectiva de género, desenvolvendo entre outras acções a monitoria da participação da mulher nos postos de liderança nos sectores públicos e privados a todos os níveis” (2018:12), estando previsto que, em 2024, haja mais 3.500 mulheres em funções de tomada de decisão a todos os níveis. No que respeita à paz e segurança, o IV Pnam pretende que, em 2024, os processos de negociação para a paz e segurança sejam constituídos por 50% de mulheres.

O Plano Nacional de Acção sobre Mulheres, Paz e Segurança, 2018-2022, (PNAMPS) foi elaborado com base nos dispositivos internacionais, regionais e nacionais que visam regular, por um lado, a protecção das mulheres em contexto de conflito armado e, por outro lado, a sua inclusão nos processos de negociação e mediação para a paz. A Resolução nº 1325, aprovada em 2000 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi aprofundada por um conjunto de Resoluções que destaca principalmente três conjuntos de

acções em contexto de conflito armado: (i) a prevenção e combate e punição da violação sexual de raparigas e mulheres; (ii) a participação das mulheres em processos de negociação que visem a paz e a segurança; (iii) a capacitação de especialistas em género e segurança e a consulta às organizações de mulheres nos locais de actuação. A aprovação do PNAMPS em 2018 não levou ainda ao delineamento das acções prioritárias a desenvolver. Contudo, da análise da realidade e principalmente tendo em conta o contexto da guerra civil (1977-1992) e o conflito armado que se agudiza entre 2016 e 2018, principalmente no centro do país, pensamos que deveriam ter sido incluídas as mulheres e raparigas que vivendo em zona de guerra, foram vítimas das acções dos dois contendores, com especial incidência para as mulheres militantes do partido Renamo. A pesquisa que realizámos na Gorongosa durante o processo eleitoral autárquico de 2018 revelou profundos traumas psicológicos e físicos de mulheres que tinham sofrido uma sistemática violência que foram desde ameaças até ao desaparecimento de familiares. A inexistência de uma política de inclusão social destas raparigas e mulheres constitui uma permanente violação de direitos humanos. Como analisámos anteriormente, a ausência de guerra não significa paz e se não forem definidas medidas que garantem a diversidade e a pluralidade, o clima de guerra e as tensões sociais podem ressurgir a cada momento.

Retomando a questão da participação política das mulheres e de homens verifica-se, pelas tabelas 19a e 19b, a evolução do número de mulheres e homens como presidentes dos conselhos municipais/conselho autárquico e presidentes das assembleias municipais /autárquicas desde as primeiras eleições municipais de 1998. Também se pode constatar a evolução do número de mulheres e homens membros das assembleias municipais/autárquicas. Chama-se a atenção para a lentidão no acesso a funções de poder das mulheres nos órgãos municipais e o retrocesso relativamente à composição das assembleias municipais nas eleições autárquicas de 2018, tendo passado de 40% de mulheres eleitas para 33% no mandato 2018-2013.

Tabela 19a: Evolução da participação das mulheres nos órgãos municipais em Moçambique

1998 - 2003						2003 - 2008						2009 - 2013					
Presidentes dos municípios		Presidência da assembleia municipal		Mulheres e homens nas assembleias municipais		Presidentes dos municípios		Presidência da assembleia municipal		Mulheres e homens nas assembleias municipais		Presidentes dos municípios		Presidência da assembleia municipal		Mulheres e homens nas assembleias municipais	
M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
1	32	2	31	214	545	0	33	1	32	209	614	3	40	5	38	-	-
<b>33</b>		<b>33</b>		<b>759</b>		<b>33</b>		<b>33</b>		<b>818</b>		<b>43</b>		<b>43</b>		<b>-</b>	

Fonte: WLSA, 2018

Tabela 20b: Evolução da participação das mulheres nos órgãos municipais em Moçambique

2014 - 2019						2019 - 2023					
Presidentes dos municípios		Presidência da assembleia municipal		Mulheres e homens nas assembleias municipais		Presidentes dos municípios		Presidência da assembleia municipal		Mulheres e homens nas assembleias municipais	
M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
5	48	7	46	494	722	6	47	8	45	447	910
<b>53</b>		<b>53</b>		<b>1226</b>		<b>53</b>		<b>53</b>		<b>1357</b>	

Fonte: WLSA, 2018

Nesta linha de alargamento da base de intervenção das mulheres no campo político, a descentralização do poder local favorece a participação política das mulheres pelas competências que lhe são conferidas e pela proximidade com as/os cidadãos. Como em outra pesquisa (Osório e Macuácuá, 2013), procurámos evidenciar o saneamento do meio, a questão da água e do transporte, a produção e comercialização nos mercados informais, que são temas que dizem respeito ao quotidiano da grande maioria das mulheres, podendo constituir factor de motivação no acesso ao poder. Pela análise que realizaremos mais adiante constatamos que a possibilidade de maior escrutínio das e dos munícipes sobre o trabalho dos

órgãos autárquicos tem efeitos positivos que se traduzem, em primeiro lugar (mesmo que seja por razões de legitimação do poder), na prestação de serviços que melhoram a qualidade de vida das comunidades; em segundo lugar, as eleições locais potenciam o surgimento de lideranças locais que podem permitir uma maior inclusão e uma ruptura com os mecanismos de exercício do poder; um terceiro efeito é a criação de uma cultura política de contestação que, transferida para eleições a nível nacional, pode influenciar mudanças do funcionamento do sistema democrático.

Em Moçambique, embora seja notável o controlo do poder central (e de forma mais clara com a legislação aprovada em 2018), existe a possibilidade, já demonstrada, de desenvolver políticas que satisfaçam demandas dos eleitores e uma governação mais inclusiva, quer através de alianças e negociações com os outros níveis de poder, quer através da realização de parcerias com municípios/autarquias estrangeiras. E se isto é mais evidente nos municípios governados pela oposição, onde as instâncias de mediação nos Bairros exercem uma forte pressão sobre o executivo municipal, também pode ser evidenciado em municípios mais controlados pelo partido no poder, como é o caso da governação - interrompida - de Pio Matos, em Quelimane (2008-2013) e na primeira governação de Eneas Comiche, em Maputo (2003-2008).

O acesso e a presença de mulheres nos órgãos municipais em Moçambique, nas eleições autárquicas de 2018, evidenciam: (i) apenas seis mulheres foram eleitas para Presidentes dos Conselhos Autárquicos nas autárquicas de 2018, num total de 53 autarquias, contra cinco no mandato anterior; (ii) as mulheres eleitas para os órgãos municipais não têm politizado o espaço privado, no sentido de visibilizar a construção da desigualdade e de desenvolver uma agenda que permita satisfazer não só necessidades práticas, como necessidades estratégicas das mulheres.

Um estudo sobre as lideranças femininas nos municípios de Mocuba e Metangula procura avaliar de que modo a presença de mulheres no executivo municipal contribui para diminuir as assimetrias de género

(Rosário, Guambe e Muendane, 2017). Embora este trabalho demonstre que são muitas as expectativas iniciais das eleitoras, apenas 16,85% das promessas eleitorais foram direccionadas para a satisfação das necessidades das mulheres, sendo que a pesquisa indica que destes 16,85% apenas 28,57% foram realizadas. Embora esta informação não seja introduzida na análise que os autores fazem da liderança feminina em Metangula, é possível observar que, por razões que se prendem com o percurso profissional da Presidente do Conselho Municipal (PCM) e as relações que mantém com as OSC têm favorecido a realização de acções que constituem uma das mais importantes necessidades práticas no quotidiano das mulheres, como é o caso do acesso à água. Contudo, os autores do estudo também referem, especificamente no caso de Metangula, a profunda hierarquização entre a PCM, os vereadores e a Assembleia Municipal pelo autoritarismo e pela verticalidade “no mando” como método de trabalho e o controlo partidário sobre o município. Ora este é um dos problemas que nos leva a discordar das peculiaridades encontradas pelos autores da pesquisa e que justificam a enumeração das actividades realizadas como uma das indicações para caracterizarem a abordagem de género na planificação municipal. Ou seja, uma perspectiva de género nos municípios estudados deveria incluir a análise da persistência ou da transformação das relações de poder entre sectores e órgãos municipais e entre estes e as e os munícipes. Por outro lado, é extremamente insuficiente caracterizar lideranças femininas e produzir evidências sobre os benefícios para a qualidade de vida das mulheres, se não se estabelecer uma análise comparativa com municípios dirigidos por homens, em contexto semelhante aos que constituíram o objecto de estudo. Concordamos com Giraud (2014), quando, discorrendo sobre a participação política das mulheres, afirma que uma abordagem de género<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Uma abordagem de género deve conter dois elementos que a pesquisa que referimos sobre liderança feminina não contém: a primeira é a questão do poder, das relações de poder e da transgressão de poder; a segunda é a necessária articulação entre poder e direitos, sendo que é esta relação que possibilita observar a liderança feminina em termos de conservação do modelo patriarcal ou de ruptura com esse modelo.

carece da necessidade de “teorizar o público como domínio dinâmico de poder, tendo em consideração as desigualdades que sustentam a construção de um consenso público”. Giraud considera como públicos a dimensão cultural (que determina o que deve “aparecer” no público, quem é ouvido e quem decide), a dimensão de escala (como a ideia do privado e do público é sempre muito forte nos imaginários e enquadram as práticas políticas”) e, por último, a dimensão de exclusão que “se reproduz e se traduz por um difícil acesso à palavra pública dos grupos mais socialmente marginalizados”. Uma pesquisa sobre violência eleitoral contra mulheres, elaborada no contexto das eleições autárquicas de 2018, procura identificar quais os perfis e formas de violência contra as mulheres nos municípios do Chókwé e Mocuba (Muendane et al., 2019). A importância deste estudo centra-se no facto de diferenciar dimensões e meios de exercício de violência num município de grande competitividade política (como é o caso de Mocuba) e outro (Chókwé) onde o processo eleitoral se realiza sob a dominação do partido no poder. Se tomarmos como exemplo a violência física, as diferenças assinaladas entre os dois espaços são muito ténues - no Chókwé “as vítimas são mulheres, membros e simpatizantes dos partidos políticos” e em Mocuba “membros e simpatizantes de partidos políticos são os principais rostos da violência tanto física, económica e psicológica” (2019:XXII). Já no que respeita à violência económica os autores definem que no Chókwé as eleitoras são as principais vítimas. Estas afirmações carecem de aprofundamento, nomeadamente no que respeita à identificação das eleitoras que sofreram de violência económica, por exemplo, se elas foram ou não portadoras de símbolos que as assinalavam como membros ou simpatizantes de um partido. Isto permitiria reconhecer quais as possibilidades de expressão de identificação partidária num município que em sucessivos processos eleitorais têm demonstrado altos níveis de repressão relativamente aos partidos da oposição. Um outro problema na pesquisa, e que pode subverter as conclusões, é a constatação de que o facto de as mulheres constituírem uma minoria nas listas de candidaturas significa que não participam politicamente nos processos eleitorais: “as experiências de violência eleitoral vivida por mulheres afectam as formas de participação política tanto como eleitoras, que se

vêm impedidas de votar por causa das pressões familiares e pelo receio do jogo político, tanto como candidatas a cargos pela auto-exclusão ou pela exclusão induzida pela assimetria de recursos (...)” (Muendane et al., 2019). Esta conclusão contraria a participação massiva das mulheres nas campanhas eleitorais. O facto deste envolvimento feminino não se reflectir no acesso ao poder é um outro problema que pode ter como um dos factores de explicação uma concepção restrita de democracia, desenvolvendo mecanismos não inclusivos de novos actores sociais, por um lado, e instrumentalizando as mulheres na captura do voto, por outro lado. Sabemos, como aliás os autores salientam, que mais mulheres do que homens se recensearam, mas não sabemos quantas votaram porque os resultados eleitorais não são desagregados por sexo.

Gostaríamos de salientar também que teria sido útil identificar o perfil das mulheres candidatas pelos partidos políticos e as diferenças entre a base eleitoral e as candidatas em contexto de processos eleitorais locais.

A pesquisa que vimos referindo reflecte sobre as formas de expressão de violência exercida contra as mulheres, incluindo as questões da ordem da socialização primária que, transpostas para o campo político, se reflectem na participação das mulheres, nomeadamente no acesso e exercício do poder. Contudo, estudos posteriores devem aprofundar a complexidade de factores que aproximam ou afastam, diferentemente ou não, as mulheres e os homens, como eleitoras/es do exercício do voto, ou seja, como os direitos políticos podem ser exercidos, tendo em conta uma perspectiva de género.

Por último, julgamos ser importante referir o papel das organizações da sociedade civil na promoção dos direitos civis e políticos das mulheres. No final dos anos 80 e devido ao contexto internacional de luta pelos direitos das mulheres traduzida na Plataforma de Acção de Beijing, a promoção de direitos em Moçambique ganha um novo ímpeto. Estimuladas pela vitalidade dos debates e pelo amplo movimento de contestação ao modelo patriarcal, as OSC de mulheres moçambicanas trazem para o espaço público o questionamento de dois conjuntos de problemas determinantes para a

definição de estratégias a favor dos direitos humanos: o primeiro tem a ver com a necessidade de identificar os mecanismos através dos quais se construíam os mecanismos de subordinação, e o segundo conjunto de problemas desenvolve-se em torno da institucionalização dos direitos humanos das mulheres nos sectores do Estado.

Com o acordo de paz em 1992, e com as possibilidades criadas pelo multipartidarismo que estimula o debate político e a crítica pública à governação, surgem ou ganham um novo impulso organizações da sociedade civil que iniciam, em escalas diferentes, uma ruptura com os discursos da “mulher que produz e alimenta os combatentes” (Hino da Mulher Moçambicana). Com narrativas e práticas mais radicais, algumas activistas e académicas procuram introduzir, num campo de estudo eminentemente masculino, como é o campo do político (partidário), o espaço da política como lugar de produção de hierarquias, de mecanismos de ordenação material e simbólica que estruturam e regulam relações de poder.

Claramente a questão do “pessoal é político” tem criado entre as OSC mais acordos e entendimentos no campo da luta contra a violação de direitos no espaço privado, de que a Lei da Família e a Lei da Violência Doméstica praticada contra a Mulher são exemplo, do que relativamente à participação política das mulheres. O debate em Moçambique ainda hoje acentua que a mobilização para o voto nos processos eleitorais e a introdução/promoção de quotas são o instrumento central no desenvolvimento da participação política das mulheres. Se as quotas e as campanhas para a introdução de acções afirmativas são importantes, elas por si só não são suficientes para transformar as relações de poder no campo do político. Em primeiro lugar, porque a participação cidadã vai mais além do que a presença em órgãos de tomada de decisão e, em segundo lugar, porque a alteração das hierarquias de género e da divisão sexual do trabalho político só são atingidas se se romper com a privatização das relações de poder produzidas no âmbito privado. Isto é, se naturalizamos os mecanismos de subordinação produzidos na família, reproduzidos e transportados para os espaços públicos, sem que a violência de género seja

posta em causa, será muito difícil que as mulheres que estão na política deixem de ser “instrumentalizadas” para realizarem o que o modelo androcrático nos sugere. Empenharmo-nos em satisfazer as necessidades práticas das comunidades, das crianças, raparigas e mulheres, mantendo alguma estabilidade e equidade externas, sem procurar transversalizar os campos da produção e reprodução da desigualdade, não responde às necessidades estratégicas de igualdade de direitos.<sup>22</sup>

O Fórum Mulher, criado em 1993, é constituído por uma rede de mais de 70 organizações (30 membros efectivos e 40 não efectivos) com o objectivo de promover os direitos humanos das mulheres. Os objectos de trabalho das organizações são diversos, desenvolvendo acções de formação e *lobby* e advocacia. Podemos constatar a existência de uma grande pluralidade de abordagens que influenciam o modo como cada uma das organizações concebe e realiza o activismo. No que se refere à participação política, o Fórum envolve-se na mobilização e capacitação das mulheres, transmitindo informação sobre a importância da sua presença nos processos eleitorais. Tem também intervindo na observação da campanha eleitoral e na formação de organizações femininas dos partidos políticos, entre as quais se destaca, nas eleições autárquicas de 2018, a formação dos partidos extra parlamentares com resultados surpreendentes.<sup>23</sup> Por outro lado, o Fórum Mulher produziu um Manifesto Eleitoral em que, para além de terem sido identificadas as principais dimensões da desigualdade de género, incentiva a inclusão de mais mulheres nas listas de candidaturas e estimula os partidos políticos a desenvolverem actividades que melhorem as condições de vida das mulheres. É interessante constatar que o Manifesto Eleitoral para as eleições autárquicas de 2018 não se limita a elencar necessidades

---

<sup>22</sup> Esta será uma das questões que ainda separa as OSC que se assumem como feministas e aquelas que apenas “navegam” os picos das ondas sem se atreverem ainda a mergulhar no mar profundo onde se luta por direitos, de forma absoluta, integral e radical.

<sup>23</sup> Os resultados da formação dos partidos extraparlamentares foram visíveis nos tempos de antena em que sistematicamente foram referidos como compromissos eleitorais, direitos das mulheres, incluindo o combate à violação sexual, violência doméstica e casamentos prematuros.

práticas que afectam as mulheres no seu quotidiano, mas também destaca a importância dos partidos adoptarem uma estratégia que contribua para eliminar os obstáculos sociais e culturais que impedem as mulheres de acederem e exercerem o poder político.

O Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC) elaborou o Manifesto do Cidadão, procurando identificar, por um lado, e influenciar, por outro, os manifestos eleitorais dos partidos que se candidataram às eleições autárquicas de 2019 nos municípios de Maputo e Nampula. Desenvolvendo mecanismos de consulta comunitária nos Bairros de 6 distritos municipais de Maputo, com a participação de cerca de 245 municípios, foram definidas 9 acções prioritárias, das quais as três primeiras são a saúde, educação e transporte público. O conteúdo destas acções são concretizadas em actividades a desenvolver durante o mandato de 2018-2023. Embora se refira como preocupação, no que respeita à educação, a violência e o assédio sexual, o combate à violação dos direitos humanos de crianças, raparigas e mulheres, não é tomada como condição para uma boa governação municipal. Com alguns estudos de caso a demonstrarem (Cidade Segura, 2018) que o município de Maputo tem taxas altíssimas de violência sexual, de que o assédio e a violação são os mais visíveis, não se percebe por que razão o Manifesto para este município não toma este problema como central e transversal a todas as prioridades. Uma abordagem integrada das prioridades deve considerar como pressuposto a promoção de uma maior justiça e equidade social. E porque a ordem social não é neutra relativamente ao acesso e exercício de direitos por homens e mulheres, teria sido importante destacar acções ou sugestões de acções, como estão definidas na matriz, que visassem a adopção de medidas intra-sectoriais e intersectoriais a realizar pelo município. Por exemplo, não se compreende que, se a maioria dos casos de violação sexual de alunas se regista no período nocturno, não haja articulação com a polícia municipal e com o sector de transportes, com o objectivo de prevenir e proteger as

vítimas.<sup>24</sup> Seria exigível haver uma ligação entre escolas, unidades sanitárias, Gabinetes de Atendimento existentes nas esquadras do município e organizações da sociedade civil que actuam ao nível comunitário.

Em relação ao município de Nampula, substituindo o Manifesto para o cidadão, foi elaborado com o apoio do CESC uma proclamação “Nossas Vozes, Nossas Prioridades” por um grupo de 500 mulheres auscultadas em 18 Bairros e representadas por 6 associações, que, embora respondendo a necessidades concretas e práticas (formação profissional, bolsas de estudo, passes nos transportes públicos, transferência da educação e saúde primárias para a gestão municipal) vividas por mulheres e jovens no município, enferma do mesmo problema já encontrado no Manifesto do Cidadão para Maputo, carecendo de abordagem de direitos humanos que contribua para alterar as assimetrias de género. Por exemplo, teria sido interessante indicar como a abolição de mercados informais pode, ou não, beneficiar a renda das mulheres, como a expropriação de machambas para a construção urbana pode ser compensada, e finalmente como a criação de um espaço no conselho autárquico (onde mulheres membros da assembleia e vereadoras elaborassem, avaliassem e monitorassem uma planificação de género) pode responder à necessidade primeira das mulheres acederem e exercerem direitos.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no contexto das eleições autárquicas de 2018, elaborou um documento (Agenda para a Criança nos Municípios. Desafios e Propostas, 2018) com o sentido de incluir na agenda dos partidos concorrentes aos órgãos autárquicos, medidas de protecção dos direitos das crianças.

No contexto da Iniciativa Global Cidades Amigas para as Crianças foi lançado em Moçambique, em 2016, com a participação de 7 municípios, instituições do Governo e OSC a “Iniciativa Cidades Sustentáveis Amigas da Criança”.

---

<sup>24</sup> Recorde-se que, dada a exiguidade de vagas diurnas nas escolas (EPC e ESG), muitas crianças com idades a rondar os 14 anos são obrigadas a frequentar o período nocturno.

Este processo teve seguimento em 2017 com a definição de três áreas de intervenção: “(i) Educação Pré-Escolar; (ii) Nutrição; (iii) Governação/ Participação. Os objectivos específicos para Moçambique têm como foco a realização de acções no contexto de uma cultura municipal de protecção dos direitos das crianças que, identificando áreas e critérios de intervenção sustentáveis, permitam aos municípios implementar planos que priorizem as crianças. Neste sentido, “o UNICEF propõe um conjunto de cinco prioridades entre as quais destacamos: (i) “a adopção de programas específicos para a prevenção da violência, com acções voltadas à prevenção da violência de género e em razão da orientação sexual; (ii) garantir a formação continuada dos conselhos de escolas para que actuem na protecção e na defesa dos direitos de crianças e adolescentes”. Na quarta prioridade definida pelo UNICEF (“garantir a participação activa das crianças na governação municipal e assegurar que elas expressem as suas opiniões livremente”) pensamos ser necessário salientar as acções sobre o conhecimento dos direitos por parte das crianças, a realização de actividades tendo em vista o exercício pelas crianças dos seus direitos e a participação informada na vida das comunidades.

Este programa é particularmente importante, principalmente porque pode contribuir para duas áreas fundamentais: a primeira é o combate à violência contra as crianças, especificamente a violência de género, tendo como espaços privilegiados de actuação as escolas e as comunidades. Isto significa promover valores e práticas, desde a infância, de igualdade entre todos os seres humanos. A segunda área é a criação de uma cultura de cidadania através da participação das crianças na defesa de direitos humanos, contribuindo para o aprofundamento da democracia. Para Moçambique onde a intolerância política e a instabilidade dos direitos democráticos constituem motivos de preocupação, julgamos que a operacionalização deste programa poderá introduzir alterações assinaláveis para a construção de uma sociedade mais justa. E é neste contexto que as OSC podem intervir, apoiando e propondo estratégias e acções e integrando-as na planificação dos órgãos municipais.

Os dispositivos de descentralização do poder local podem ser instrumentos importantes na realização de actividades que permitam um maior envolvimento das e dos munícipes na tomada de decisões sobre o quotidiano e, principalmente, sobre a possibilidade de exercer direitos, de forma mais directa e concreta. No capítulo que se segue iremos analisar a nova legislação sobre descentralização, com relevo para as oportunidades por ela criadas para aumentar a proximidade e o controlo pelas e pelos cidadãs/ãos dos órgãos municipais.



## **Capítulo III. Dispositivos legais e resultados eleitorais: eleições autárquicas de 2018**

Ernesto Macuácuá

### ***Algumas referências de descentralização e governação local em África***

Neste capítulo vamos analisar criticamente alguns processos de descentralização sobretudo em África, historicizando em particular a situação em Moçambique, considerando que houve alterações de fundo na legislação eleitoral referente ao poder local. Detalharemos em especial o processo que levou à aprovação das Leis nº 6/2018 e nº 7/2018.<sup>25</sup>

Como temos vindo a fazer, é importante discutir o conceito de descentralização. Para Makara (2017):

“A descentralização é referida, sumariamente, como divisão de poderes e da actividade decisorial, por delegação ou por transferência. A efectividade deste movimento implica, por necessidade, uma lógica democrática e de novos actores, a começar por novos pólos de poder localizados e um cidadão livre (sujeito) nos processos do jogo do poder político”.

---

<sup>25</sup> Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto, publicada no Boletim da República, número 152, III Série; Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto, publicada no Boletim da República, número 152, III Série.

Se assim não fosse, estaríamos perante uma descentralização mais normativa/formalista e menos substantiva como refere Otayek (2007:133-139).

A descentralização tem pelo menos quatro dimensões, nomeadamente, a dimensão política (devolução), a administrativa (delegação), a fiscal (federalismo fiscal) e a económica (mercado – no sentido neoliberal lato). E, em função da forma como se engendra o jogo político entre o mercado, o poder central e as suas relações ‘executivo-legislativo-judiciário’, essas dimensões assumem características particulares no desenho da própria descentralização (Robinson, 2003). Os autores de descentralização são unânimes em referir que a forma mais acabada de descentralização é aquela da devolução, na qual a autonomia se efectiva nas escolhas políticas locais, no poder decisório fiscal e financeiro, ou seja, aonde o figurino vai para além duma mera delegação de poderes. Assim, na análise deste capítulo, relacionaremos a perspectiva de descentralização mais ligada ao domínio das escolhas políticas locais (autonomia autárquica), para que possamos averiguar o grau dessa autonomia e da participação política corolária, ao nível local.

Em África, há, obviamente, regularidades intrínsecas nas experiências da descentralização, quer sob o ponto de vista processual, quer da relação entre o poder central e as entidades genéticas locais (novas ou recuperadas no processo), quer ainda pelo formalismo de transferência do poder, sobretudo se atendermos ao elevado controlo político da mesma (Kathyola e Job, 2011). Tomemos alguns exemplos, cujo curso histórico se assemelha ao de Moçambique, ou que, pelo menos, tenha os mesmos contextos macro-políticos envolventes, quer do ponto de vista do papel do Estado, quer do espaço de participação política *vis-à-vis* a descentralização. Escolhemos, também, esses exemplos em função das principais experiências de colonização em África (anglófona, francófona e lusófona), assim como da zona geográfica de localização/influência, sem perder de vista a tendência da SADC.

Neste capítulo discutiremos linhas gerais do curso de descentralização na África do Sul, Angola, Cabo Verde, Camarões, Nigéria e Ruanda. Será útil a perspectiva apontada por Otayek (2007) no sentido da necessária transformação da herança dum Estado pós-colonial autoritário, centralista e administrativamente ineficiente. Outra tendência da descentralização, em África, deriva do facto de em muitos países ela ser produto da agenda de reforma/ajustamento estrutural, trazida por doadores multilaterais e bilaterais, a partir do início dos anos 90, e que, rapidamente, em muitos casos, foi adoptada pelos partidos no poder como agenda pública para expandir e consolidar seu poder a nível local (Crook, 2003).

Ora, enquanto nos anos 90 se assistia a essa onda reformista da descentralização, com esse foco na eficácia e eficiência da administração pública, a África do sul, por seu turno, comprometia-se com uma descentralização pós-Apartheid. Tido como um dos países de referência de governação local em África,<sup>26</sup> a África do Sul iniciava, a partir de 1989/1990, a reorganização política, económica e social (políticas e serviços públicos, administração territorial, direitos constitucionais, emprego) dos moldes do regime do Apartheid. Com este regime, o país encontrava-se desconcentrado em 4 provinciais (Transval, Orange Free State, antigas repúblicas *boers*, Natal e Cape/Cabo, antes territórios britânicos) e 10 bantustões<sup>27</sup> (até oficialmente 1994), cada uma destas unidades com níveis específicos de autoridades tradicionalmente reconhecidas (Ally e Lissoni,

---

<sup>26</sup> A par, por exemplo, de países como o Gana, na África subsariana, ou a Tunísia, na África Magrebe (Otayek, 2007).

<sup>27</sup> Do afrikaans “bantoestan” (**bantu** = grupo sociolinguístico + **stan** = sufixo de origem persa que significa “terra”). Arregimentação territorial para negros. Eram eles Transkei, Bophuthatswana, Venda e Ciskei, declarados independentes mas não reconhecidos fora da África do sul; KwaZulu, Lebowa e Qwaqwa com autonomia parcial, sem independência; Gazankulu, KwaNdebele e KaNgwane com autonomia de autodeterminação. Embora o termo “bantustão” pressuponha agrupamentos bantu, havia preconceito na sua asserção, não só pelo carácter de discriminação racial, como também pelo facto de se englobar outros grupos socio-etnolinguísticos não bantu, como é o caso dos *khoisans* (Ally e Lissoni, 2017).

2017). Portanto, o rumo da descentralização esteve intrinsecamente ligado ao processo de autodeterminação das comunidades discriminadas, institucionalização pública da participação local, bem como ao estabelecimento de autoridades regionais, com poder, primeiramente, administrativo e patrimonial, logo após o fim do Apartheid. E bem logo a seguir, em 1991, o país conhece as primeiras eleições municipais da *rainbow nation* (nação arco-íris), tal como ficou conhecido o projecto simbólico-nacionalista da nova África do Sul unificada, sem barreira/discriminação de qualquer ordem – racial, cultural, política, religiosa. Assim, o poder local fiscal e administrativo (p.e. educação primária, saúde pública, saneamento, ordenamento territorial) é exercido através dos *district municipalities* (municípios distritais), que são 44, dentro dos quais estão 226 municípios inferiores (*local municipalities*). Abaixo ou em paralelo a estes existe um escalão de nível mais micro-local, o da continuidade da autoridade tradicional (p.e., rei zulu) com poderes subsidiários ao poder local e até ao poder central (p.e. campanhas de sensibilização pública, cerimónias emblemáticas públicas). Acima do escalão dos *district municipalities* existe um nível intermédio-local, cujo poder político-administrativo, patrimonial, fiscal e económico é exercido por municípios metropolitanos (assim denominados por englobarem mais de uma cidade/distrito). Os municípios metropolitanos coincidem com o número das 9 províncias surgidas depois de 1996 – Gauteng (com 12 municípios, entre metropolitanos, local e distritais),<sup>28</sup> Free State (24 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), Western Cape (30 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), Eastern Cape (45 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), North West Cape (32 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), Kwazulu Natal (61 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), Mpumalanga (21 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais), Limpopo (30 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais) e North West Province (23 municípios, entre metropolitanos, distritais e locais). Embora todos os

---

<sup>28</sup> P.e., os três municípios metropolitanos são Johannesburg, Pretória (Tswane) e East Rand (Ekurhuleni).

escalões municipais sejam eleitos, uma das críticas que é feita à descentralização sul-africana está na coincidência entre escalões de poder delegado e poder eleito ao nível provincial. Ou seja, a crítica é feita à interferência e dificuldades administrativas quando a cor do partido no governo provincial é diferente da do partido no município metropolitano (Siddle, 2011). Outro problema tem a ver com o facto de que a descentralização na África do Sul, sendo motivada pelas demandas do fim/abolição do Apartheid, não tomou em conta a necessidade da componente de criação de um sistema administrativo de qualidade de recursos humanos (incluindo um sistema de recrutamento e selecção autóctone) para o contexto da autonomia local (Siddle, 2011). E tendo também escapado à forte influência da acção/luta da dimensão nacional entre partidos políticos clássicos, é verdade que a delegação, transferência e devolução foram muito claras na passagem de pastas, pelouros e jurisdições detidas pelo regime de minoria branca, para a maioria negra (agora no poder político central e local).

“Também é verdade que o pouco sucesso dessa nova administração ficou dependente dum poder económico, ainda não nas mãos da maioria negra, a qual já estava na posse das ferramentas para, por exemplo, exercer o poder fiscal local. Isto deu uma outra marca ao governo local – a extrema dependência das relações políticas com o governo central e uma inadaptabilidade de provisão do serviço público por parte dos *local councils* que são a nova realidade de gestão pública local, sem deixar de lado o factor corrupção e abrandamento da eficácia do sistema judicial” (Stanton, 2009:23-25).

Ao contrário dos restantes exemplos aqui tratados, Angola é o caso mais incipiente de experiência de descentralização. Angola encontra-se ainda num nível de ensaios políticos de delegação e municipalização desconcentrada (Rodrigues e Fauré, 2011). Aliás, o discurso do Presidente da República angolano, em 2017, refere:

“O processo de implementação das autarquias locais passa pelo reforço da desconcentração administrativa; acção que o Executivo se propõe a começar por realizar, ainda no decurso do ano de 2018. Essa desconcentração começará pela transferência de competências, de recursos humanos e financeiros para os municípios, assim como pela aprovação dos planos de desenvolvimento municipal. Nesta fase de transição, é fundamental a melhoria da capacidade de prestação de serviços públicos aos cidadãos, com vista a corresponder às suas expectativas em todas as áreas da vida social. É necessário pôr o município a funcionar melhor agora, sem esperar a realização das eleições autárquicas que será antes de 2022. E, por fim, apelo aos governadores para deixar os administradores municipais trabalhar, os quais devem ser nomeados, pelo PR, até a realização das eleições”.<sup>29</sup>

Ora, para além de uma descentralização incipiente, conforme indicámos, a delegação sem autonomia local se afigura mais como um poder administrativo local, com incidência em serviços de Saúde pública, Educação e Conservação e Manutenção de estradas. A própria Lei n° 3/2018, de 1 de Março, publicada pelo Boletim da República angolano, número 43, Série I, que aprova o Orçamento Geral do Estado angolano, e o decreto presidencial n° 40/2018, de 9 de Fevereiro, já referem o Regime de Financiamento dos Órgãos da Administração Local do Estado, a aplicar-se aos governos provinciais e às administrações municipais. Um projecto *top-down* de descentralização que, em 2001, aprovou o Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização, e que consagrou o ‘princípio do gradualismo’ que começou com uma acção piloto em quatro municípios do país: Sanza Pombo (Uíge), Calandula (Malange), Camacupa (Bié) e Kilamba-Kiaxi (Luanda) – um pouco em réplica da experiência moçambicana do gradualismo, embora nesta última, a municipalização tivesse sido introduzida por transferência, delegação e devolução, pelo menos no espírito da lei. É evidente que o desenho do poder local autárquico, em

---

<sup>29</sup> Publicado no Jornal de Angola e Agência Lusa, Luanda, 16 de Outubro de 2017.

Angola, mostra-se cooptável pelo poder central (subserviência política), por um lado, dada a forte influência partidária no sistema de governação, e, por outro lado, dado o peso do poder da autoridade tradicional (p.e., o poder dos Sobas – equivalentes a régulos em Moçambique), o qual é também subsidiário ao poder do Estado (p.e., os Sobas são parte importante e oficial no processo de atribuição do direito de concessão de titularidade do uso e aproveitamento da terra, assim como de recursos naturais derivados da exploração da terra sob tutela tradicional atribuída aos referidos Sobas).

Sendo, por seu turno, um Estado unitário, mas com particularidade geográfica de dispersão insular, e sob possibilidade de pressão dum eventual movimento sociológico regionalista, a partir das diferentes unidades insulares (um fenómeno frequente em territórios nacionais sob arquipélagos), o Governo de Cabo Verde, expressamente, antecipou-se abandonando essa ideia de regionalização política, passando a trabalhar com a vertente de “Região-plano”. Esta ideia implicou investimento forte no reforço do municipalismo e da intermunicipalidade (Furtado, 2011). Assim, segue no mesmo diapasão o número 2 do artigo 2º da Constituição da República de Cabo Verde, o reconhecimento da organização política do Estado através dum poder unitário, ao qual se reconhece a existência e autonomia do subpoder local, assim como a descentralização democrática da Administração Pública. E é da Reforma do poder administrativo-territorial do Estado que emerge a ideia de descentralização administrativa, como meio de assegurar a concretização de atribuições e competências a serem exercidas ao nível da administração local, para maior racionalidade, eficácia e proximidade nos serviços ao cidadão.

A modalidade seguida por Cabo Verde tem sido, taxativamente, idêntica àquela seguida por Moçambique, provavelmente, por ambos terem tido, na génese dos seus processos de descentralização/autarcização, assessoria legislativa comum na implantação das autarquias locais. Ademais, como ilustramos adiante, a similaridade dos dois modelos passa ainda pela formatação orgânica dos órgãos autárquicos, até, inclusivamente, à natureza dos constrangimentos político-institucionais do funcionamento das autarquias locais. Segundo a Associação Nacional dos Municípios cabo-

verdianos (2011), Cabo Verde tem vinte e dois municípios, dos quais nove na ilha de Santiago, três em Santo Antão, três na ilha do Fogo, dois em São Nicolau, e um em cada uma das cinco restantes ilhas.<sup>30</sup> A descentralização em Cabo Verde foi iniciada em 1991, altura em que também se realizaram as primeiras eleições autárquicas (realizadas quatro eleições até então). Os municípios foram dotados de atribuições de transferência e delegação, tal como prescreve o Estatuto dos municípios cabo-verdianos, autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia patrimonial, autonomia normativa e autonomia organizativa. Portanto, no geral, o poder local em Cabo Verde tomou muita carga burocratizante, aliás, como diz Furtado (2011), mesmo a lei das Finanças Locais (Lei nº 79/VI/2005, de 5 de Setembro de 2005) restringe o poder de arrecadação de receitas próprias, constringendo a própria autonomia política, que na prática se resume à eleição dos órgãos autárquicos (Presidente da Câmara municipal, Câmara municipal e Assembleia municipal)<sup>31</sup>. Todavia, as tendências de politização e de centralização constituem riscos sérios de redução de atribuições já descentralizadas, como por exemplo: a introdução da figura do Delegado da Administração Interna do Estado na jurisdição territorial autárquica,<sup>32</sup> os Conselhos Deliberativos e os Secretariados Administrativos, as Comissões de Moradores, o Delegado de Governo, em substituição de Delegado da Administração Interna (representantes do Estado nomeado pelo Governo), as dificuldades de relacionamento entre o Governo e as Câmaras Municipais (quando, ambos, compostos por membros de partidos opostos), a disputa de protagonismo entre órgãos autárquicos e órgãos locais do

---

<sup>30</sup> Nestas cinco ilhas estes municípios funcionam como comissões instaladoras.

<sup>31</sup> Respectivamente, órgão singular executivo eleito, órgão colegial executivo, órgão deliberativo eleito. Importa referir uma particularidade do sistema governativo autárquico cabo-verdiano, que é a presença de duas Câmaras de grupos geridas por cidadãos independentes; a vigência legal da figura de referendo local, de iniciativa popular, para questões de interesse localizado.

<sup>32</sup> Este é o equivalente à figura de administrador do Estado para as cidades capitais provinciais em Moçambique.

Governo<sup>33</sup> - algum clima de crispação, esporádica, tratamento financeiro (transferências do Estado)<sup>34</sup> diferenciado para Câmaras da situação/Câmaras da oposição (Furtado, 2011).

Do lado da África francófona, destacamos o exemplo dos Camarões, entre os demais casos de descentralização em países com forte tradição de regimes centralistas, e/ou de regimes duradoiros, e/ou de regimes instáveis – sendo as duas primeiras marcas o caso dos Camarões (Bilong, 2001). Paradoxalmente, este país conheceu a sua primeira experiência de descentralização, desde o período da vigência das administrações coloniais britânica e francesa, período esse que pode ser subdividido em três grandes etapas, nomeadamente de 1920-1974, de 1974-1996 e de 1996 aos dias de hoje. A colonização britânica, com o seu modelo de administração indirecta, apoiou-se nas então chamadas *native authorities* (autoridades nativas) que vigoraram entre 1920-30. Estas foram, oficialmente, a partir de 1932, transformadas em *local councils* (conselhos locais). Já sob administração francesa, a experiência de criação de autoridades locais inicia-se em 1941, concretamente com a criação das comunas urbanas mistas (enquanto o Prefeito era nomeado) como os Conselhos de Douala e de Yaoundé, e a seguir seis novas comunas rurais. Esteve em falta a figura jurídica para estas comunas de exercício médio (autónomo-mandatado), o que veio a ser introduzido em 1952. Em 1974, já durante a independência, cessa o dualismo comunal a favor de dois tipos de expressão de poder local/comunitário: comunas rurais e comunas urbanas, estas últimas com um regime especial no exercício do poder local e de tutela sujeita (Pegui, 2013). E foi durante a vigência do Estado nacional independente que os administradores municipais voltam a ser nomeados pelo Governo central, até 1992, altura que passam a ser nomeados (comunas com atribuições

---

<sup>33</sup> Conflito recorrente nas autarquias da Beira e de Quelimane contra os governos provinciais de Sofala e Zambézia, respectivamente.

<sup>34</sup> Em Moçambique é o mesmo fenómeno que acontece quanto a morosidade de desembolso e quanto ao próprio cálculo do Fundo de Compensação Autárquico, reclamado pela oposição nas autarquias de Quelimane e Beira.

médias – autonomia-delegação) e eleitos (comunas urbanas).<sup>35</sup> Entende Che (2016), que se trata de um aparente sucesso de descentralização, por via do reforço constante e controlado da municipalização (sob um regime autocrático presidencialista).<sup>36</sup> Outrossim, concluímos, a partir de Che, que a descentralização nos Camarões deve ser compreendida na ordem do reforço do exercício do poder político e fiscal, a nível local/comunitário, em favor da corte política central (aliás era este o papel no qual tais entidades profissionalizaram a organização e o exercício do seu poder, durante a vigência do poder colonial). A linha de argumentação de Che (2016) toma dois pontos fundamentais: i) desempenho ineficaz do cumprimento das atribuições municipais para provisão de serviços públicos básicos, definidos como educação elementar, saneamento, gestão ambiental, associado ao facto de estes pelouros ostentarem orçamentos baixos; e ii) o desempenho fiscal das comunas tem vindo a crescer anualmente (13,02% de 2015 para 2016), em paralelo com o reforço, dado pelo poder central, do seu aparelho organizativo de poder político-administrativo para captação de receitas. Mesmo neste último caso, não se trata de implantação de autonomia fiscal, pois, primeiro, nas comunas a Lei de finanças número 2015/2019<sup>37</sup> não lhes dá poder de definir taxas e impostos locais/municipais; segundo, as receitas são colhidas pelas comunas a favor do governo central, e, em contrapartida, a redistribuição orçamental para os níveis descentralizados é sempre inferior ao programas de desenvolvimento dos conselhos locais,<sup>38</sup> Portanto,

---

<sup>35</sup> Com as eleições de 1996 as comunas passam para 338 (das quais 306 eram rurais), e desde 2008 que o número de comunas chegava já a 360. Entretanto, é nas comunas rurais (em maior número), aonde os poderes são apontados, que reside o *reservoir* da reprodução da base de apoio do poder presidencial e do partido dominante RDCP (Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais).

<sup>36</sup> P.e., o actual Presidente da República está a exercer um mandato há mais de três décadas.

<sup>37</sup> Promulgada pelo Presidente da República, Paul Biya, a 21 de Dezembro de 2015.

<sup>38</sup> Se em 2012, nove ministérios transferiram, em somatório global, 23, 072, 363, 000F CFA para os conselhos locais, em 2016 o número de ministérios aumenta para 17 (reforço institucional às responsabilidades administrativas dos

assiste-se a uma descentralização que não altera/reduz o programa centralista e centralizante do poder presidencialista, personalizado no vitalício Paul Biya.

Pretendemos argumentar que as experiências que acabámos de rever dão conta de que o carácter forçado das descentralizações actuais é consequência directa da crise do Estado pós-colonial autoritário, cujo movimento de descentralização tem ocorrido do topo para base. Porém, há excepções derivadas do sistema de governação de alguns Estados, como são os casos das monarquias do Magrebe, assim como de Estados federais como o da Nigéria. É particularmente vantajoso para a análise da descentralização, procurarmos perceber a dinâmica desse fenómeno no contexto duma organização estadual federal, diferente dos outros exemplos de Estados unitários arrolados neste capítulo. Na Nigéria, a criação de *local governments* por “cissiparidade” (nascimento a partir do “ADN” de autoridades locais pré-existentes) inscreve-se claramente em estratégias, totalmente assumidas pelas elites locais, e explica-se à luz das lógicas de redistribuição dos rendimentos do petróleo, inerentes ao sistema do Estado federal. O poder central, para além de reconhecer e legitimar os *local chiefs* aos níveis federal e central, operacionaliza-se por esquemas de alianças locais e federais, onde se encontram poderes duradoiros e orgânicos (Otayek, 2007). Aliás, não se pode deixar de lado a história da ditadura militar, entre 1996-1979, quando as dezanove federações se viram forçadas a uma uniformização sob um único sistema de poder, que gerou a Guerra da Biafra, entre 1967-70, entre os Hausa que lutavam contra o Estado representado pelos Igbos (Smith, 1983:6-11). Logo, depreendemos que esta lógica de poder local pressupôs/pressupõe comunidades locais estruturalmente organizadas para o exercício do poder, ou seja, estruturas já autónomas ao poder central, na sua forma de constituição/reprodução da autoridade local. Este modelo tem colocado, segundo Moyo e Taiwo (2011) sérios problemas à neutralidade de prestação de contas, assim como à volatilidade da estabilidade das relações de poder centro-local, em função

---

conselhos) devido a pressão civil, da oposição e dos próprios governos locais, porém transferidos exactamente 23, 071, 163, 000F CFA.

da cor político-partidária, etno-regional ou político-religiosa do poder do Estado federal e/ou do Estado central. Finalmente, é importante referir que a descentralização, na Nigéria, se, por um lado, encontrou um contexto local organizado de poder, por outro lado, precisou que os Estados federais e o Estado central se legitimassem ao nível local, sobretudo através da transferência de serviços públicos básicos e respectivos orçamentos (nalguns casos) ou devolução de poder de arrecadação (noutros casos) (Oluwatayo, 2006).

Fechamos esta resenha com o exemplo de descentralização num país da África Oriental, o Ruanda. A Declaração de Kigali sobre Governação Local de 2011,<sup>39</sup> de que fizeram parte representantes dos governos do Burundi, das Ilhas Comores, do Quénia, do Ruanda, da Tanzânia e do Uganda, juntamente com o Fórum da *Commonwealth* para Governação Local, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Fundo Capital das Nações Unidas para o Desenvolvimento, saudou os passos da descentralização dados pelo Ruanda, apesar de ser um processo recente, se comparado ao Uganda, a Tanzânia, ao Quénia e à Etiópia que já vão com processos de devolução bem avançados (UNDP, 2012). A particularidade dos avanços da descentralização/governação local, no Ruanda, tem a ver com o facto de ela ter sido instaurada como mecanismo local de resolução de conflitos e pacificação comunitária, de desenvolvimento humano, de crescimento económico e de redução das desigualdades regionais e sociais. Recorde-se que esta agenda nacional decorreu, necessariamente, da agenda pós-genocídio de 1994. No início de 2001 o Parlamento ruandês aprovou a legislação para o avanço do processo de descentralização, tendo sido criado o Ministério da Governação Local (Gaynor, 2013). Na primeira fase, de 2001 a 2005, a preocupação foi a montagem institucional das estruturas administrativas e de auscultação pública a todos os níveis locais; na segunda fase, de 2006 a 2010, o objectivo era a partir da participação pública na planificação local e auscultação pública, promover planos

---

<sup>39</sup> Kigali Statement on Strengthening Local Government in Eastern Africa – Meeting of Local Government Ministers from Eastern Africa 4-5 May 2011, Kigali, Rwanda.

gerados por decisões colectivas ao nível das células (conjunto de vilas); na terceira fase, de 2011 em diante, a ideia é de consolidar ganhos reais das fases anteriores e estabelecer a autonomia fiscal local (UNDP, 2012).

Conforme se pode depreender pelos objectivos de cada uma das fases da descentralização, no Ruanda, o foco foi para valores de reconciliação nacional, de participação local, de partilha colectiva, de transparência pública e directamente para “service delivery” (prestação de serviços) ou para a garantia de governos locais autónomos. Embora o caminho que a descentralização tomou tenha dado alguma autonomia política (p.e., os *mayors*, Edis eleitos dos distritos locais), a governação local sofre influências dos interesses do poder/governo federal (p.e. jogos nacionais de escolha de candidatos dominados pelos partidos políticos). E qual o papel do governo central nesse processo? Um dado curioso é a disputa de posicionamento político ao nível da liderança das células, disputa essa entre o *mayor* eleito e o secretário executivo nomeado pelo Presidente da República, a quem presta contas (Ndereba, 2017). Outrossim, quer o *mayor* e o *vice-mayor*, embora eleitos, o exercício dos seus mandatos passa por veto do alto comando militar e policial (Gaynor, 2013) – esta é a natureza do controlo central sobre o poder local. E parte desse controlo pode ainda ser visto através do lote de políticas públicas que o governo central acrescenta aos planos locais de desenvolvimento dos distritos, vilas e células, cujo cumprimento é oficialmente obrigatório. Por outro lado, a participação local (através, por exemplo, do fórum tradicional *ubudehe*) tem sido criticada por ser controlada por meio de agentes a serviço do sistema de segurança central (Gaynor, 2013), incluindo a limitação do poder fiscal, embora as células tenham um alto poder fiscal – muitas taxas e impostos são colhidas em nome do governo central (Ndereba, 2017). A questão da transparência foi consagrada na prática tradicional do *imihigo*, através da qual os líderes locais subscrevem, diante das comunidades dos distritos e células/vilas, metas de realizações. O efeito contraditório é que, dentro de tais metas, estão os requisitos de políticas públicas do governo central (do governo central aos locais). A competição que ocorre ao nível distrital e das células/vilas (para responder a tais requisitos de Políticas públicas) funciona como meio de visibilidade e (por conseguinte) de ascensão dos líderes

locais, para compromissos políticos nacionais (p.e., ministros ou governadores). Logo, a prestação de contas é sim para o *imihigo*, embora acima do contexto local. O próprio comportamento de governação dos *councilors* (líderes distritais nomeados) é diferente dos *mayors* (já referidos antes) face ao Presidente da República e governo central, sob o ponto de vista do esforço que fazem para prestação de contas, pois os líderes nomeados têm um contacto diário no reporte ao nível central, e incluem nesse reporte informações sobre o desempenho e comportamentos dos líderes eleitos (muitas vezes que não são do partido no poder ou simplesmente não têm alguma filiação partidária). Portanto, ainda não se trata dum nível de devolução no recentíssimo processo de descentralização ruandês. Pensamos ser ainda uma desconcentração com aspectos de descentralização (transferência política). E, muito embora as Nações Unidas falem de ganhos importantes no crescimento económico (que aumentou 10% depois da descentralização), na paz e reconciliação e no alívio à pobreza por via da participação local (UNDP, 2012), Basabose (2015) deixa transparecer que nessa participação ainda não está reflectido o papel da sociedade civil, mas sim um alargamento do poder central na voz do poder local controlado.

Não pretendemos criar um quadro geral da descentralização. Os exemplos de descentralização aqui arrolados foram apenas para levantar algumas problemáticas da natureza centralizadora do poder local, da limitação da transferência do poder para subníveis estatais, das regularidades comprometidas da organização e distribuição do poder local, e da limitação da participação do cidadão mesmo com o processo de descentralização.

### ***Da descentralização à autarcização: Autarquias Locais***

#### *Principais antecedentes da descentralização em Moçambique*

A estrutura político-administrativa de Moçambique foi grandemente herdada do período colonial da administração portuguesa. Antes da independência, Moçambique era uma província ultramarina de Portugal (a então Lei Orgânica do Ultramar de 1972 assim preconizava a província de Moçambique, com Distritos, Concelhos, Circunscrições, Freguesias e Postos

administrativos). Os distritos eram a maior unidade administrativa, e eram formados pelo agrupamento de concelhos. Estavam previstas, na base da hierarquia administrativa, regiões tidas por menos desenvolvidas, que ao invés de concelhos eram circunscrições administrativas subdivididas em Postos administrativos ou, noutros casos, as Regedorias, estruturas tradicionais que ligavam a população à administração (ao nível do posto administrativo). Após a independência, a Constituição de 1975 (art. 55) dispôs que Moçambique dividir-se-ia em províncias, distritos e localidades. Na terceira revisão da Constituição (Lei n° 11/78), a divisão administrativa foi modificada para Província, Distrito, Cidade e Localidade (art. 42). Na quinta revisão da Constituição de 1975 (Lei n° 4/86, de 26 de Julho, da então Assembleia Popular, publicada no 2º Suplemento), definiu-se uma nova divisão: Província, Distrito, Posto administrativo e Localidade. Aqui, definiu-se, ainda, que as zonas urbanas dividir-se-iam em Cidades capitais provinciais, e a cidade de Maputo ganhou estatuto de Província. Este foi o quadro que se manteve com Órgãos Locais/Representantes do Estado (OLEs, até aos primeiros debates sobre a introdução do poder local autónomo, a partir da emenda constitucional de 1990).

Com a independência, em 1975, o país declara-se República Popular de Moçambique, com um programa socialista marxista-leninista de Estado (modo de produção centralizado). Pouco tempo depois, a partir de 1977/8, uma guerra civil opondo o governo da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) e Renamo (Resistência Nacional de Moçambique) toma conta de Moçambique, durante cerca de 16 anos, até 1992, altura em que aquelas duas partes assinaram o Acordo Geral de Paz, junto da Comunidade Sant'Egídio, em Roma. Em 1994, como parte do pacote do Acordo de paz, foram realizadas as primeiras eleições gerais multipartidárias, que não alteraram, contudo, o sistema presidencialista. Ou seja, constitucionalmente, o Presidente continua Chefe do Governo, Comandante em Chefe das Forças armadas e de segurança de Moçambique, Primeiro Magistrado da Nação, nomeia Juizes, nomeia Reitores de Universidades públicas e pode dissolver o Parlamento, entre outros poderes.

Paralelamente, ocorria um programa macro-económico, sob a égide do Banco Mundial e do FMI, que ficou conhecido como Programa de Ajustamento Estrutural. Ou seja, uma agenda mundial de transformação das economias planificadas em economias de Mercado (a tal descentralização económica e que no caso moçambicano tomou forma de privatizações), e da alteração do modelo centralista de governação (transferência de poder) para níveis de governação macronacionais. No capítulo político-administrativo são duas figuras de poder local que se paralelizam (órgãos de poder local descentralizados e órgãos locais do Estado desconcentrados – estes últimos datando da organização administrativo-territorial do Estado independente). Os órgãos locais de poder surgem, constitucionalmente, com personalidade jurídica própria (dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial) e distinta da do Estado (Weimer, 2002). Ainda no campo político o sistema monopartidário era abolido em favor do multipartidarismo e alternância do poder por eleições. Corria ainda a Reforma do Sector Público (1991-2001), dentro da qual acontecia, também, a Reforma do Sector Judiciário. No âmbito legislativo, o marco evidente ocorre, a partir das eleições gerais de 2009 (presidenciais, legislativas e provinciais), com o surgimento dum fórum subnacional, supostamente para fiscalização da actividade do governo provincial – as Assembleias provinciais. Estes arranjos, em nome da descentralização, eram, claramente, parte da pacificação bipartidária dos Acordos de Roma. Aliás, no próprio princípio do gradualismo (acréscimo gradual de órgãos de poder local, e de atribuições e competências conferidas aos mesmos órgãos, mediante critérios aprovados em fóruns legislativo e/ou executivo).

O processo de descentralização em Moçambique consignado pela Revisão Constitucional de 1990 e aprofundado na Constituição de 2004 está na senda do ensaio do exercício do poder local, através do processo da autarcização, sendo o primeiro quadro legal estabelecido pela Lei nº 2/97,

de 18 de Fevereiro,<sup>40</sup> a qual será abordada mais adiante, com o seu contexto de reformas legais anteriores e posteriores.

Como refere Machili (1994), citado por Mazula (1995),<sup>41</sup> com as autarquias fica-se apenas na discussão das estruturas, funções e competências, ou seja, o poder local, que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Fica por observar como elas veiculam a face desconcentradora do Estado, com vista ao exercício localizado do poder. Ficou mais uma marca de um processo de desconcentração administrativa, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais. Isto significa que Moçambique pretendeu reduzir os poderes administrativos dos órgãos centrais, facilitando a tomada de decisões por parte dos escalões inferiores, tendo permanecido intocável o escalão provincial,<sup>42</sup> com mais evidência, fora dessa passagem do poder central para um poder local autónomo. Debate este que, até no encaixe constitucional, está hoje em voga, entre as negociações Renamo-Governo/Frelimo, para o pacote da descentralização.

Ora, algumas vicissitudes no decurso do processo descentralização vão tendo lugar, como são os casos da sua lentidão, da sua politização, ou mesmo do lançamento de formatos político-administrativos antes de obterem personalidade jurídica. Isto acontece, por exemplo, com o Decreto n° 33/2006 do Conselho de Ministros, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos locais do Estado para as autarquias Locais (implantadas em 1998), altura das primeiras eleições autárquicas. Estas eleições foram boicotadas pela Renamo, por alegada falta de transparência no arranjo do pacote

---

<sup>40</sup> Publicada pelo Boletim da República (BR) número 7, Série I, de 18 de Fevereiro.

<sup>41</sup> Carlos Machili, 1994. Unidade e diversidade: centralização e descentralização no processo eleitoral 94 em Moçambique. In: B. Mazula (ed.), 1995, Moçambique. Eleições, democracia e desenvolvimento. Maputo, pp. 371-427.

<sup>42</sup> Governadores e administradores dos distritos como autoridades da Administração territorial do Estado.

autárquico e na composição da administração eleitoral A aprovação da Resolução n° 40/2012, do Conselho de Ministros, de 20 de Dezembro, promulga a Política e Estratégia de Descentralização, a qual trouxe as linhas mestres do processo subsequente.

A desconcentração do Estado foi, igualmente, reconfigurando-se em novos corpos administrativo-legais, como por exemplo, a participação das comunidades locais através das sessões dos Conselhos Consultivos Locais (duas sessões ordinárias ao longo do ano e algumas extraordinárias). Todavia, pouco ou quase nada se verifica ao nível das finanças públicas e gestão financeira, devido à limitada *expertise*, a nível comunitário, ou mesmo devido ao forte centralismo no domínio financeiro. Recorde-se que os conselhos consultivos locais de povoação, de localidade, de posto administrativo e de distrito foram cobertos pelo Decreto n° 11/2005, de 10 de Junho, e pelo Diploma Ministerial n° 67/2009, de 17 de Abril, e o reconhecimento das autoridades tradicionais como fundamentais na organização social das comunidades locais, coberto pelo Decreto n° 15/2000 do Conselho de Ministros, de 15 de Junho.

Estes antecedentes são apenas para enquadrar a natureza politizante da construção do processo de autarcização em Moçambique, a tendência bipartidária de ocupação do espaço da luta política nacional herdada pelo contexto político local em Moçambique, o ritmo controlado que o movimento de autarcização do país tomou, incluindo a dimensão do espaço de participação política ligada a esse processo/ritmo da autarcização, e, finalmente, a natureza controladora do poder central (herança de um Estado hegemónico) face ao poder local, quer por mecanismos jurisdicionais, quer pela limitação da transferência de poder, seja fiscal ou político (ficando muitas vezes as autarquias com excesso de atribuições administrativas sem contrapartida financeira correspondente). Repare-se que a tendência da presença do poder central sobre o poder local (marca da descentralização em África) reforça-se com estes novos dispositivos eleitorais. Legislação essa que introduz a eleição do Governador, paralelamente à figura do Secretário do Estado na Província (nomeado pelo Chefe de Estado), tendo ambas as figuras poderes concorrentes.

Interessante é a aparente concórdia de parte da oposição. Isto evidencia que a oposição não está preocupada em alterar o sistema de distribuição dos poderes públicos, mas sim, preocupada na partilha e acesso a esse poder nos moldes em que ele se funda, se organiza e se distribui. E, ainda no contexto de manutenção do poder central hegemónico, o próprio pacote legal actual da descentralização, funda-se em princípios constitucionais que reforçam o controlo dos poderes locais, inclusive os eleitos, tal como acontece com o controlo do governador, caso eleito, através do artigo 158 da Revisão Pontual da Constituição, que prevê a demissão do Governador pelo Presidente da República, como prescreve o artigo 159, que descreve da competência do Presidente da República em nomear, exonerar e demitir o Secretário de Estado na Província.

### ***Primeiro figurino das autarquias locais: Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro***

Importa referir que, para o caso moçambicano, como vimos, a Descentralização está num vaivém entre uma fase inicial mais de desconcentração, para uma aonde se configurou, por revisão constitucional para o efeito, a pessoa de “poder local”, da qual emergem as autarquias locais. Desta fase se move a discussão do processo de descentralização para o debate dos governos provinciais autónomos, começando com as assembleias provinciais eleitas (desde 2004) e, mais recentemente, a proposta de governadores provinciais eleitos. Portanto, o foco principal da descentralização tem sido o debate da configuração do tipo de autonomia para os níveis subnacionais, com destaque para a autarcização.

Ora, no que tange à legislação atinente às autarquias locais, o ordenamento jurídico parte da Lei n° 3/94, de 13 de Setembro, que cria 11 distritos municipais, de cidade capital, embora ainda sem figurino autárquico, propriamente dito. A Lei n° 9/96, de 22 de Novembro, introduz, através de emenda constitucional, a figura de poder local, dando constitucionalidade ao projecto autárquico de nível de cidade, de distrito, de vila ou de povoação. E conseqüentemente é aprovada a Lei n° 2/97, de 18 de

Fevereiro, que cria as primeiras 33 autarquias locais (lei da implantação das autarquias locais).

Como corolário da Lei n° 2/97, são promulgadas outras leis do pacote autárquico completo, a destacar a Lei n° 4/97, de 28 de Maio, sobre a Comissão Nacional de Eleições; a Lei n° 5/97, de 28 de Maio, sobre o recenseamento eleitoral; a Lei n° 6/97, de 28 de Maio, sobre a eleição dos órgãos autárquicos; a Lei n° 7/97, de 31 de Maio, sobre a tutela administrativa do Estado (BR número 22 Série I); a Lei n° 8/98, de 31 de Maio, do regime jurídico especial do município da cidade de Maputo (capital do país); Lei n° 9/97, de 31 de Maio, sobre o estatuto dos titulares dos órgãos autárquicos; a Lei n° 10/97, de 31 de Maio, que define os municípios de cidade, de vila e de povoação; a Lei n° 11/97, de 31 de Maio, que rege as finanças e património das autarquias. Foi com este pacote que foram realizadas as primeiras eleições autárquicas em 1998.

Conforme visto antes, o espírito da Lei-mãe (n° 2/97) das autarquias e leis corolárias, a descentralização preconizava, neste período, dar formato ao processo de autarcização, no que confere ao figurino orgânico das autarquias, autonomia administrativa, política, fiscal e administrativa das autarquias locais, atribuições dos órgãos autárquicos, competências e obrigações dos titulares dos órgãos autárquicos, separação do poder local do Estado e das autarquias locais e tutela estatal sobre estas. Isto não deixava de, essencialmente, ser uma continuidade dos compromissos políticos para a democratização do país, desde os Acordos Gerais de Paz de 1992 e revisões e emendas constitucionais relativas ao figurino do poder local.

Prévia à Lei n° 2/97, a desconcentração do poder é inicialmente expressa pela Lei n° 9/96 e regulamentada pela Lei n° 8/2003, sucessivamente clarificada por uma série de instrumentos legais entre os quais se destaca a Lei n° 2/2005, de 23 de Dezembro, que regula a criação do Investimento e Iniciativa Locais. Na mesma linha de estimular a participação dos cidadãos são criadas as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs) e as autarquias locais (pela Lei n° 2/97) que precedem as primeiras eleições

autárquicas realizadas em 1998. Um segundo aspecto tem a ver com as possibilidades de intervenção directa das comunidades na escolha das instâncias de governação municipal e com as competências e funções que são conferidas às mesmas.

Sumarizando, dentre os principais marcos a destacar, o figurino do poder autárquico até aqui construído deu o seguinte quadro eleitoral:

- i) Uma eleição dos órgãos autárquicos cujo escrutínio distinguia a eleição do Presidente do Conselho municipal (assim se chamava) e a eleição dos membros da Assembleia municipal (assim se chamava), através da lista do partido ou coligação ou grupo de cidadãos;
- ii) À luz do ponto anterior, há um órgão executivo e um órgão deliberativo, ao qual o primeiro presta contas e subjaz às suas aprovações;
- iii) E das sessões da Assembleia municipal (assim se chamava legalmente na altura), podem participar cidadãos com agenda que diga respeito ao município, desde que perfaçam 5% dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral;
- iv) Os órgãos autárquicos passam a ser o Presidente do Conselho municipal (Conselho autárquico na actual lei), a Assembleia municipal (Assembleia autárquica, na actual lei), o Conselho municipal (Conselho autárquico na actual lei), constituído pelo Presidente do Conselho municipal, os vereadores, as direcções e seus departamentos e secções municipais;
- v) São considerados eleitores inscritos (com direito a voto), todos os cidadãos que se tenham recenseado na circunscrição territorial correspondente e com residência no bairro residencial dessa mesma circunscrição;
- vi) Uma tutela administrativa (pelo Ministério da Administração Estatal) e financeira (pelo Ministério das Finanças, actualmente Ministério da Economia e Finanças);
- vii) Apesar de a descentralização parecer ter dado um passo efectivo com a autarcização, a autonomia das autarquias é mais

administrativa do que fiscal (p.e., a Lei n° 11/97 ainda não abria espaço para receitas municipais de importância crucial para o governo central)<sup>43</sup> ou política (p.e., a lei deixou em aberto aspectos específicos decorrentes da co-habitação entre Órgãos Locais do Estado e Órgãos de poder local - as autarquias) e decorrendo daí conflitos, sobretudo quando diferiam as formações políticas governantes em cada um dos Órgãos.<sup>44</sup>

### ***Avanço da legislação e remodelação do figurino autárquico***

#### *Antecedentes e figurino da nova lei*

Se a Lei n° 2/97 foi a materialização de um pacote autárquico, que, por sua vez, foi parte dos compromissos políticos para a democratização do país, saídos dos Acordos Gerais de Paz de 1992 (entre a Renamo e a Frelimo em nome do Governo), as Leis n° 6/2018 e n° 7/2018 foram, igualmente, decorrência da acomodação política bipartidária, pois, para os interesses da Renamo era preciso, antes das eleições, que se concordasse sobre aspectos importantes, como o reforço da partilha partidária nos fóruns de tomada de decisão eleitoral e político-administrativa do país.<sup>45</sup>

A lei anterior i) deixava omissa no ordenamento jurídico a relação entre OLE-Órgãos locais do Estado e OPL-Órgãos de Poder local (a saber as autarquias), ao que Nuvunga e Cumba (2004) chamaram de coabitação, que resultou em conflitos de gestão territorial, administrativa e até patrimonial; ii) não resolveu o problema da autonomia das autarquias locais terem mais

---

<sup>43</sup> Vilankulo, por exemplo, apenas retinha 30% das receitas da actividade turística colectadas pelo governo central.

<sup>44</sup> Vide Nuvunga, Adriano e Cumba, Alves (2004). Coabitação entre Órgãos locais do Estado e Órgãos do poder local (autarquias), AWEPA, Maputo.

<sup>45</sup> Veja-se, por exemplo, que aquilo que ficou conhecido como pacote reivindicativo da Renamo, incluía questões fora do âmbito autárquico, mas sim do contexto nacional, como, por exemplo, o enquadramento das Forças armadas da Renamo nas Forças de Defesa e Segurança de Moçambique, a despartidarização da Administração Pública e a revisão da lei eleitoral, entre outros.

atribuições administrativas do que fiscais (p.e., a Lei nº 11/97 ainda não abria espaço para receitas municipais de importância crucial para o governo central) e não resolveu a questão do chamado princípio do gradualismo que ficou ainda discricionário e politizado, sem lei clara sobre periodicidade, formato e critérios consensuais para implantação de territórios autárquicos (a oposição reclamando que tais critérios não se estendiam a territórios de orientação política pró-oposição). Não se referia à igualdade de género, a saber, a equidade de participação política das mulheres nas candidaturas eleitorais.

Ora, o processo legislativo autárquico continuou evoluindo, destacando-se, de seguida, algumas normas importantes como o Decreto-lei nº 65/2003, de 30 de Dezembro, do Conselho de Ministros, que instaurou a figura de Representante da Administração do Estado nos territórios de coincidência entre a autarquia (OPL) e OLEs, ao que Cistac (2012) denominou “re-centralização”; a Lei nº 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR número 6, Série I), que revoga a anterior Lei nº 7/97, de 31 Maio (BR número 22 Série I), sobre a tutela administrativa do Estado; a Lei 3/2008, de 20 de Março (BR número 23 Série III), que cria mais 10 autarquias (totalizando 43), seguida da Lei nº 11/2013, de 3 de Junho (BR número 44, Série I), que implantou mais outras autarquias, passando a totalizar 53, até à actualidade. Repare-se que não surge lei alguma que resolva o problema político da delimitação territorial da circunscrição autárquica. A eleição dos titulares dos órgãos autárquicos, antes da actual lei, foi regida pela Lei nº 7/2013, de 22 de Fevereiro (BR número 16, Série I), republicada pela Lei nº 10/2014, de 23 de Abril (BR número 10, Série III), que apesar de mudanças nas designações dos órgãos colegiais autárquicos (p.e., a figura dos conselhos), não alterou o padrão de eleição, o que veio a acontecer com o pacote de 2018.<sup>46</sup>

À entrada para as eleições de 2018, destaca-se um dado curioso, a saber, um ciclo eleitoral que começa com actos pré-eleitorais com legislação do

---

<sup>46</sup> Importa referir que, até aqui, fomos mencionando “órgãos municipais” (Presidente do Conselho municipal, Assembleia municipal, Conselho Municipal) conforme a designação legal adoptada anteriormente.

ciclo eleitoral anterior/precedente (do ciclo eleitoral de 2013/4). Isto fez com que os primeiros actos como o recenseamento, em particular, encontrassem uma calendarização *ad-hoc* e sujeita a alterações que comprometeram os actos seguintes. O processo eleitoral ficou refém do chamado diálogo político Governo-Renamo, o qual trazia dificuldades sérias de alcance de consenso político. Consenso este que fez o processo recuar aos tempos da pujança bipartidária do pós Acordo Geral de Paz de 1992.

Ainda no âmbito das dificuldades de alcance desse referido consenso político, o pacote legal para todos os actos do processo eleitoral de 2018 ficou comprometido. O adiamento da promulgação dum pacote legal completo fez com que, a título de exemplo, apenas duas leis de emergência (dado o calendário eleitoral apertado) saíssem dum esperado pacote autárquico, nomeadamente as Leis nº 6/2018, de 3 de Agosto (que altera a já referida Lei nº 2/97 da implantação das autarquias locais), e nº 7/2018, de 3 de Agosto (que altera a já referida Lei nº 7/2013 sobre a eleição dos titulares dos Órgãos autárquicos). Esta actual lei traz, essencialmente, a nova forma de eleger o Presidente do Conselho autárquico e da Assembleia autárquica, por meio de listas de candidaturas vencedoras; introduz a figura de substituição sequencial seguindo a ordem da lista de candidatura vencedora segundo registo legal; traz novas figuras como são os casos do Conselho autárquico e da Assembleia autárquica; anula a figura de eleições intercalares; mantém o espírito de eleição por sufrágio directo para os órgãos autárquicos, apesar da forma de sufrágio se firmar por meio de escrutínio indirecto (p.e., o eleitor vota para uma lista, da qual sai o presidente do Conselho autárquico e seus eventuais substitutos, caso o primeiro esteja impedido de continuar o mandato); atribui competência jurisdicional aos tribunais judiciais distritais ou de cidade para apreciação e julgamento, em primeira instância, dos contenciosos relativos aos protestos, e reclamações decorrentes do processo de recenseamento e actos eleitorais subsequentes.

As condições da pacificação do país são negociadas pelas cúpulas do partido Frelimo e Renamo, resultando na Revisão Pontual da Constituição pela Lei nº 1/2018, de 12 de Junho (BR número 115, Série I), e na aprovação tardia

e apressada da legislação eleitoral (Leis nº 6/ 2018 e nº 7/2018, de 3 de Agosto). Os anexos 1 e 2 apresentam os resumos das principais disposições das referidas Leis nº 6/2018 e nº 7/2018.

### ***Efeitos do novo figurino de implantação e eleição dos órgãos autárquicos na participação política***

Entendemos, de acordo com Castro (1992), que, na sua forma representativa, a democracia pressupõe a extensão máxima do direito ao sufrágio, e funda-se na expectativa de participação ampla e consciente dos eleitores no processo de escolha de seus dirigentes. Entenda-se essa participação no sufrágio como participação eleitoral, embora para tal se acrescenta ou o papel dos aparelhos político-ideológicos, ou o alinhamento da opinião pública, ou ainda a racionalidade do eleitor na avaliação dos custos de votar/escolher ou de não votar.

Embora ela não se limite à participação no acto de votação, mas sim se estendendo pelo processo eleitoral inteiro,<sup>47</sup> a participação eleitoral sofre influência de estruturas ideológicas de formação da consciência ou da alienação política e também de variáveis de consciência de massa, como diz Converse (1966), ou de acção subjectiva, como diz Touraine (1996). No caso moçambicano, assim como outros de contexto político similar, o factor administrativo-eleitoral ainda exerce muita influência no quadro, pelo menos estatístico, da participação eleitoral. E pelo que se observou nestas eleições de 2018, a administração eleitoral<sup>48</sup> exerceu tal influência a

---

<sup>47</sup> P.e., o envolvimento de cidadãos eleitores e/ou forças concorrentes nos processos pré-eleitorais (p.e., na normaçoão da legislação eleitoral; no recenseamento, etc.) e pós eleitorais (p.e., *check & balance* dos eleitos).

<sup>48</sup> Arrisca-se em entender a administração eleitoral como parte do aparato governamental (p.e., a Lei coloca o Executivo com papel na administração eleitoral); como parte do aparato político e burocrático (p.e., CNE e seu modelo de membros e vogais partidários) e de secretariado de organização e de execução técnica (STAE).

começar pelo arranjo territorial, programático e do cronograma do processo eleitoral.

Sabe-se, por exemplo, que ainda, a montante, i) o próprio recenseamento eleitoral, em Moçambique, mexe com o cálculo de territorialidade que determina, ou que é determinado, pela presunção do domínio/influência político-ideológica das forças partidárias concorrentes, influenciando assim o figurino dos círculos eleitorais e da quantidade de inscrição de eleitores;<sup>49</sup> ii) a própria distribuição de postos de recenseamento, ou mais tarde, as condições materiais da distribuição/implantação de assembleias de voto, nos diferentes círculos eleitorais, influenciam no quadro global da participação eleitoral; iii) episódios de proponentes que submeteram suas candidaturas às eleições autárquicas de 10 de Outubro de 2018, após o fecho do prazo estabelecido pela Comissão Nacional de Eleições (CNE). Tratou-se, por exemplo, da Associação Juntos Pela Cidade (JPC) e do Partido para o Desenvolvimento de Moçambique (PDM), que submeteram as suas candidaturas no dia 14 de Agosto último, um dia depois do processo ter sido declarado encerrado às 18 horas do dia 13 de Agosto; iv) pode-se ainda mencionar o facto do processo de apuramento/ processamento preliminar de resultados da votação, ou mesmo da inscrição de eleitores, ter implicações no mapa estatístico da participação eleitoral, nomeadamente no número de eleitores não inscritos, número de votos válidos, nulos, em branco, e abstenção (a ser abordada mais adiante); v) e por outro lado, a recusa ou abstenção da administração eleitoral em cancelar as reclamações primárias, para servirem de posterior impugnação dos resultados por parte dos contestatários, também influenciou no processo final de jurisdição eleitoral.

---

<sup>49</sup> Estudos, como o do IESE (2013) mostram que a inscrição dos cidadãos eleitores devia ser função estatística directa (igual ou aproximada) da extracção demográfica de cidadãos com idade eleitoral activa até à data das eleições em causa (Domingos do Rosário, Uma reflexão sobre o calendário e o recenseamento eleitoral para as eleições autárquicas de 2013, in: IDEIAS, boletim nº 50, Maputo).

Como, então, podemos aferir a participação eleitoral em 2018? Logo à partida, o recenseamento eleitoral de 2018, terminado a 17 de Maio, deu, segundo o STAE, cerca de 6,7 milhões potenciais eleitores inscritos, o que correspondeu a 88% da meta prevista;<sup>50</sup> ou seja, segundo essa linha de estimativas da CNE/STAE, 12% (perto de 1 milhão de potenciais eleitores) ficou por ser registado (isto é, sem espaço de participação eleitoral). O censo de 2017 estimou cerca de 47% da população (mais de 12 milhões) de cidadãos com idade não inferior a 18 anos.<sup>51</sup> Isto é, novamente, há aqui uma fasquia que, embora não matematicamente exacta, dá indicações da dificuldade da administração eleitoral, em extrair os reais potenciais eleitores do conjunto da faixa dos cidadãos não inferiores a 18 anos.

Já no decurso das eleições, propriamente ditas, os resultados das autárquicas de 2018 produziram, provisoriamente, segundo anunciou a CNE a 24 de Outubro de 2018, uma média de participação (entenda-se afluência às urnas) de 60,05% das 53 autarquias, contra 46% das eleições de 2013 (53 municípios), 46% das eleições de 2008 (43 municípios), 28% 2003 (33 municípios) e 15% em 1998 (33 municípios).

A avaliar pelo facto de a taxa de participação em 2018 ter sido superior à de 2013, podia-se, por enquanto, excluir a hipótese de que o novo figurino legal de implantação e eleição dos órgãos autárquicos afectou negativamente a participação eleitoral de 2018. Seja como for, essa conclusão careceria de mais aprofundamento, no sentido de que ela olha apenas para o lado aritmético da participação de eleitores nas urnas. Primeiro, era preciso averiguar as bases reais sob as quais recaem as

---

<sup>50</sup> Estes números a 100% dariam cerca de 7,6 milhões de potenciais eleitores.

<sup>51</sup> Reconhece-se a margem de erro deste cálculo, derivado do facto de a matriz de agrupamento de idades do Instituto Nacional de Estatísticas não indicar com precisão uma faixa da população com 18 anos para frente; por exemplo, dentro da faixa de 15-19 anos da matriz do INE não se consegue com clareza perceber o número exacto de população com 18 e com 19 anos. Todavia, dos 0 aos 19 anos, a população é de 52% (e desta percentagem deduz-se a percentagem da população com 18 e 19 anos a qual deverá se juntar à percentagem da população que vai dos 19 anos para frente).

percentagens de participação dos eleitores nas urnas, quer em 2013 quer em 2018. Segundo, seria preciso averiguar as outras razões que levaram os eleitores a ir às urnas julgar os partidos políticos, grupos de cidadãos e coligações de partidos, mesmo sabendo que não teriam nos boletins de voto aquela figura que assumiu a campanha eleitoral em nome de cabeça de lista.

Como hipóteses, acreditamos que: i) os cidadãos já levavam consigo questões a serem usadas como moeda de defesa ou de ajustes de contas nas urnas<sup>52</sup> – na linha do que Converse (1966) aponta como sendo o factor opinião pública na formação do voto, questões que derivam não só do contexto autárquico, como também do contexto da relação entre o Estado (governo central) e o grau de desgaste/frustração face ao governo do partido no poder (p.e., são corolário deste cenário as recorrentes trocas de comunicação, nas redes sociais, contendo sátiras e apelos a um voto de contestação contra figuras e acções do partido no poder); ii) os eleitores, não conhecendo a lei, assumiram que o cabeça de lista teria os mesmo poderes previstos na lei anterior.

Todavia, dois problemas podem ter sido assumidos como não-problemas: i) um que tem a ver com a eventualidade de substituição sucessiva entre os membros duma lista vencedora (p.e., os cabeças de lista foram ao teste de aprovação junto do eleitor, porém, os eventuais sucessores desses cabeças-de-lista vencedores assumiriam a governação autárquica, sem que os munícipes os conhecessem/aprovassem); ii) a própria prestação de contas ao munícipe que, legalmente, pode ser efectuada por um dos membros da lista vencedora (e não apenas pelo cabeça desta), deixando o cabeça-de-lista para um campo de prestação de contas virado, sobretudo, para o seu partido/grupo/coligação.

---

<sup>52</sup> A circulação de comunicações, nas redes sociais, com dizeres tendentes à retaliação contra o *modus operandi* do partido no poder, era reveladora dessa aparente intencionalidade do eleitor, ou pelo menos dessa aparente instigação de um voto “contra o estado de coisas” da governação da Frelimo.

Por outro lado, a abstenção é também parte crucial na análise da participação eleitoral/política. E para o caso em análise, não se pode, igualmente, referir que a abstenção sofreu influência do novo figurino de implantação e eleição dos órgãos autárquicos. Aliás, é preciso ver que houve novos vencedores em espaços que se assumiam “bastiões” de determinadas forças políticas (i.e., a Renamo venceu em Chiúre, Cabo Delgado, passando a ser a primeira autarquia a sair do domínio da Frelimo naquela província; a Renamo teve um aumento de votos em Xai-Xai em Maputo cidade e persiste a dúvida sobre a sua derrota na Matola).

A análise da abstenção e sua relação com o figurino de implantação e eleição dos órgãos autárquicos torna-se ainda mais complexa se atentarmos no que se segue: em Moçambique, a abstenção é tecnicamente contabilizada como sendo o somatório dos votos em branco e o número dos eleitores inscritos que não se fizeram às urnas de votação. Ora, o correcto seria, primeiro, diferenciar os que, simplesmente, não se dirigem às assembleias de voto/urnas, daqueles que, mesmo se dirigindo às assembleias/urnas, acabam por não conseguir votar (i.e. porque os seus nomes não constam nos cadernos eleitorais, falta de compreensão da organização das mesas, filas longas, falta de electricidade/iluminação, atrasos na abertura das mesas de voto, etc.).

O problema da contabilização da abstenção real começa com o facto dos eleitores ainda não estarem, estatisticamente, desagregados em variáveis sociodemográficas relevantes, não permite análises exaustivas sob o ponto de vista, por exemplo, do voto e do não-voto feminino, da faixa etária, da mobilidade social, das filiações religiosas clássicas ou evangélicas que começam a ser determinantes na actualidade, das categorias sócio-profissionais ou ocupacionais, etc.: i) esta desagregação permitiria averiguar, primeiro, quais os grupos sociais que tendencialmente se abstêm de votar, numa dada eleição, para daí procurar compreender as razões por detrás dessa abstenção; ii) por outro lado, continuam a fazer parte do apuramento da abstenção factores não fidedignos de análise, como são os casos daqueles eleitores inscritos que, por razões técnico-administrativas, foram impelidos de votar; iii) não se pode ignorar aquela fracção de

cidadãos que, por iniciativa própria ou não, não se recenseia (uns por consciência de se distanciarem do processo eleitoral, outros por força administrativa);<sup>53</sup> iv) por fim, e mais difícil ainda de abstrair, está o conjunto de eleitores que, não dominando o manuseamento do boletim de voto, incorrem em actos de votação que resultam em votos nulos. Esta categoria de votos não faz parte da contabilização técnica da abstenção – assume-se que à medida que os contextos eleitorais avançam e as pessoas vão estando mais envolvidas no processo eleitoral, este vai ficando mais simplificado e gerível (pelo eleitor), e assim, este terceiro problema vai desaparecendo.

### ***Estágio da descentralização e da participação política***

De entre várias abordagens, a participação reúne algum consenso teórico, ao nível de vários autores que estudaram o “político”, generalizando a ideia do papel representativo ou activo do cidadão na esfera político-decisional implicada. Por exemplo, Mamdani (1996, 2018) e Touraine (1996) trazem a ideia de exercício de cidadania através de “sujeitos” ou não-sujeitos dum agir comunicativo na esfera pública/política, nas palavras de Habermas (2012), dentro da consciência ou subconsciência dos indivíduos no seu respectivo mercado/campus político, segundo Bourdieu (1989). Estes pontos aparecem definidos em três níveis de participação política descrito por Bobbio (1993) como nível de presença (actor passivo e reproduzidor da política acção política; um nível de activação (aonde o actor já possa expressar uma vontade ou recusa na participação do campus político; um nível de decisão (cidadão sujeito crítico na concepção, gestão e produto do mercado político).

Qual o estágio de participação política que o actual figurino das autarquias locais confere em Moçambique? Terá a tese de Otayek (2007) algum significado para o contexto da descentralização/autarcização em Moçambique? Obviamente estas questões requerem estudos mais alargados.

---

<sup>53</sup> Em contextos eleitorais como o Brasil, onde o voto é, por lei, obrigatório, este quociente não conta.

Estamos a falar de matérias como, por exemplo, i) o tradicional debate sobre o gradualismo, que na verdade é nele que reside a possibilidade de extensão territorial do campo do poder local/autárquico para o cidadão; ii) a obrigatoriedade de participação da mulher na política (por exemplo, através de listas de partidos/grupos de cidadãos equilibradas por sequência entre homens e mulheres). Aliás, nem sequer foi preocupação do legislador (ainda dominado pelo modelo patriarcal) a questão da equidade de género; iii) a prestação de contas que, ao nível autárquico, deveria ser prestada dos órgãos autárquicos para o cidadão, como era na vigência da lei anterior, corre o risco de ser agora dirigida para o partido que coloca os candidatos/eleitos (e que tem o poder de os remover).

Ora, se o princípio constitucional, em Moçambique, indica que “a descentralização tem como objectivo a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, aprofundar e consolidar a democracia ...” (Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, art. 267), temos então que procurar compreender qual, é objectivamente, o espaço efectivo dessa participação do cidadão e/ou consolidação da democracia.

O novo figurino legal da implantação e eleição e do funcionamento dos órgãos autárquicos reforçará a prestação de contas da governação autárquica para os aparelhos partidários, que originaram as listas de candidatura/eleição daqueles órgãos, afastando o cidadão da possibilidade de sufragar directamente o presidente do Conselho Autárquico.

A redução do espaço de cidadania no contexto do poder autárquico, vem reforçado sob o ponto de vista dos poderes tutelar e regulamentar do Estado sobre as autarquias locais (artigos 13 e 14 da Lei nº 6/2018) e da atribuição de cooperação entre órgãos locais do Estado e as autarquias (artigo 25). Igualmente em relação à legislação anterior, a lei actual não é específica em termos de indicadores objectivos dessa interacção, o que propicia conflitos de autonomia. É igualmente marca da confusão da autonomia do poder local a interferência do poder executivo – nalguns casos até substituindo o poder jurisdicional de marcação das datas ou da

nulidade de sufrágios (artigos 136 e 144 respectivamente da Lei nº 6/2018) – ou até da investidura de órgãos autárquicos (artigo 38 da Lei nº 6/2018), entre outros capítulos em que este poder, exercido pelo Conselho de Ministros (portanto, não eleito e não sendo órgão de soberania), afigura-se determinante na dinâmica do poder local.<sup>54</sup>

### ***Eleições e sociedade civil***

Quais são as questões fundamentais a ter em conta na revisão da legislação eleitoral para 2019? Que peso se deu ao interesse nacional relativamente ao pacto interpartidário existente por detrás da legislação? Para a sociedade civil, a preocupação centra-se nos riscos político-sociais de governabilidade após as eleições. Salienta-se o debate introduzido pelo Instituto para a Democracia Multipartidária (IMD), o Centro de Integridade Pública, os consórcios “Sala da Paz” e “Votar Moçambique”, e as organizações EISA, IDE, CESC, WLSA, e mais. Estas organizações, em nome da sociedade civil, foram-se posicionando, quer em blocos ou mesmo individualmente, face ao acompanhamento do processo eleitoral, desde a fase da preparação das leis (normação) até à Observação eleitoral do sufrágio. Mas antes de descrevermos esse posicionamento, percebamos alguns pontos cruciais do *modus operandi* estruturante da sociedade civil em Moçambique.

O que se constatou, num estudo dirigido a dirigentes de organizações da sociedade civil nacionais, é que existem lacunas de intervenção da sociedade civil no sentido de promover uma real participação dos cidadãos na governação e na formulação de decisões políticas que os afectam. Dentre os pontos fracos apontados, salientam-se a falta de abrangência nacional, os limitados recursos financeiros e a ausência de coordenação (FDC, 2007). Dois outros problemas vinculam-se à estruturação da sociedade civil e à sua governação interna. Isto é: por um lado, existe uma grande permeabilidade entre a liderança de parte das Organizações da

---

<sup>54</sup> Imaginemos, por exemplo, o tipo de arbitragem tutelar de uma querela patrimonial ou territorial ou outra entre um órgão local do Estado e uma autarquia dirigida por um partido diferente da cor partidária do poder central.

sociedade civil e actores da esfera política/pública que, “policialmente”, penetra no meio associativo com objectivos de controlo do discurso da sociedade civil. E não é por acaso que uma parte significativa da liderança dos organismos associativos vem (ou pertence ainda) do sector da função pública e/ou com ligações político-partidárias (Bellucci, 2003). Embora sem ser generalizada, associa-se ainda uma suspeita de reprodução social do clientelismo no Estado, na maioria das organizações, não só na composição ou na forma de recrutamento do pessoal, como ainda na maneira como se estabelecem alianças vocacionais entre elas.

Bellucci (2003) confirmou, no seu estudo,<sup>55</sup> a permeabilidade entre os órgãos do poder do Estado e as ONGs. Também como consequência desta permeabilidade, Bellucci constatou que as ONGs tendem a adoptar uma postura pouco activa, conformando-se às práticas e mecanismos de interacção com o Estado ao invés de buscar alterá-los. Tal conjuntura tem levado a oposição, com destaque especial para a Renamo, a questionar a autonomia da sociedade civil, considerando que a maior parte das organizações que a compõem são dependentes e/ou vinculadas da/à Frelimo e ao Governo. Por outro lado, em termos governativos, as lideranças das organizações da sociedade civil muitas vezes não aplicam internamente aquilo que apregoam externamente. Adianta Bellucci que os apoios institucional e material destinados à fortificação da sociedade civil ainda não resultaram numa efectiva autonomia da mesma. Do mesmo modo, a própria definição ou financiamento/não financiamento das agendas de intervenção das organizações da sociedade civil interfere também com a sua capacidade de autonomia.

Em torno das eleições em Moçambique, e embora sem evidências para as eleições de 2018, tem-se registado, nalgum momento, conforme enunciado atrás, organizações que se indefinem entre a agenda primeira dos doadores e a agenda última de democratização/transparência do processo eleitoral no país (p.e., raramente há financiamento e engajamento para a

---

<sup>55</sup> Embora referido às eleições legislativas, os resultados também se aplicam às eleições municipais.

observação do recenseamento eleitoral, diferentemente do sufrágio). Há também organizações que multiplicam os seus esforços (agendas, programas temáticos, parceiros de implementação, capacidade de financiamento e regiões de actuação) em função do suporte e interesse do financiador por lugares e objectos de trabalho específicos.

Um outro dado preocupante tem a ver com aquela franja da sociedade civil cuja constituição não é e não foi acompanhada da *expertise* necessária para o campo objectivo a que se fazem/fizeram agentes – p.e., organizações que sem domínio do debate jurídico-eleitoral, ou especificamente dos contornos políticos da nova lei eleitoral, ou sem domínio da análise do campo político-eleitoral, se fazem/fizeram intervenientes do debate público. Trata-se de uma parte da sociedade civil, com algumas das suas organizações a surgirem esporadicamente para agendas estratégicas do momento. Aliada a estas, há/houve organizações que se fazem/fizeram ao campo político de forma tímida face às vicissitudes do tal pacto do diálogo político (p.e., por medo ou não de eventuais represálias do regime estas organizações não agem, pelo que essa apatia se transforma na realidade em cumplicidade).

A sociedade civil também apareceu dispersa, por exemplo, quanto à duplicação de acções, que podiam maximizar os seus esforços de participação e de distribuição pelo território nacional, ou mesmo esforços de contagem paralela pelos demais círculos eleitorais. Para este último caso, em particular, exemplifica-se o fim da Plataforma Organizacional do Observatório Eleitoral, assim como a entrada em cena das posições tomadas entre dois grupos de organizações que se dividiram, objectivamente, a partir das intercalares de Nampula de 2018, nomeadamente, o VOTAR MOÇAMBIQUE e a SALA DA PAZ, a par de outros esforços cívicos que também iam acontecendo.<sup>56</sup> Por estes e outros

---

<sup>56</sup> Sem deixar de lado, por exemplo, a singularidade de algumas organizações que trabalham em eleições na produção de diferentes aplicativos/plataformas electrónicas de acompanhamento da votação ou da contagem dos votos, ao mesmo tempo que outras continuam usando fichas em papel.

factores, não é de estranhar o facto de a sociedade civil (conjunto de Organizações) não ser ainda vector de representatividade social e de participação política, sobretudo fora da capital do país ou outras capitais provinciais.

Inclui-se, no entanto, o papel de Organizações que se destacaram numa actuação político-eleitoral efusiva, nomeadamente em: i) liderança de debates de auscultação pública sobre a proposta de lei eleitoral, embora muito tardiamente, menos de poucas semanas antes do depósito da proposta de lei na Assembleia da República; ii) capacitação de partidos políticos em matéria da nova lei de eleição dos órgãos autárquicos (p.e., IMD, Votar Moçambique, Observatório de Direitos Humanos); iii) observação eleitoral através da fiscalização dos actos da votação e contagem paralela (p.e., Centro de Integridade Pública, Observatório eleitoral, Sala da Paz); vi) advocacia junto aos partidos políticos em defesa da participação política da mulher (p.e., Fórum Mulher); v) Educação cívica eleitoral (esta levada a cabo por uma gama de organizações da sociedade civil; vi) denúncia de casos de enchimento de urnas, de editais fraudulentos e/ou irregulares, de contagem fraudulenta (Centro de Integridade Pública – CIP, Observatório Eleitoral, *Electoral Institute of Southern Africa* – EISA); vii) Fiscalização e estudos de algumas Organizações (p.e., Centro de Integridade Pública, 2018), que apontam para a ingerência político-partidária sobre o processo eleitoral (p.e., é exemplo disto a primazia/sucesso dos partidos políticos na “alimentação” do contencioso eleitoral, em detrimento das denúncias públicas de organizações da sociedade civil ou de populares individuais). E, ainda na mesma linha do CIP, tais riscos tomam a forma de “atropelo” político sobre o interesse público/cívico, a avaliar, por exemplo, pela exclusão polémica de candidatos, pelo silêncio da administração eleitoral sobre as denúncias da sociedade civil face a irregularidades eleitorais, pela inconstitucionalidade jurídico-eleitoral denunciada pela sociedade civil, entre outros. São exemplo dessas denúncias e alertas ignorados daquela sociedade civil “formal” os sucessivos boletins editoriais eleitorais semanais do CIP, desde as fases pré-eleitorais (p.e., recenseamento eleitoral) até a fase pós-sufrágio (p.e., validação dos resultados).

## ***Algumas notas sobre o processo eleitoral autárquico e resultados do pleito***

A primeira grande pergunta a ser feita para o processo eleitoral moçambicano, no caso concreto do de 2018, seria: Quais as vantagens democráticas do novo pacote eleitoral (Leis nº 6/2018 e nº 7/2018)? Por detrás desta pergunta está a relação *sine-qua-non*, assumida por Bacelar Gouveia (2019),<sup>57</sup> entre uma Constituição e suas leis ordinárias (no caso a lei sobre descentralização ou a lei eleitoral): para além do reforço da tutela e presença do poder central sobre as autarquias, demonstrado no capítulo anterior, a nova lei de eleição dos órgãos autárquicos privilegiou a figura colectiva de uma lista de indivíduos que não foram objecto de apresentação e apreciação pelo eleitor, durante as campanhas eleitorais. Apenas se exibiram os cabeças de lista, os símbolos e as marcas discursivas dos seus partidos, como suficiente para decisão do eleitor. Isto mostra que mesmo os próprios actores políticos não compreenderam a intenção duma eleição por listas, fazendo com que os partidos tivessem ainda mais poder de organização/influência dos/nos governos locais e, inclusivamente, nas relações da governação local (para o caso dos partidos vencedores). Importa referir que este cenário não se efectivou ao nível de todos os partidos políticos concorrentes.

Por outro lado, se o próprio boletim de voto não dá indicação dos constituintes dessas listas (apenas o símbolo do partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos), pode-se questionar a racionalidade desta eleição por listas, pois, na essência, não é para as listas que o eleitor votou (e nem foram as listas que os partidos colocaram em concorrência política). Logo, não é o processo de descentralização (poder local/poder do cidadão local) quem saiu a ganhar com este pacote eleitoral – talvez tenham sido os partidos políticos que mais vantagens tiraram com este pacote eleitoral (recordando que, em muitos casos, os próprios

---

<sup>57</sup> Conferência nacional sobre Constituição, Descentralização e Desenvolvimento em Moçambique, Universidade Católica de Moçambique/Faculdade de Direito, 15/02/2019, Nampula.

manifestos eleitorais foram desenhados e aprovados pelos níveis provincial/central).

Outro aspecto que caracteriza a politização do processo eleitoral, de 2018, pode ser entendido através da forma como se posicionaram a administração e a jurisdição eleitorais, face a contendas e contenciosos pré-eleitorais (p.e., candidaturas e aprovação das mesmas) e eleitorais e pós-eleitorais (p.e., contagem e validação dos resultados do sufrágio). No caso das candidaturas, estas também não escaparam às vicissitudes e vontades político-partidárias, e que para alguns casos ficou popularmente conhecido como “perseguição e exclusão de candidatos”, que eventualmente poderiam ameaçar a manutenção do poder do partido na governação de Maputo – Venâncio Mondlane pela Renamo e Samora Machel Júnior pela AJUDEM.<sup>58</sup>

A CNE, primeiramente, reprovou a candidatura de Venâncio Mondlane, retirando-o da lista de candidatos da Renamo, dando sequência à impugnação imposta pelo MDM, que reiterou que Mondlane não era elegível por ter renunciado ao mandato em 2015, enquanto membro da Assembleia Municipal de Maputo. A CNE deu aval ao argumento do MDM, sustentando-se do artigo nos nº 1 e 4 do artigo 14 da Lei nº 7/97, de 31 de Maio,<sup>59</sup> conjugados com o nº 3 do artigo 18 da Lei nº 7/2013, de 22 de Fevereiro, alterada e republicada, pela Lei nº 10/2014, de 23 de Abril,<sup>60</sup> e alínea b) do artigo 13 da Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto – argumentando sobre a incapacidade eleitoral passiva, a qual determina que “não é elegível para órgãos autárquicos o cidadão que tiver renunciado ao mandato imediatamente anterior”. Ainda, escreveu a CNE,

“o nº 1 do artigo 14 da Lei nº 7/97, de 31 de Maio, dispõe que, no período de tempo que resta para a conclusão do mandato interrompido e no subsequente período de tempo correspondente

---

<sup>58</sup> Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique.

<sup>59</sup> Boletim da República (BR) número 22 Série I.

<sup>60</sup> BR número 10 Série III.

a novo mandato completo, os membros dos órgãos da autarquia local, objecto do decreto de dissolução bem como os que hajam perdido o mandato, não poderão desempenhar as funções em órgãos de qualquer autarquia, nem ser candidatos nos actos eleitorais para os mesmos”.

Fora o facto de que Mondlane se afigurava com simpatia suficiente, pelo menos a nível dos discursos populares, para afrontar uma Frelimo cuja base de apoio já vinha diminuindo na cidade de Maputo,<sup>61</sup> pode-se vislumbrar ter sido conveniente o/a afastamento/eliminação do concorrente Mondlane. Poder-se-ia pensar que os órgãos de administração e de jurisdição eleitorais estão apenas cumprindo o rigor da lei. Todavia, se em 2015 Venâncio Mondlane, outrora militante do MDM, renunciou ao mandato autárquico que detinha, para poder ser parlamentar, na mesma época, Silvério Ronguane, então chefe da bancada do MDM na Assembleia Municipal da Matola, também resignou para ser deputado da Assembleia da República, ambos pelo MDM. Só isto tornaria Ronguane, à semelhança de Venâncio, não elegível para candidatura à autarquia onde foi cabeça-de-lista (Matola), pois é também abrangido pelo mesmo artigo 13 da Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto. A CNE ignorou, entretanto, esta questão e manteve-se indiferente à inelegibilidade de Ronguane, por sinal, cabeça-de-lista do partido queixoso.<sup>62</sup> A CNE defende-se dizendo que ninguém apresentara queixa contra Ronguane – este critério serve para assuntos de

---

<sup>61</sup> Por exemplo, em 2013, 58,44% para Presidente do então designado Conselho municipal e 56,42% para a então designada Assembleia municipal (CNE, 2013).

<sup>62</sup> O outro lado politizante deste historial justifica-se pelo facto de, entre o MDM e a Renamo, ter havido querelas motivadas pela saída de membros do MDM para a Renamo, incluindo Venâncio Mondlane, e outras (p.e., a morte do Edil vencedor das autárquicas de 2013), das quais o partido no poder, se pode, eventualmente, ter aproveitado, fazendo alianças com cada uma das contrapartes a seu favor. Por exemplo, para o ordenamento jurídico eleitoral decorrente de pactos políticos sobre a descentralização, a Frelimo está com a Renamo (ficando o MDM reclamando de exclusão). Porém, para assuntos pontuais a Frelimo não deixa, por outro lado, de ter o MDM como aliado, como o foi no caso Venâncio Mondlane ou no caso da votação contra a candidatura de Samora Machel Júnior, como veremos de seguida.

Direito Público, mesmo estando o órgão superintendente do Estado em posse de conhecimento – *quid juris?*

A Renamo submeteu recurso à posição da CNE, alegando ilegalidade por inconstitucionalidade, por achar que a CNE se baseara numa lei já revogada, a Lei nº 7/2013. Por seu turno, o Conselho Constitucional (CC) chumbou o recurso da Renamo notificando que se a Renamo alega inconstitucionalidade legal da posição da CNE, tais leis não podem ser derogadas, segundo o Acórdão nº 8/CC/2018, de 3 de Setembro, do CC, a solicitação de apreciação de inconstitucionalidade das leis ou de ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado não compete aos partidos políticos.<sup>63</sup> Assim o CC negava provimento ao recurso interposto pela Renamo para reinstituição de Mondlane para candidato cabeça de lista pela Renamo.

Um outro episódio diz respeito à candidatura de Samora Machel Júnior (Samito). Primeiramente, este esperava ser candidato a edil pela Frelimo, mas o seu nome nem sequer constou da lista dos três pré-candidatos ao cargo, o que deixou Samito agastado. Acabou, então, por lançar a sua candidatura independente da Frelimo, como cabeça de lista da AJUDEM. Seguiram-se, internamente, diferendos entre Samito e os órgãos da Frelimo que, primeiramente, acusavam Samito de indisciplina partidária, instaurando-lhe um processo disciplinar e a situação actual de tensão entre Samito e as lideranças da Frelimo. Em resposta mediatizada em sua defesa, Samito endereçou uma carta aberta ao Presidente do seu partido. Ora, sem querer aprofundar estas querelas internas, não custa adivinhar que não era do agrado da Frelimo que Samito avançasse com a sua candidatura pessoal/independente. A somar a este argumento, uma vez mais os órgãos

---

<sup>63</sup> Artigo 244 da Constituição da República prescreve que a solicitação da apreciação de inconstitucionalidade das leis ou dos actos normativos dos órgãos do Estado compete: i) ao Presidente da República, ii) ao Presidente da Assembleia da República, iii) a um terço dos deputados da AR, iv) ao Primeiro-Ministro, v) ao Procurador-Geral da República, vi) ao Provedor de Justiça, vii) a pelo menos dois mil cidadãos.

de gestão eleitoral entram em cena política, tomando partido, ou seja, não se distanciando de tais imbróglis intra ou inter-partidários.

A começar pela CNE, nove votos de representantes dos partidos Frelimo e do MDM (parte da oposição), foram bastantes para a tomada da decisão a favor da retirada da candidatura de Samito, na sequência da indefinição sobre as supostas irregularidades da lista constituinte da AJUDEM<sup>64</sup> – atente-se aqui, novamente, o papel do MDM. Não se ouviram vozes quer da oposição (dentro da CNE), quer da Sociedade Civil, a favor da manutenção de Samito na corrida eleitoral. Uma vez mais um aspecto político derivado duma organização/ composição política da CNE. Um “jogador” (a Frelimo) que impôs seu interesse e vontade no “jogo” (eleitoral), algo que não seria pensável num contexto em que a administração eleitoral não fosse politizada, com “árbitros” independentes do “jogo”. E a seguir à posição da CNE, vem o CC, na mesma ordem de cumplicidade, através do Acórdão n.º 9/CC/2018, de 13 de Setembro, do Processo n.º 13/CC/2018, fundamentar a polémica retirada de Samito da corrida eleitoral. Eis o extracto do referido acórdão:

“(…) Há, portanto, por parte do Recorrente, erro do objecto do recurso. Outrossim, ao interpor recurso da Deliberação 64/CNE/2018, de 23 de Agosto, da qual tomou conhecimento no dia 24 de Agosto, através da notificação n.º 134/CNE/221/2018,

---

<sup>64</sup> Já dentro desta Associação soavam vozes de medo de ameaças, assim como posicionamentos de renúncia à filiação da mesma. P.e., um grupo de cidadãos filiados à AJUDEM submeteu uma petição à CNE, solicitando a retirada dos seus nomes da candidatura encabeçada por Samora Machel Júnior (Samito). Ao exemplo de Roberto Luís, um dos cidadãos visados disse ter tido conhecimento da sua participação da lista de Samora Machel Júnior, através das redes sociais, com o que não concordava, sendo que ele apoiava a candidatura de Eneias Comiche, cabeça-de-lista da Frelimo para a cidade de Maputo. A questão é por onde, então, fica a Procuradoria-Geral da República, para instaurar processo num acto destes que tem indícios de crime, por falsificação de assinaturas e documentos de suporte para a lista encabeçada por Samito? Isto não foi provado nem sequer foi dado seguimento ou foi matéria para averiguação a ser exigida pelo CC, através do mesmo acórdão.

sem no entanto referenciar a Deliberação n.º 73/CNE/2018, de 30 de Agosto, proferida em resposta à sua Reclamação dirigida àquele Órgão de conformidade com a lei, o mandatário não teve em conta o princípio de cascata a que obedecem as diversas fases do processo eleitoral; princípio este reiterado em jurisprudência do Conselho Constitucional, no âmbito do contencioso eleitoral. Segundo este princípio, não pode, no caso em concreto, a Deliberação nº 64/CNE/2018, de 23 de Agosto, já impugnada, vir a ser objecto de recurso ulterior, após ter sido percorrida uma outra etapa do *iter*<sup>65</sup> eleitoral (processo em cascata). A inobservância deste princípio impede que este Órgão aprecie o pedido. (...).

Portanto, a lei prescreve condições particulares de substituição do candidato cabeça de lista diferentes dos demais candidatos, os quais são imediatamente substituídos a partir do primeiro candidato suplente cujo processo individual de candidatura preencha a totalidade dos requisitos formais exigidos, nos termos da lei. Por conseguinte, não há substituição de candidatos após o término do prazo de entrega de candidaturas por outros novos “candidatos” cujos processos não estejam já de posse da CNE.

Assim, o Conselho Constitucional considera que a referida lista não preenche os pressupostos legalmente exigidos.

---

<sup>65</sup> Assim escreve o Acórdão, usando este termo jurídico do Direito Romano para significar “percurso”.

### III. Decisão

Com base nos fundamentos aqui expostos, o Conselho Constitucional nega provimento ao recurso interposto pela Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique – AJUDEM”.

Interessante seria perceber a razão que levou o CC a não se preocupar com os contornos da legalidade ou da ilegalidade, do preenchimento ou da desistência que a lista da AJUDEM esteve sujeita (inclui-se aqui eventual inquérito às alegações de ameaças sofridas por alguns membros dessa lista). Finalmente, temos o acto de proclamação e validação dos resultados eleitorais, que também não escapa à politização. A proclamação dos resultados eleitorais tem ocorrido num contexto de inúmeras queixas, reclamações e irregularidades em torno da contagem e dos apuramentos dos resultados. Mesmo os contenciosos eleitorais – retirados do âmbito das atribuições da CNE – quando em sede do CC sofrem do problema da desatenção da causa de mérito em favor de formalidades processuais (p.e., em favor do detalhe da impugnação prévia, extemporaneidade, entre outros).

É verdade que não se pode negar que o processo eleitoral autárquico de 2018 revelou fragilidades pela falta de domínio dos procedimentos processuais legais por parte dos partidos políticos, para se fazerem valer das queixa e/ou reclamações e protestos, sobretudo quando levados ao foro jurisdicional, quer de primeira quer de última instância. No entanto, é notório que a proclamação e a validação dos resultados eleitorais têm sido momentos derradeiros de luta eleitoral. O momento da proclamação, a cargo da CNE, é quase que o legitimar dos resultados produzidos (p.e., mesmo quando há roubo, enchimento de urnas, ou outros casos em que o partido no poder aparece como beneficiário mais directo dessas irregularidades).<sup>66</sup> Isto é, a CNE não tem ido atrás das anomalias (mesmo as

---

<sup>66</sup> A estas desconfiças juntam-se episódios que fazem crer que a CNE (incluindo o STAE, pois nunca estão em dissonância) é, de facto, um prolongamento da organização do Estado gerida pelo partido no poder. P.e., corolário ou não da

anomalias administrativas)<sup>67</sup> que colocam em causa a transparência e a veracidade dos resultados. Para isto basta só ver que os editais finais, mesmo que provindos de editais polémicos (como o caso dos 3 editais para um mesmo apuramento, na autarquia da Matola, que veremos a seguir), seguem para validação pelo CC, normalmente, sem parecer prejudicial para o partido que detém a maioria na sua composição. Eventualmente qualquer outro partido da oposição não faria diferente, se atendermos ao facto de que o *modus operandi* da CNE é, em grande medida, resultante da opção interpartidária na composição deste órgão, favorecendo sempre o/s partido/s político/s com mais assentos). Isto faz com que o descrédito face à CNE/STAE leve à expectativa popular a ser lançada para o momento da validação dos resultados.

Chegado o momento/acto da validação dos resultados, aguarda-se: a) pela legitimação dos dados produzidos em sede dos apuramentos (incluindo o final), ou, b) para se dirimir lapsos, discrepâncias, queixas, reclamações e ilícitos. Eis aqui as razões da expectativa gorada por este momento/acto.

Entretanto, contra toda a expectativa popular, o órgão máximo de validação dos resultados eleitorais (o CC) tem aparecido mais como um vector de polémica e de descrédito da regulação (jurisdição) eleitoral, justamente pela politização do seu posicionamento, quer pela forma dúbia ou parcial com que se tem posicionado, e quase sempre sem prejuízo do partido que detém a maioria na sua composição (qualquer outro partido com maioria teria mesma vantagem sistémica). A título de exemplo, está o

---

vitória do candidato da Frelimo, Rui Chong Saw, nas eleições autárquicas de 20 de Novembro de 2013, em Nacala Porto, Antoninho António, que dirigira o STAE de Nacala Porto, nessas mesmas eleições de 2013, fora chamado para ocupar o cargo de director financeiro desta autarquia, meses depois do sufrágio; assim como outras situações de Ministros nomeados, pelo Governo central, depois de terem antes assumido cargos de gestão eleitoral – in *Jornal O PAÍS*, 28 de Março de 2014.

<sup>67</sup> Esta tarefa está ainda mais facilitada para a CNE, uma vez esta retirada da jurisdição do contencioso eleitoral, o qual se enreda a partir dos tribunais de primeira instância de cidade ou distritais, provinciais e CC.

posicionamento do CC que não anula a eleição da autarquia da cidade da Matola, embora perante factos, como a alteração dos números da contagem, triplicação de editais (Matola), e mais. Contudo, paralelamente, não se percebe, por exemplo, por que razão o CC apenas considerou os factos da autarquia da vila de Marromeu (produção de “apuramentos oficiais” contraditórios, duplicação de editais, etc.),<sup>68</sup> pronunciando-se a favor da repetição da eleição, através do Acórdão nº 29/CC/2018, de 10 de Dezembro, do Processo nº 35/CC/2018. A par da suspeita da natureza politizante dos seus acórdãos, iremos, a seguir, problematizar o próprio rigor jurídico-legal e/ou sócio-jurídico dos acórdãos produzidos pelo CC em torno das últimas eleições de 2018, começando com a organização dos resultados oficiais das eleições autárquicas de 2018.

---

<sup>68</sup> Vale ainda mencionar que, no Acórdão nº 27/CC/2018, de 13 de Novembro, do Processo nº 26/CC/2018, atinente à validação dos resultados das eleições autárquicas de 2018, não se lê pronunciamento algum do CC sobre a segurança dos editais e das urnas de votos que têm sido, frequentemente, objecto de roubo, desaparecimento, enchimento de urnas e adulteração de editais.

Tabela 21: Produção e validação dos resultados eleitorais na encruzilhada das marcas políticas da Administração e Jurisdição eleitorais

### Resultados eleitorais

AUTARQUIA	INSCRITOS	VOTANTES (%)	ABSTENÇÃO (%)	VOTOS			VOTOS OBTIDOS (MANDATOS)			
				Válidos	Nulos	Branco	Frelimo	MDM	Renamo	Outros
Chiúre	31,230	17,785 (57)	13,445 (43)	16,123	1,189	467	6,144 (8)	579 (0)	9,029 (13)	377 (0) <sup>69</sup>
Mocímboa Praia	33,765	23,732 (70)	10,033 (30)	22,271	667	784	13,028 (13)	438 (0)	8,815 (8)	
Montepuez	58,680	28,388 (48)	30,292 (52)	26,380	884	1,124	13,641 (16)	1,162 (1)	11,577 (14)	
Mueda	29,871	17,541 (59)	12,330 (41)	16,447	459	633	15,142 (16)	901 (1)	406 (0)	
Pemba	99,671	58,920 (59)	40,751 (41)	56,029	1,557	1,322	30,380 (22)	3,442 (2)	21,880 (15)	359 (0) <sup>70</sup>
Inhambane	42,671	27,665 (65)	15,006 (35)	26,492	672	490	21,071 (25)	1,311 (1)	4,121 (5)	
Massinga	22,732	13,075 (58)	9,657 (42)	12,495	324	256	7,153 (10)	808 (1)	4,363 (6)	171 (0) <sup>71</sup>
Maxixe	62,062	32,562 (52)	29,500 (48)	30,535	1,238	757	23,018 (30)	2,303 (3)	4,984 (6)	262 (0) <sup>72</sup>
Quissico	11,127	6,199 (56)	4,928 (44)	5,939	138	122	3,922 (9)	393 (0)	1,624 (4)	
Vilankulo	29,382	17,233 (59)	12,149 (41)	16,422	446	365	11,118 (12)	651 (0)	4,653 (5)	
Bilene	8,246	4,731 (57)	3,515 (43)	4,514	131	86	3,883 (12)	438 (1)	193 (0)	
Macia	25,245	14,582 (58)	10,663 (42)	13,803	483	296	11,828 (15)	862 (1)	1,113 (1)	

<sup>69</sup> MONARUMO

<sup>70</sup> PAHUMO

<sup>71</sup> PJDM

<sup>72</sup> PAHUMO

Chibuto	40,849	24,697 (60)	16,152 (40)	23,369	816	512	21,155 (29)	1,069 (1)	1.114 (1)	
Chokwé	46,970	26,734 (57)	20,236 (43)	25,563	704	465	22,368 (28)	1,837 (2)	1,360 (1)	
Manjakazi	21,213	11,460 (54)	9,753 (46)	10,990	271	194	9,802 (16)	402 (0)	791 (1)	
Xaixai	92,265	51,793 (56)	40,472 (44)	49,733	1,291	769	40,386 (32)	3,202 (2)	6,145 (5)	
Chimoio	162,689	101,823 (63)	60,866 (37)	98,858	1,423	1,516	51,986 (22)	2,949 (1)	43,949 (19)	
Catandica	26,174	18,79 (72)	7,375 (28)	18,105	300	392	11,582 (11)	418 (0)	6,107 (6)	
Gondola	27,739	16,830 (61)	10,909 (39)	16,372	203	249	9,613 (11)	702 (0)	6,063 (6)	
Manica	31,141	19.760 (63)	11,381 (37)	19,192	298	265	11,492 (13)	599 (0)	7,106 (8)	
Sussundenga	15,830	10,605 (67)	5,225 (33)	10,154	165	284	6,573 (9)	1,175 (1)	2,408 (3)	
Maputo cidade	616,076	389,302 (63)	226,774 (37)	375,918	9,598	3,786	214,103 (37)	19,269 (3)	136,947 (24)	4,615 (0) <sup>73</sup>
Boane	54,002	33,096 (61)	20,906 (39)	31,458	994	628	23,072 (24)	1,581 (1)	6,648 (6)	173 (0) <sup>74</sup>
Manhiça	38,441	22,730 (59)	15,711 (41)	21,293	947	465	14,634 (15)	1,747 (1)	4,937 (5)	
Matola	503,459	297,889 (59)	205,570 (41)	286,938	8,090	2,861	137,875 (29)	11,799 (2)	135,678 (28)	1,586 (0) <sup>75</sup>
Namaacha	9,225	6,164 (67)	3,061 (33)	5,903	182	78	4,864 (12)	221 (0)	599 (1)	220 (0) <sup>76</sup>
Angoche	48,181	28,204 (59)	19,977 (41)	25,741	1,493	941	10,612 (13)	1,127 (1)	13,192 (17)	839 (0) <sup>77</sup>
Ilha de Moç.	32,029	17,012 (53)	15,017 (47)	15.644	766	602	5,942 (8)	1,803 (2)	7,630 (11)	269 (0) <sup>78</sup>

<sup>73</sup> JPC (2,809), CAD (427), E-POVO (368), UE (164), PPPM (159), PVM (409), PASOMO (279), SCM (715), PDM (269)

<sup>74</sup> PJDM

<sup>75</sup> CAD (449), PJDM (336), E-POVO (309), PVM (174), PDM (318)

<sup>76</sup> ANRAN

<sup>77</sup> AMUSI (357), PLDS (482)

<sup>78</sup> AMUSI

Malema	27,409	10,631 (39)	16,778 (61)	10,012	283	336	4,267 (8)	825 (1)	4,788 (8)	132 (0) <sup>79</sup>
Monapo	45,456	22,207 (49)	23,249 (51)	19,992	844	1,371	9,579 (15)	618 (1)	9,363 (15)	432 (0) <sup>80</sup>
Nacala porto	144,369	86,259 (60)	58,110 (40)	80,190	3,051	3,018	32,469 (17)	2,247 (1)	43,810 (23)	1,664 (0) <sup>81</sup>
Nampula	342,463	203.742 (59)	138,721(41)	196.230	4,277	3,235	63,187 (17)	12,221 (3)	116,602 (31)	4,220 (0) <sup>82</sup>
Ribáuè	25,287	11,186 (44)	14,101 (56)	10,416	386	382	4,870 (8)	852 (1)	4,436 (8)	260 (0) <sup>83</sup>
Cuamba	58,055	25,990 (45)	32,065 (55)	24,301	908	781	9,586 (12)	1,584 (2)	12,952 (17)	179 (0) <sup>84</sup>
Lichinga	99,751	57,931 (58)	41,820 (41)	55,190	1,219	1,504	28,668 (20)	1,591 (1)	24,949 (18)	
Mandimba	13,855	8,296 (60)	5,559 (40)	7,518	390	388	4,314 (8)	267 (0)	2,937 (5)	
Marrupa	13,445	6,606 (49)	6,839 (51)	6,150	183	270	4,401 (10)	627 (1)	1,125 (2)	
Metangula	10,353	8,004 (77)	2,349 (23)	7,788	65	151	5,028 (9)	117 (0)	2,643 (4)	
Beira	280,010	180.897 (65)	99,113 (35)	174,529	3,916	2,359	51,089 (14)	79,924 (22)	42,896 (12)	713 (0) <sup>85</sup>
Dondo	43,006	28,727 (67)	14,279 (33)	27,295	978	447	18,431 (21)	2,766 (3)	6,105 (7)	
Gorongosa	17,925	12,217 (68)	5,708 (32)	11,737	121	357	8,471 (10)	857 (1)	2,411 (2)	
Marromeu	28,211	19,075 (68)	9,136 (32)	17,673	733	669	8,330 (8)	1,533 (1)	7,810 (8)	

---

<sup>79</sup> AMUSI

<sup>80</sup> AMUSI

<sup>81</sup> AMUSI (1,265), PLDS (263), CEANA (136)

<sup>82</sup> AMUSI (2177), PAHUMO (239), MAMO (1,206), AMAJPS (285), PLDS (313)

<sup>83</sup> AMUSI

<sup>84</sup> PDM

<sup>85</sup> E-POVO

Nhamatanda	22,158	14,880 (67)	7,278 (33)	14,236	271	373	7,834 (10)	676 (0)	5,726 (7)	
Moatize	36,812	22,214 (60)	14,598 (40)	20,141	1,628	440	9,839 (11)	565 (0)	9,742 (10)	
Nyamayabwé	9,280	6,955 (75)	2,325 (25)	6,379	417	158	4,403 (9)	160 (0)	1,817 (4)	
Tete	133,351	79,356 (60)	53,995 (40)	75,827	1,329	1,962	41,445 (22)	1,895 (1)	32,725 (17)	
Ulongué	21,585	12,943 (60)	8,642 (40)	11,793	824	323	6,923 (10)	363 (0)	4,519 (7)	
Alto-Molócue	31,047	18,969 (61)	12,078 (39)	18,000	507	462	8,599 (10)	915 (1)	8,486 (10)	
Gurúe	49,232	28,752 (58)	20,480 (42)	26,353	1,650	686	13,521 (16)	11,604 (14)	1,291 (1)	
Maganja da Costa	18,802	11,860 (63)	6,942 (37)	10,882	430	548	5,732 (7)	609 (0)	4,541 (6)	
Milange	25,412	16,309 (64)	9,103 (36)	15,319	613	362	8,721 (10)	394 (0)	6,219 (7)	
Mocuba	68,341	33,931 (50)	34,410 (50)	32,581	743	590	16,419 (20)	859 (1)	14,964 (18)	356 (0) <sup>86</sup>
Quelimane	124,132	81,006 (65)	43,126 (35)	76,184	2,874	1,922	27,504 (15)	3,100 (1)	45,093 (24)	513 (0) <sup>87</sup>

Fonte: CNE, Edital de 15 de Outubro de 2018. Percentagens arredondadas a números redondos.

---

<sup>86</sup> MAMO

<sup>87</sup> MAMO

Retirando ilações, muito gerais e rápidas, dos resultados supra indicados, realçamos:

- a) A média global da afluência às urnas foi pouco mais de 60% de participação eleitoral,<sup>88</sup> ao contrário dos cerca de 46% de 2013. Por um lado, isto contraria a ideia de que o novo figurino de eleição dos órgãos autárquicos poderia desanimar o eleitor; e por outro, revela um grande interesse nos eleitores em se fazer às urnas. Este interesse, certamente, não se justificou apenas pela relação directa entre o eleitor e o desempenho dos governos autárquicos. Avaliando pelo discurso que os populares emitiam, nos *media* ou redes sociais, havia uma pré-disposição (anterior à votação) dos eleitores, quer para censurar o estágio actual de coisas da governação vigente, quer ainda para promover o apelo a um voto no sentido deste movimento contestatário.<sup>89</sup>
  
- b) No cômputo das suas vitórias eleitorais, nestas eleições, a Frelimo recuou no número autarquias para 44, o MDM reduziu para única vitória (na Beira),<sup>90</sup> e a Renamo, com oito autarquias ganhas, retoma o seu posicionamento no domínio centro-norte (com maior expressão para Quelimane e Nampula), incluindo a penetração em Cabo Delgado (Chiúre) que se pensava ser “bastião” do partido no poder. Aliás, esta ideia de bastiões é colocada em causa, se atendermos à subida qualitativa dos votos da oposição nas autarquias do sul de Moçambique (p.e., Gaza e Maputo). A Renamo saiu vitoriosa em autarquias outrora administradas pelo MDM entre 2013-2018 (p.e., Quelimane e Nampula), assim como em

---

<sup>88</sup> Embora, no nosso entender, participação eleitoral não se resuma na ida às urnas, mas sim inclui todo um engajamento do sujeito no processo eleitoral (incluindo a própria consciência do sujeito na abstenção).

<sup>89</sup> Uma das mensagens que circulava em *whatsApp* dizia “o combustível voltou a subir! Enfim, vemo-nos no dia 10 de Outubro...”, ficando claro aqui um assunto da governação nacional/central a ser levado para o momento de eleições locais.

<sup>90</sup> Importa referir que, desde 2003, a Beira se mantém nas mãos de Daviz Simango, independente em 2003, e pelo MDM desde 2008.

autarquias sob administração da Frelimo (p.e., Angoche, Chiúri, Cuamba, Ilha de Moçambique, Malema e Nacala Porto). Vale ainda a pena referir que a Renamo concentra a sua vitória nas autarquias dos dois maiores círculos eleitorais das eleições gerais – Nampula e Zambézia respectivamente;

- c) Mesmo sem vitórias para além da Beira, o MDM confirma a sua configuração na pujança da luta política nacional, a avaliar, não só, pela sua presença nas eleições das 53 autarquias, assim como pela forma como a conquista dos seus mandatos irá determinar coligações de contrapeso, nos casos onde a Frelimo e a Renamo se encontram em situação de igualdade ou quase igualdade de mandatos;
- d) As mulheres continuam a ser o lado invisível dos processos eleitorais. Estamos a falar de 52% de eleitoras e de 21 mulheres cabeças de listas (de um total de 197), resultando seis vencedoras (num total de 53) – vide anexo 1. Portanto, são invisíveis não só no que toca à sua expressão numérica, como no que toca à sua limitada atenção na agenda estatutária dos partidos políticos, no que toca à sua ausência ou pequenez no foco dos manifestos eleitorais, no que toca à sua ausência nos tempos de antena dos *media*, entre outros. Toda a “invisibilidade” feminina se fundamenta no seu trabalho eleitoralista (p.e., campanhas) para a visibilidade dos candidatos masculinos e do poder partidário patriarcal;
- e) Votos nulos e votos brancos continuam ainda em grandes percentagens, situação curiosa mesmo se se perceber que os votos nulos, por exemplo, estão em maiores números absolutos para as autarquias de cidade capital (aonde o nível de instrução escolar dos eleitores é indiscutivelmente elevado); incluindo um facto curioso, segundo o qual uma grande parte dos votos nulos e brancos acontece nos contextos aonde a competição eleitoral é

comparativamente elevada (p.e., Matola com 8,090 votos nulos é um caso paradigmático);

- f) A abstenção, apesar de ser um marco importante nas eleições locais, cai significativamente. Oficialmente, foi anunciada uma média de abstenção de 85% nas eleições autárquicas de 1998, 72% em 2003, 55% em 2008, 54% em 2013. Em 2018, a média global da abstenção, oficialmente registada, foi de 60,3%. Embora pareça indiscutível o acréscimo da participação dos cidadãos nas eleições, repisa-se o argumento de Osório e Macuácu (2014) de que estes números da abstenção requerem cuidado redobrado ao serem considerados, pois há pormenores técnicos que os tornam duvidosos – p.e., a incógnita de eleitores não votantes devido a problemas/opções administrativas, a incógnita de eleitores que, conscientemente, optam por se abster logo durante o recenseamento eleitoral (não se recenseando), a incógnita de eleitores que, conscientemente, se abstêm de votar através dum voto branco ou, eventualmente, através dum voto nulo, etc.;
- g) O registo de eleitores parece entrar na contenda das irregularidades do processo eleitoral, não só a-posteriori, durante a arrumação da classificação dos votos, mas sobretudo, a-priori, na organização dos eleitores inscritos. O número destes, por exemplo, tende a coincidir com o número de votantes, podendo ser interpretado como se não tivesse havido nenhuma variação demográfica (migração, mortalidade, entre outras), durante os 5 meses que o dia da votação dista do recenseamento eleitoral. Ainda curioso é o acréscimo do número de eleitores previstos durante o recenseamento, para casos como Gorongosa que, por exemplo, sofreu uma diminuição da sua população devido a alguma deslocação desta para regiões distantes das hostilidades militares de 2016 (ficando por se saber como aconteceu a discrepância de haver 17,925 inscritos, dos 14,404 previstos pelo STAE (STAE, Recenseamento eleitoral de 2018).

## ***Sobre o artifício da legitimação dos resultados eleitorais***

Antes de analisarmos o posicionamento oficial sobre a validação dos resultados eleitorais proclamados, valeria a pena abrir um debate em torno da própria produção e arrumação dos resultados eleitorais. Referimo-nos aqui a questões como:

Primeiro, a artificialidade política de definição do território autárquico, que tem, *a-posteriori*, efeitos no número de cidadãos captáveis para as eleições (p.e., a zona junto à Matola Rio e Mozal ainda não municipalizada, entre as autarquias de Boane e da Matola, na província de Maputo) ou a municipalização aleatória de territórios, como, por exemplo, a vila de Marromeu em detrimento da de Machanga, na província de Sofala. Nestes dois casos, se aplicados os três indicadores para a criação de uma autarquia, a autarquia seria Machanga, a nosso ver. Muitas das vezes esta polémica está ligada à assumpção duma pré-existente base eleitoral de apoio ou não (Frelimo para Dondo ou Gondola ou Xai-xai; oposição para Beira ou Quelimane; e ainda aqueles lugares voláteis como Nampula, Gorongosa). Aliás, isto é que tem estado na ordem da confrontação política “silenciosa”, entre a Renamo e a Frelimo. Ou seja, a Renamo e a Frelimo assumem que detêm espaços de influência “naturais” (Brito, 2000) e, dentro desse imaginário político, estes partidos tendem a controlar: a) o investimento pré-eleitoral e b) o cômputo da arrumação dos resultados eleitorais.

Em segundo lugar, a curiosa relação estatística de correspondência exacta (sublinha-se “exacta”) entre o número de eleitores inscritos, através do recenseamento eleitoral, e o número de votantes no dia das eleições – vide tabela de resultados eleitorais em 3.1. Recorde-se que o recenseamento eleitoral de 2018, inicialmente marcado para iniciar a 1 de Março e terminar a 29 de Abril, acabou iniciando a 19 de Março e terminou a 17 de Maio. Ora, sem nenhuma presunção, deste período até ao dia da votação (10 de Outubro), curiosamente, nenhum factor demográfico de crescimento natural da população afectou a população com idade eleitoral activa que já se tinha recenseado.

Um terceiro aspecto é a discrepância entre números de votação oficialmente proclamados pelos níveis intermédio ou central e números do apuramento parcial. Importa referir que muitos destes casos, incluindo o de alteração de números dos cadernos de voto, embora reportados oralmente por cidadãos singulares (ou mesmo membros de assembleias de voto), têm sido de difícil comprovação. Todavia, dentre os episódios mais mediatizados e com evidência factual (tal como o da autarquia da vila de Marromeu), das eleições de 2018, destaca-se, a nosso ver, o caso de produção de três editais para um mesmo processo de votação, na eleição na autarquia da cidade da Matola, cada um com resultados diferentes. Um dado curioso, e com indício criminal, a nosso ver, é que todos os editais vinham a assinatura do presidente da Comissão Eleitoral da Cidade da Matola, Carlos Comé, um quadro da segurança que já dirigiu a extinta Polícia de Investigação Criminal (In jornal “O País”, de 15 de Outubro de 2018).

No primeiro edital, foram registados 320,871 votantes, dos quais 3,129 votos em branco e 8,806 votos nulos, totalizando 308.936 votos válidos, distribuídos em 146.631 para a Renamo (47,46%), 144.744 para a Frelimo (46,85%) e 16,759 para o MDM (5,42%).

Por seu turno, o segundo edital (não assinado pelo MDM e pela Renamo) traz o número de votantes alterados, mantendo-se inalterados os votos em branco e votos nulos, e assim, os votos por candidatura modificam-se e permutam-se as posições dos candidatos. Ou seja, a Renamo mantém os 146,631 votos (os mesmos 47,46%), a Frelimo ganha mais 4,000 votos (retirados do MDM) e passa para 148.744 votos (agora 48,15%), e o MDM baixa os seus votos de 16,759 para 12,759.

Por fim, um terceiro edital (igualmente não assinado pelo MDM e pela Renamo) que apesar de manter a maioria dos votos para a Frelimo, sobe a taxa de abstenção de 36,30% para 40,83%. Ou seja, pelos dois primeiros editais, foram votar 320,871 eleitores, e pelo terceiro edital o número de votantes reduziu para 297,889, sendo 286,938 votos válidos, 2,861 votos em branco e 8,090 votos nulos. Assim, na distribuição dos votos por candidatura, a Frelimo aparece como a vencedora das eleições na Matola,

com 137,875 votos (48,05%), a Renamo em segundo lugar com 135,678 votos (47,28%), e o MDM é em terceiro com 11,799 votos (4,11%), correspondentes a 29, 28 e 02 mandatos respectivamente, conforme consta do edital da CNE, apresentado na tabela, portanto proclamados e validados, seguidamente.

Em quarto lugar, uma outra questão, é que, estranhamente, coincide o número elevado de abstenções e/ou de votos nulos, entre o partido no poder e a oposição, sobretudo em autarquias fora da ribalta de publicitação política – vide casos da tabela abaixo.

Tabela 22: Percentagem de abstenção e votos obtidos

Autarquia	% de Abstenção	Votos obtidos (Mandatos obtidos)	
		Frelimo	Renamo
Cuamba	55	9,586 (12)	12,952 (17)
Malema	61	4,267 (8)	4,788 (8)
Mocuba	50	16,419 (20)	14,964 (18)
Monapo	51	9,579 (15)	9,363 (15)
Ribáuè	56	4,870 (8)	4,436 (8)

Fonte: Adaptado a partir da tabela anterior

Embora sem explicação concreta sobre esta problematização, esse e outros factos relativos, também têm sido considerados um não-problema, por conta desse contexto da legitimação politizada, ou ilícita (em muitos casos) ou contenciosa dos dados dos resultados eleitorais. Nesse mesmo artifício de arrumação dos dados eleitorais, veja-se, por exemplo, que nas autarquias onde a conectividade política é elevada, coincide que o nível de abstenção elevado, no que respeita às eleições de 2018 (p.e., Beira 35%, Nampula 42% e Quelimane 35%). Ficando, porém, uma ideia pouco convincente de que nessas autarquias existe um desinteresse eleitoral considerável, por parte do eleitor. Para nós, justifica-se mais uma abstenção de origem político-administrativa. Outrossim, é ainda incompreensível que em autarquias como Maputo cidade e Matola, o número absoluto de votos nulos seja o mais elevado de toda a votação (9,598 e 8,090 respectivamente), seguidos de Nampula (4,277): se atendermos que voto nulo emerge numa relação de dissonância cognitiva entre o eleitor e o

sistema de votação, em particular, e/ou sistema eleitoral, no geral (Converse, 1996).

Uma questão importante que se poderia colocar é: por onde andam os fiscais dos partidos políticos da oposição neste cenário? A primeira grande constatação tem a ver com o facto de os partidos da oposição despenderem maior esforço e recursos para pontos eleitorais nos quais eles vislumbram alguma possibilidade de serem vencedores. E isto faz com que a dimensão de fiscalização do processo eleitoral no seu todo seja diminuta onde, à partida, não há tradição de derrota do partido no poder. A outra constatação é a da desvantagem que a oposição tem na jurisdição eleitoral, ou seja, esta foi decisiva para a manutenção de episódios como o da Matola, em desfavor da oposição, certamente dado o peso político-económico desta autarquia para o poder central, diferentemente de Marromeu, por exemplo.

Finalmente, é de considerar que os números da abstenção continuam (em 2018) a ser declarados, oficialmente, com um problema de tratamento técnico-científico ametódico. Ou seja, se, para a Sociologia Política, a abstenção é uma acção do sujeito eleitoral (Castro, 1992), tudo começa pela dificuldade, demonstrada pelo STAE, em captar essa intenção do eleitor, em participar ou não do processo eleitoral (desde logo a partir do recenseamento eleitoral – primeiro acto pré-eleitoral). Por outro lado, as dificuldades de recensear todos os eleitores com capacidade eleitoral activa produzem uma abstenção fictícia. Aliás, esta continua, quando por razões ainda administrativas os eleitores recenseados não conseguem votar. E, finalmente, temos a parcela de eleitores que, entre os votos brancos, podem, conscientemente, decidir abster-se de manifestar o seu voto a favor dos candidatos disponíveis na concorrência eleitoral.

A grande questão decorrente daquelas e outras vicissitudes administrativas de organização dos dados eleitorais vem denunciar a politização (por parcialidade) e subjectividade (p.e., o polémico princípio da impugnação prévia e a falta de critério uniforme jurídico-legal dos acórdãos) na validação dos dados dos resultados eleitorais. Aliás, não é por acaso que se

tornou prática continuada, nos ciclos eleitorais de Moçambique, a validação dos resultados eleitorais aparecer como o último palco da disputa eleitoral, tudo porque a promulgação dos mesmos continua enfermando de autenticidade, e de produção duvidosa de números. Produção duvidosa no sentido da trajectória incoerente do escrutínio dos apuramentos parciais (eleitores inscritos, votos válidos, votos nulos, votos brancos, votos requalificados, abstenção), assim como no sentido da discrepância entre os apuramentos oficial e paralelos (p.e., sectores da sociedade civil ou partidos políticos concorrentes).

### ***Ilícitos, contencioso e discurso da impugnação prévia***

As eleições de 2018 não estiveram isentas de irregularidades, algumas até incrimináveis, em torno dos momentos do sufrágio (votação, contagem e resultados), quer sejam sob forma de transgressões, ilícitos e/ou contencioso, aconteceu um pouco por todos os círculos eleitorais, em maior ou menor grau. Entretanto, o que sucede é que a popularidade de cada caso depende do seu grau de publicitação e de importância política, dada pelos concorrentes assim como pelos actores no meio/contexto político envolvente. Por outro lado, a própria jurisdição eleitoral parece ser, por seu turno, passiva e cúmplice face a estas irregularidades e ilícitos eleitorais, sobretudo se pensarmos que tais anormalidades podem potencialmente anular os resultados eleitorais. Para além disso, não está claro na lei eleitoral, quais os elementos e a medida necessários para que os actos de ilegalidade ocorridos levem à convicção substancial de influência no resultado geral.

No geral, as quintas eleições autárquicas de 2018 foram marcadas pelo carácter problemático dos trabalhos de apuramento dos resultados, intermédio e geral, seguidos de uma suspeita factual de actuação político-subjectiva dos agentes da validação dos resultados eleitorais. Esta validação mostrou parcialidade (conforme dito antes) no cobro jurídico-legal das ilegalidades ocorridas. Outrossim, a cobertura jurídico-legal da “justiça

eleitoral”<sup>91</sup> só aparece para jurisdicionar actos do processo eleitoral apenas registados no momento do sufrágio/votação (ignorando tudo o resto que ocorra ao longo do processo eleitoral inteiro). E, sem qualquer presunção, na maioria das situações, é o partido no poder que se beneficia dessa postura dos órgãos de administração eleitoral, ou pelo menos é o partido no poder que é menos desfavorecido com a intervenção dos órgãos de jurisdição eleitoral (silêncios até diante de flagrantes de irregularidades, como as ilustradas).

As constatações que se seguem corroboram o argumento anterior. Entretanto, antes do mais, é preciso admitir que, no processo de validação dos resultados eleitorais, há também que se considerar uma eventual “distracção” técnica e política dos partidos políticos da oposição. Isto é, factualmente existe alguma responsabilidade da oposição, quer pelo grau de fiscalização do processo eleitoral, quer pelo grau de cumprimento dos procedimentos legais em torno das reclamações, impugnação prévia e contencioso eleitoral. Por um lado, a própria fiscalização do processo eleitoral por parte dos partidos é ineficaz, pois ela ignora momentos cruciais anteriores ao sufrágio, como são os casos do recenseamento eleitoral e da elaboração do pacote eleitoral. Por outro lado (mais importa para este ponto), os partidos políticos da oposição têm sido incapazes de dar conta dos passos, prazos e documentos legalmente exigidos para a reclamação e impugnação dos actos do processo eleitoral, tal como também iremos procurar demonstrar.

O Conselho Constitucional, como instância máxima da “justiça eleitoral”, recebeu vários recursos do contencioso eleitoral. Desta forma, teve conhecimento de irregularidades, ilícitos e recursos que aconteceram nos círculos eleitorais autárquicos, quer durante as candidaturas quer durante o sufrágio.

---

<sup>91</sup> Esta designação serve para agrupar a hierarquia judicial ou de jurisdição eleitoral, embora o contencioso eleitoral ainda não esteja organicamente finalizado nessa estrutura.

Quanto aos seus posicionamentos, ainda no decurso das candidaturas das listas, o Conselho Constitucional posiciona-se de forma política, depois de a CNE ter-se esquivado da contenda, ao ajuizar com “dois pesos e duas medidas” situações como, por exemplo, a inelegibilidade legal da candidatura do cabeça de lista Venâncio Mondlane (na altura pela Renamo), candidato em igual circunstância jurídica com Silvério Ronguane (pelo MDM), cuja elegibilidade não foi impelida. E adianta-se, o acórdão do CC não refere nenhuma matéria do Direito acerca deste episódio, como veremos adiante.

Tomemos o exemplo do exercício do contencioso eleitoral, pelos partidos políticos, prejudicado pela falta de notificação ou pela subjectividade temporal, aos seus mandatários para assistir/acompanhar os trabalhos de apuramento dos resultados, em tanto que prática de acto administrativo, inclusivamente consagrado na Constituição da República. Aliás, não apenas faltou tal notificação, por parte de quem de direito, como também não foi observado o dever de informar sobre o local e a hora de realização dos trabalhos de apuramento dos resultados. Não houve matéria do Direito sobre este assunto.

Temos, ainda, um conjunto de casos relativos à administração de mesas de voto, nomeadamente:

- i) A indicação para presidente de mesas de voto indivíduos em situação de conflito de interesses, tal como aconteceu com o Presidente da Assembleia Municipal de Marromeu que fora presidente da mesa com o código 07130-02, na Escola Samora Machel;
- ii) A viciação de editais e actas, ou falta de assinaturas dos delegados de candidatura, apesar de terem estado presentes em todas as operações de votação e apuramento parcial na mesa de voto, tal como aconteceu nas mesas com os códigos 07127-01, 07127-03, 07127-05, 07127-07, 07127-08, 07130-02 e 07130-03, na eleição na vila de Marromeu; multiplicidade de editais para um único apuramento intermédio, tal como aconteceu na cidade da Matola;

- iii) A discrepância entre o número de eleitores inscritos e o número de votantes, casos em que o número de votantes foi superior ao número de eleitores inscritos;
- iv) A situação de alteração de vencedores para a eleição da autarquia da cidade da Matola, conjugado com factos inéditos como votos nulos serem superiores à diferença entre os candidatos concorrentes a vencedor (8,090 votos nulos contra 2,197 votos de diferença entre o candidato Calisto Cossa da Frelimo, e o candidato António Muchanga da Renamo). A maior parte destas irregularidades reclamadas, foram, seguidamente, embora barradas pelo controverso princípio da impugnação prévia, ou pela opção jurisdicional da averiguação procedimental (p.e., prazos) ou da averiguação dos passos da impugnação em detrimento do mérito da causa, seja ao nível da jurisdição de instância primeira ou ulterior/última.

Os tribunais eleitorais de primeira instância revelaram fragilidades e falta de domínio dos procedimentos (assim como o revelaram os principais intervenientes eleitorais), para apreciação dos casos de queixa e/ou reclamações, tendo havido protestos contra as irregularidades ocorridas no processo eleitoral autárquico de 2018 (Observatório Eleitoral, 2018). Por outro, em jurisdição de última instância, a “legalidade” foi aplicada de forma aleatória ou incompreensível ou até dúbia. Ora vejamos (sem pretensão de análise jurídica especializada):

O nº 1 do artigo 140 da Lei 7/2018, de 3 de Agosto, determina que: “As irregularidades no decurso da votação e no apuramento parcial, distrital ou de cidade podem ser apreciadas em recurso contencioso, desde que tenham sido objecto de reclamação ou protesto”. Ora, desta norma resultam inequívocos:

- i) O princípio da impugnação prévia, que vigorou até às últimas eleições de 2018, segundo o qual a primeira queixa, reclamação ou protesto sobre as irregularidades deve ser submetida ao nível da Administração Eleitoral, ou seja, da estrutura funcional da Comissão

de Eleições Distrital ou Cidade ou do Secretariado Técnico da Administração Eleitoral. Trata-se de um processo eleitoral que se desenvolve de forma progressiva, nos termos do qual os diversos estágios devem ser observados para que o recurso seja válido e admitido nas fases subsequentes. A grande hipocrisia reside no facto de que a própria administração eleitoral local se abstém de ser a receptora e depositária primária das queixas, reclamações ou protestos (p.e., recordemos os casos aonde os próprios vogais da administração eleitoral abandonam ou se isentam de participação), comprometendo ainda um outro requisito legal crucial no quadro do processo legal eleitoral – o prazo.

- ii) O princípio do requisito temporal que tem levantado sérios problemas na forma de contagem do tempo, se contabilizado desde a hora da sua afixação ou se apenas traduzido em dois dias. Os principais intervenientes têm questionado os dias não úteis (finais de semana) e as reais horas do funcionamento da Mesa da Assembleia de Voto para efeitos de afixação dos editais e para controlo do prazo de submissão dos protestos ou reclamações. Recorde-se que a componente do requisito temporal relevante resulta do disposto no nº 4 do artigo supra referido que determina o seguinte: “O recurso é interposto no prazo de quarenta e oito horas a contar da afixação do edital do edital que publica os resultados eleitorais, para o Tribunal Judicial do Distrito de ocorrência, ou para o Conselho Constitucional quando se trate de apuramento geral ou nacional”.

Por fim, no que respeita à nulidade das eleições (p.e., *Matola versus Marromeu*, com factos similares e desfechos diferentes), é determinado pelo nº 1 do artigo 144, da Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto, o seguinte: “A votação em qualquer mesa da assembleia de voto e a votação em toda a área da autarquia local só são julgadas nulas, desde que haja verificado ilegalidades que possam influir substancialmente no resultado geral da eleição”. Assim, com esta norma, o principal requisito para que seja declarada nula determinada eleição é a verificação de ilegalidades que

possam influenciar, substancialmente, no resultado geral da eleição (registre-se a subjectividade do “influenciar substancialmente”).

### ***Breve olhar sobre o/s Acórdão/s do Conselho Constitucional relativo/s às eleições de 2018***

A validação e proclamação dos resultados das últimas eleições autárquicas (assim como dos membros eleitos aos órgãos autárquicos), realizadas a 10 de Outubro de 2018, foram promulgadas pelo Conselho Constitucional, através do seu Acórdão nº 27/CC/2018, de 13 de Novembro, do Processo nº 26/CC/2018.

A primeira grande constatação ao Acórdão nº 27/CC/2018, de 13 de Novembro, do Processo nº 26/CC/2018, de 13 de Novembro, do Processo 26/CC/2018, é que ele é simplesmente descritivo de todos os acontecimentos primeiros do processo eleitoral (excepto a questão da exclusão de candidatos), desde os acontecimentos e efeitos do quadro jurídico-constitucional e legal, do recenseamento eleitoral, e das campanhas políticas eleitorais, ficando-se apenas nos eventos do sufrágio, os quais foram os mais destacados e que obrigaram a que o acórdão fosse para além de mera descrição dos seus eventos. Pelo decorrer das vicissitudes da produção dos resultados eleitorais, era a validação dos resultados que estava em causa, face às irregularidades, ilícitos e contencioso envolventes. E foi neste ponto que o acórdão não conseguiu repor a justeza, transparência e liberdade das eleições reiterada pela administração eleitoral, a avaliar pela continuação das contestações mesmo após os Acórdãos.

O posicionamento do CC, quer pelo seu silêncio quer pelos seus acórdãos registados, tem sido analisado, sócio juridicamente, como: i) enfermando de jurisprudência e/ou de eficácia jurídica sem eficácia social; acrescenta-se, nessa crítica, ii) a descoordenação entre a Administração eleitoral e a Jurisdição eleitoral ou entre os órgãos dentro da Jurisdição eleitoral (de primeira e última instâncias). Mais conturbante, acresce a crítica por iii) um labor ametódico doutrinal sobre fundamentos das matérias do Direito público tratadas do foro eleitoral. E, por fim, referir que iv) “os Acórdãos do

actual elenco, sobretudo referentes às eleições gerais de 2014 e autárquicas de 2018, perderam tecnicidade jurídica” (Teodoro Waty in *Seminário sobre lições das eleições de 2018/IMD, Maputo/Hotel Avenida, 2019*), e por conta disso, a referida ausência de conteúdo de jurisprudência nos mesmos Acórdãos. Ou seja, como refere o constitucionalista Paulo Comoane, “Um Acórdão que privilegia aspectos de forma, esquivando-se da apreciação das matérias que comprometem a Liberdade, transparência e justiça das eleições” (*Seminário sobre lições das eleições de 2018/IMD, Maputo/Hotel Avenida, 2019*). Neste quadro, vale ainda a pena indicar a questão do desajuste entre a jurisdição eleitoral e a administração da justiça (olhando para o Ministério Público e os tribunais judiciais, por exemplo), no sentido de que mesmo os factos de matéria criminal/penal, narrados pelo CC com prova material, chegam ao foro penal.

Já se havia referido a subjectividade da “influência substancial” dos ilícitos sobre o resultado eleitoral, como factor da nulidade de uma eleição. Todavia, essa “influência” não foi julgada substancial para a autarquia da cidade Matola, e sem muitos pormenores em matéria do Direito, o CC não decidiu pela nulidade da eleição. Aliás, foi o mesmo posicionamento que o CC teve quando negou, inicialmente, a nulidade da eleição na autarquia da Vila de Marromeu, através do Acórdão nº 16/CC/2018, de 26 de Outubro, referente ao Processo nº 19/CC/2018. Seguidamente, este acórdão veio a ser alterado pelo Acórdão nº 29/CC/2018, de 10 de Dezembro, do Processo nº 35/CC/2018, já a favor da nulidade da eleição em Marromeu. Esta insegurança/instabilidade jurídico-judicial põe em causa o carácter definitivo e inalterável dos Acórdãos do Conselho Constitucional.

E ainda no contexto da subjectividade dos acórdãos do CC, não deixaríamos de voltar a indicar a ambivalência do critério do Acórdão nº 9/CC/2018, de 13 de Setembro, que fundamenta a rejeição da candidatura do cabeça de lista da AJUDEM, assim como da candidatura completa da lista deste grupo de cidadãos, sem porém dar o seguimento jurídico-legal necessário, uma vez estarem contidos no processo elementos suficientes que atestam actos criminais (p.e., cidadãos que referem terem visto seus nomes e assinaturas na lista da AJUDEM, sem que os mesmos tenham participado,

voluntariamente, de tais actos); bem como a dualidade de critérios do Acórdão nº 8/CC/2018, de 13 de Setembro, que fundamenta a rejeição da candidatura de Venâncio Mondlane, deixando intacto o fundamento sobre a continuação de Silvério Ronguane, em iguais circunstâncias jurídico-legais que Mondlane.

Por fim um outro acórdão polémico, desta feita atinente à nulidade das eleições. Ora, ainda no quadro do provimento aos recursos interpostos para a nulidade das eleições da Autarquia da Vila de Marromeu, através do Acórdão nº 29/CC/2018, de 10 de Dezembro, do Processo nº 35/CC/2018, foi fundamentado que eventos e factos como o do flagrante de roubo de urna pela janela numa das assembleias de voto mereceram ser qualificados de factos “substancialmente determinantes”, para influenciar o resultado da eleição em Marromeu. A questão é, em que grau o flagrante dos 3 editais da Matola, acompanhados de actos criminais como o da alteração de dados do número de eleitores inscritos ou de votos nulos, por exemplo, é menos “substancialmente determinantes” para não se decidir pelo provimento do recurso pela nulidade da eleição na Matola? Justifica-se a ignorância do mérito da causa em favor do que se chama, no Direito latim, *dura lex sed lex*, baseando-se num olhar apenas dos procedimentos para o recurso?

Concluindo, entre fundamentos técnico-legais, com conveniências políticas ou de senso comum, da validação dos resultados eleitorais, vem acontecendo sucessivamente, de eleições em eleições, o discurso de moda nos acórdãos do CC, que é o do repúdio dos recursos justificado na falta de “impugnação prévia”. Ora, referimos, de passagem, que, *a priori*, os mandatários de candidaturas dos partidos políticos, dificilmente cumprem com o princípio da impugnação prévia, ou são rebatidos pelo rigor da extemporaneidade das reclamações/impugnações. Todavia, hoje, embora com o princípio da impugnação prévia revogado, a reclamação deve, por lei, acontecer na hora e no lugar de ocorrência das irregularidades, sendo que tal não permite aos eleitores, por exemplo, exercer também denúncias de ilícitos e suportar as queixas e reclamações dos partidos políticos (i.e., por norma da/o CNE/STAE, os eleitores devem-se retirar do recinto de votação). Este facto, associado a que, muitas vezes, os órgãos de administração

eleitoral locais se absterem de participar como ponto primeiro da evidência das reclamações (p.e., ausências propositadas de pessoal administrativo, não coincidência entre o momento de ocorrência dos incidentes/irregularidades e as horas de serviço da Administração Pública). Precisamente estes e outros casos relativos comprovam a difícil exequibilidade ao já revogado princípio de “impugnação prévia”, que vigorou até às eleições de 2018, e que deixou intactas muitas situações de irregularidades/ilícitos flagrantes.<sup>92</sup>

Foi assim que, nas eleições em análise, segundo o acórdão de validação dos resultados do CC, ora visto, um número considerável de recursos do contencioso eleitoral interpostos junto dos tribunais de distrito ou de cidade foram indeferidos por falta de observância do princípio da impugnação prévia e por intempestividade (numa base do império *dura lex sed lex*, lesando direitos fundamentais). Até porque para alguns juristas (Waty ou Comuane, idem), o próprio nº 1, do artigo 140, da Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto, ao fixar a obrigatoriedade da impugnação prévia, viola o direito de acesso aos tribunais, à justiça constitucional e eleitoral. É uma norma que infundadamente limita o acesso à justiça por contrariar, em medida considerável, a Constituição da República. Pois, nos termos do nº 3 do artigo 56 da Constituição da República de Moçambique: a lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição.

Finalmente, refere-se que foi pela exacerbada controvérsia deste princípio que a AR o revogou, a 9 de Abril corrente. Todavia, há que ainda se ter atenção ao facto de que, mesmo com esta barreira legal retirada, existem os contornos processuais necessários e adjacentes à impugnação, que podem também ser entraves à habilidade ou eficácia da impugnação – por exemplo, se o cidadão comum pode impugnar, por lei, actos do recenseamento ou da votação, a questão é como o faz? Se os partidos podem agora impugnar sem entrave temporal, como será a relação entre a

---

<sup>92</sup> Visto que o mesmo foi já revogado pela Assembleia da República, na sua sessão de 9 de Abril de 2019.

produção do ónus da prova que sustenta a impugnação e o tempo de decisão dos órgãos eleitorais?

Em breve conclusão, o perfil de participação política apontado como diminuído, parece dar sentido à tese de Otayek (2007) segundo a qual os diferentes figurinos com que o poder local se vai organizando em África, quer a partir das atribuições legais controladas por esse poder, quer por meio do espaço desse poder local no jogo do poder nacional e por meio de importação exógena de lógicas normativas de descentralização, ou ainda através da criação de clientilismos locais com o poder central, reestrutura-se uma institucionalização do poder autoritário nos níveis descentralizados. No caso moçambicano, vemos tal ainda a ser acrescido através do reforço da autoridade partidária e igualmente pela lei de eleição dos órgãos autárquicos, em particular, e ainda através da supervisão do poder autárquico por meio do Conselho de Ministros, um poder eminentemente executivo, quer ao nível dos poderes tutelares, papel na organização do sufrágio, poder de nulidade das eleições (deixando para trás um poder jurisdicional, embora não neutro, que é o do Conselho Constitucional). Acrescenta-se a esta centralidade da organização da disputa eleitoral no contexto local, o papel subserviente da administração eleitoral (ou pelo menos um papel com sérias dúvidas de neutralidade). Resta, portanto, um espaço de participação política para actores manifestamente mais “subversivos” ao sistema de coisas no público (cuja actuação vai para além da acção na urna do voto). A evolução do/s apoio/votos para a oposição pode-se explicar por este tipo de alinhamento subversivo ao sistema de governação generalizado, uma vez mais fazendo com que a participação política local se misture com lógicas e demandas de interacções políticas nacionais-locais. A título de exemplo, os novos concorrentes políticos (ou os não tradicionais/não conhecidos) na política local ainda não conseguem captar a seu favor o potencial da participação política crescente dos cidadãos e, como consequência, não conseguem se rivalizar com os partidos políticos tradicionais, mesmo tratando-se dum campo por excelência da acção cívica, mas que acaba ficando refém do jogo político nacional.

Pela dificuldade de imparcialidade dos órgãos de administração eleitoral, chegou-se a um cenário de produção de resultados eleitorais, “descaradamente” contraditórios. Contraditórios, primeiro, dentro dos próprios órgãos eleitorais (i.e., entre os apuramentos parciais, das mesas e das assembleias de voto vs. números sumários das Comissões distritais, provinciais e Comissão nacional de eleições); segundo, tais resultados numéricos, legitimados pelo órgão máximo de jurisdição eleitoral (com base legal difusa), que contrapuseram o Estado e os seus processos aos cidadãos, quer sob o ponto de vista político, quer sob o ponto de vista sociológico.

Estamos, acima de tudo, numa situação em que o Estado se expôs a três dimensões de risco: primeiro, ao risco de parcialidade e descredibilização dos seus poderes (os poderes de administração eleitoral e judicial, no qual se inclui a jurisdição eleitoral). Deste risco se construíram os resultados numéricos que as eleições de 2018 produziram. Segundo, ao risco de implantação de órgãos governativos condenados a uma ineficácia relacional com os eleitores locais, a favor duma cumplicidade e obediência política ao poder. Este risco está associado ao que denominámos efeito político produzido. Terceiro (talvez o mais estrutural), ao risco de distanciamento social dos cidadãos face ao compromisso com o projecto democrático do país, incluindo a descredibilização internacional do país perante os parceiros do desenvolvimento nacional. Este risco está associado ao que denominámos efeito sociológico das eleições de 2018.<sup>93</sup>

A questão que se torna cada vez mais clara, para os próximos pleitos eleitorais, tem a ver não só com o impacto retrocedente a ser causado pelos riscos a que o Estado se sujeitou, como também pela incerteza da relação entre os concorrentes políticos (p.e., perdedores forçados e vencedores fabricados), pela incerteza da relação entre os eleitores face ao sistema eleitoral (p.e., candidaturas excluídas artificialmente), e pela certeza dos

---

<sup>93</sup> Este efeito é sociologicamente cumulativo ao histórico de sucessão deste tipo de risco que os detentores do poder do Estado se vêm expondo a cada período/processo eleitoral que o país atravessa.

eleitores de combate ao actual sistema global de governação (de que o sub-sistema eleitoral faz parte).

Sob um ponto de vista mais técnico, há a considerar pormenores que foram também levantados pela missão de observação eleitoral do EISA (*Electoral Institute of Southern Africa*), em Outubro de 2018:

- Para resolver a dispersão e a ambiguidade de aplicação das normas legais relacionadas com os actos do processo eleitoral, recomenda-se que sejam realizadas novas reformas legais, para harmonizar e simplificar o quadro jurídico eleitoral de modo a congregar todas as normas eleitorais num único instrumento legal que estipule claramente os critérios de elegibilidade dos candidatos, a coerência da forma de eleição com o propósito da autarcização, a abertura a participação de grupos de cidadãos locais, entre outros factores que visam o fortalecimento da descentralização no cômputo geral;
- Para promover ainda mais a integridade e justeza do processo de votação, recomenda-se que a apreciação e a requalificação dos votos nulos sejam reintroduzidas, mas a nível distrital, juntamente com a revisão dos votos reclamados;
- O fortalecimento e uma maior abrangência dos mecanismos alternativos de resolução de disputas eleitorais locais, como os comités de negociação e reconciliação, para reduzir ainda mais os conflitos eleitorais, incluindo a aposta e a credibilização de agentes de observação eleitoral como *check & balancers*;
- Aos partidos políticos em Moçambique, assim como ao legislador eleitoral, para que tomem novas medidas para recrutar e firmar mais mulheres como delegadas de lista e/ou candidatas em proporção equitativa com os homens – estamos a falar do grupo demográfico com maior percentagem segundo dados do STAE-2018.

Finalmente, é importante referir que, sendo as eleições locais um “termómetro” para as gerais do mesmo ciclo eleitoral, temos a destacar três aspectos: a) a permanência da dificuldade de administração/jurisdição

eleitoral neutral, aliás, nenhuma reforma para a limitação do poder executivo e/partidário sobre o sistema eleitoral (que inclui a gestão das eleições); b) a tendência de politização do processo eleitoral irá crescer dada a própria incerteza que o partido no poder tem face ao alinhamento do voto em 2019 (pois o país ainda não se desfez dos efeitos nefastos do colapso macroeconómico e financeiro que vem impactando na vida social dos cidadãos, há pelo menos 4 anos), e as negociações Governo-Renamo continuam na ribalta política nacional (desmilitarização, entre outros); c) o papel da sociedade civil será, novamente, dominado pelos mesmos focos de intervenção das eleições de 2018 – problemas do recenseamento, ineficiência jurídica da lei eleitoral, limites da descentralização, ineficácia da administração/ jurisdição eleitoral – mas sem um efectivo confronto com o poder.

No capítulo a seguir veremos as narrativas das candidatas e dos candidatos às eleições autárquicas na província de Sofala, nos Municípios da Beira, Dondo e Gorongosa, sobre a composição das listas eleitorais, sobre a intervenção das ligas femininas e da juventude na agenda de género dos partidos políticos, através da observação dos documentos programáticos e da campanha eleitoral.

## **Capítulo IV. Participação política e direitos humanos das mulheres em Moçambique: o enviesamento das narrativas**

Na análise da participação política nas eleições autárquicas de 2018, articulamos, em primeiro lugar, as orientações programáticas dos partidos políticos Frelimo, Renamo e MDM, incluindo os manifestos eleitorais, com as estratégias desenvolvidas por cada um dos partidos para elaborar as listas de candidatura, e também para definir as posições ocupadas por homens e mulheres. O nosso propósito é procurar entender como os princípios que definem como democrático o sistema político em Moçambique (expresso na Constituição da República de 2004) se projecta na forma e nos meios utilizados pelos partidos na orientação da sua acção. Por outro lado, e tendo em conta os instrumentos internacionais regionais aprovados e ratificados pelo país, nomeadamente a Carta para a Democracia, Eleições e Governança e o Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento, foi nossa intenção compreender como esses dispositivos estão a ser integrados nos Estatutos e Programas dos partidos e nas práticas políticas, principalmente quando os processos, mais ou menos privados, que se desenvolvem no interior dos partidos, são em tempos eleitorais transportados para o espaço público. Foi para nós interessante perceber como a confrontação política (e o modo como é representada e “conciliada” durante as eleições) está, ou não, de acordo com o que Levitsky e Ziblatt (2018) chamam de “tolerância mútua”, e com os recursos utilizados para conquistar o poder. Isto também significou perceber como o Código de Conduta Eleitoral subscrito por 50 partidos foi apropriado e exercitado, principalmente nas acções de campanha, e também observar de que modo

os procedimentos relativos às reclamações durante e após a contagem parcial dos votos foram cumpridos.

Em segundo lugar, procuramos interpretar as representações e também as auto-representações de mulheres e de homens candidatas/os sobre as motivações que explicam a adesão e também a conformação com o partido (e a sua história) e, principalmente, intentámos analisar os recursos utilizados para que mulheres e homens legitimem o seu direito de concorrer para o poder autárquico. E é neste sentido que estudámos a existência de conflitualidades entre discursos de mulheres e homens no seio do mesmo partido, ou entre partidos, sobre a divisão sexual do trabalho político e as estratégias de ruptura ou pelo menos de contraposição aos papéis e funções “destinadas” para homens e mulheres.

Em terceiro lugar e relacionado com o que referimos anteriormente, procurámos entender como as relações de poder produzidas no espaço privado foram, ou não, naturalizadas na disputa por lugares nas listas e no exercício do poder, ou seja, como os discursos de homens e mulheres e as suas práticas, evidenciadas na campanha eleitoral e nos tempos de antena, traduzem um compromisso com os direitos humanos das mulheres. E ainda, se no discurso sobre esses direitos são, e como são, conciliadas subjectividades com a vontade de inscrever na agenda autárquica o princípio mais amplo da reciprocidade e do compromisso com a justiça e equidade de género.

### ***Estatutos, Programas e Manifestos Eleitorais: princípios e valores democráticos***

Para a análise das orientações programáticas dos partidos políticos em contexto democrático, tivemos em conta dois aspectos: o primeiro refere-se à combinação entre a conjuntura do seu surgimento e a adaptação a novas realidades, ou seja, como os princípios e valores fundadores se expressam, ou não, na acção política, nomeadamente através da conformidade com o regime multipartidário. Num segundo aspecto, procuramos analisar o modo como os partidos políticos definem a inclusão de mulheres como factor determinante para a vida democrática, tendo em

conta os instrumentos ratificados por Moçambique a nível internacional e regional, principalmente no que respeita ao acesso e ao exercício do poder pelas mulheres. Procurámos também observar como em contexto eleitoral os manifestos dos partidos políticos para os municípios que foram o objecto do nosso trabalho, integram a promoção dos direitos das mulheres através da realização de acções programáticas que conduzam à igualdade e equidade de género.

## **Frelimo**

Em 1962 e no contexto da luta anticolonial constituiu-se a Frente de Libertação de Moçambique como congregadora das forças que puseram fim ao regime colonial. Embora não tenhamos a pretensão de analisar as dinâmicas que foram determinando, principalmente desde o final dos anos 60, uma clarificação política e ideológica que orientará o sistema político após a conquista da independência nacional, constata-se a imposição do marxismo-leninismo como ideologia, caracterizada pelo enclausuramento da diversidade e pela tentativa de unificação “circular” em torno de uma vanguarda que se auto legitima como reservatório e guardião das aspirações populares.<sup>94</sup>

O que nos interessa na pesquisa é perceber, através dos Estatutos e Programas aprovados no 11º Congresso realizado em 2017, como este valor de totalidade na unicidade, que rejeita não apenas o confronto ideológico e político mas a diferença no seio do partido (de que são exemplo as lutas e as purgas internas - silenciosas ou silenciadas) é rompido, ou pelo contrário, é reajustado no contexto democrático, após os acordos de paz de 1992. Revendo-se como partido do povo, e definindo como princípio “A Frelimo assenta o seu projecto nacional de sociedade (...) nos princípios do socialismo democrático” (Artigo IV), os Estatutos aprovados em 2017, embora exprimam a adequação ao sistema democrático, mantêm uma

---

<sup>94</sup> Foi no III Congresso, realizado a 7 de Fevereiro de 1977, que a Frelimo se proclama como um partido de vanguarda operário-camponês. Referem ainda os Estatutos que o Partido se “guia pela síntese da experiência revolucionária do povo moçambicano com os princípios universais do Marxismo-Leninismo”.

narrativa com laivos de totalitarismo no exercício de poder, quando, por exemplo, estabelece como um dos objectivos específicos: “Definir os programas de governação e administração do país” (Artigo 6.3. c), sem que sejam previstos a inclusão de outros actores políticos ou grupos de interesse na governação e no diálogo político como é evidente no espírito da Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação (validada em 2017 pela Assembleia da República de Moçambique). Todavia, embora sem renunciar aos princípios que orientavam o partido desde a sua criação em 1977, há uma procura de ajustamento ao sistema democrático quando reconhece o direito dos cidadãos de participarem livremente na determinação da política nacional (Artigo 6.2. d) ou quando defende o respeito pela diversidade cultural moçambicana. O Programa da Frelimo, também aprovado no 11º Congresso, continua definindo-se, tal como nos primórdios da independência nacional, como a “força política de vanguarda na sociedade moçambicana”, reafirmando-se que se liderou o processo de libertação nacional nesta fase lidera “a promoção do Estado de Direito Democrático” (I). Há no Programa da Frelimo a utilização da luta de libertação nacional como um recurso para legitimar a sua continuidade no poder. Esta continuidade é de algum modo autista ao repetir até à exaustão que a defesa da liberdade, da democracia e do respeito pela dignidade humana e pela diversidade foram produzidas nos primórdios da sua criação em 1962. Contudo, o Programa da Frelimo reconhece e estimula a democracia multipartidária, o diálogo, a tolerância e a reconciliação nacional, reflectindo a necessidade de pôr fim ao conflito e às tensões sociais vividas em 2017. No que se refere à descentralização (este documento foi elaborado no ano anterior à realização das quintas eleições autárquicas) o Programa defende o aprofundamento do poder local, combinando a desconcentração administrativa com a descentralização política. Em relação aos direitos das mulheres, os Estatutos são claros quando reafirmam o seu compromisso com a igualdade de género. A Frelimo desenvolve de forma coerente, por um lado, a importância da participação das mulheres a todos os níveis da vida política, económica e social, e, por outro lado, a prevenção e combate à violência doméstica, a luta contra os casamentos prematuros e o abuso sexual, dando corpo ao

prescrito no Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento. Relativamente à juventude a Frelimo propõe-se implementar a Carta da Juventude Africana de que é subscritora e apoiar a sua representatividade nos órgãos de tomada de decisão. No que se refere à presença das mulheres nos órgãos nacionais, e para só nos referirmos à Comissão Política dos 15 membros eleitos, 6 são mulheres, o que representa 40% do total.

Retomando a questão dos direitos humanos das mulheres, ou melhor como cada partido entende a igualdade de género, analisamos a abordagem para a promoção dos direitos humanos das mulheres defendida nos Estatutos da Organização das Mulheres Moçambicanas (OMM), órgão do partido Frelimo.<sup>95</sup> A OMM foi criada em 1973 ainda durante a luta armada de libertação nacional, substituindo a Liga das Mulheres de Moçambique (Lifemo) fundada em 1966 por Celina Simango.<sup>96</sup> Depois da introdução do sistema multipartidário em 1992 a OMM mantém o espírito congregador de todas as mulheres moçambicanas, de acordo com o espírito do Programa do Partido em que este se auto denomina como vanguarda popular. De acordo com os Estatutos, a OMM defende um conjunto de objectivos que considera os principais e necessários para a promoção dos direitos das mulheres. Neste sentido, podemos afirmar que existe uma transversalidade de afirmação de direitos nas diferentes áreas da vida social, económica e política. Contudo, embora se refira à conformação com a Constituição relativamente à igualdade de género, fica clara (tal como é também evidenciado pela letra do Hino da Mulher Moçambicana) a existência de uma posição de complementaridade contraposta à reciprocidade, referidas nos capítulos anteriores. Isto significa que a mulher é percebida em primeiro lugar como mãe e esposa, e como tal, a defesa do casamento e da

---

<sup>95</sup> Estatutos da Organização da Mulher Moçambicana (OMM). IV Congresso realizado a 11 de Fevereiro de 2016.

<sup>96</sup> A Lifemo, criada por Celina Simango, teve uma grande influência da luta das mulheres chinesas pela igualdade. Depois da visita de Celina Simango à República Popular da China em 1964, a Lifemo realiza em 1966 o seu I Congresso em que estimula o envolvimento directo das mulheres na guerra no interior do país.

família não só se constituem como um dos objectivos da Organização, como se transformam em princípios de orientação. Isto é, os direitos das mulheres estão indelevelmente articulados com um modelo que as situa no agregado familiar, como constatamos nos seguintes objectivos:

“Lutar pela defesa e protecção do casamento e da família” (3.c);  
“Engajar-se na educação das mães para que contribuam para o desenvolvimento da personalidade dos seus filhos dentro das tradições e valores da sociedade” (3.e); “Promover a educação social da mulher na sua função de mãe e educadora das novas gerações, contribuindo para a estabilidade da família” (3.h).

Embora tenhamos citado apenas 3 entre os 15 objectivos propostos pelos Estatutos da OMM, consideramos que o conjunto dos enunciados neste documento orientam-se pelo mesmo diapasão, mesmo quando se afirma que as mulheres devem participar na definição das políticas e estratégias de desenvolvimento, acrescenta-se “em particular na componente mulher e família e na elaboração legislativa” (3.1)

Esta constitui possivelmente uma das causas para a inexistência de contestação quando às mulheres é reservado o papel de acolhimento das chefiadas masculinas ou femininas, quando afirmam o seu protagonismo na preparação dos alimentos durante a campanha eleitoral, ou quando afinam as suas vozes no elogio do chefe. É interessante que nas pesquisas que temos feito sobre participação política as mulheres mais engajadas na competição eleitoral não mencionam ou desvalorizam a sua pertença à organização de mulheres do seu partido. Por outro lado, são as mulheres que “dramaticamente” enfatizam as qualidades da liderança masculina, evidenciando simbolicamente o sentimento de autoridade concedida, de obediência satisfeita, atacando, frequentemente, de forma extremamente violenta, os e as adversárias/os políticos. É como se a maternidade, a protecção materna, fosse projectada na defesa do chefe. Do mesmo modo, mesmo tendo em conta que no partido 35% do total dos candidatos deva ser constituído por mulheres, contacta-se que esta acção afirmativa não se

traduz na defesa e promoção de uma visão estratégica relativamente aos direitos humanos das mulheres.

Embora não se possa analisar comparativamente os Estatutos da OMM com as Convenções internacionais e regionais que Moçambique ratificou, como é o caso do Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento, o que fica subjacente, por exemplo, neste último documento, é uma filosofia de direitos humanos das mulheres assente na igualdade de género, em que se articula a questão de direitos com poder. Ou seja, em que as mulheres não se distinguem por uma naturalização de papéis e funções sociais que as mantêm em situação de dominação. Podemos afirmar que a abordagem de género está completamente ausente dos Estatutos da OMM, acentuando uma perspectiva retrógrada dos direitos das mulheres, naturalizando e portanto autorizando a dominação masculina. Esta situação é tão mais grave quando estamos face ao partido que governa o país desde 1975 (independência nacional) e que passou a gerir 45 municípios entre os 53 existentes no país, após as eleições autárquicas de 2018. A responsabilidade da Frelimo é tão maior quanto se observa que é o partido que não só candidata mais mulheres para os órgãos de soberania, como a Assembleia da República, como elegeu 6 presidentes de Conselhos Autárquicos nas eleições de 2018. A questão que se coloca é que se a selecção das mulheres para a composição das listas de candidatura para as eleições legislativas de 2019 for orientada pela filosofia de direitos prescritos nos Estatutos da OMM, a luta pela defesa dos direitos humanos pelas mulheres eleitas durante a próxima legislatura, 2019-2024, poderá não atingir os resultados que as OSC e o movimento de mulheres preconizam. Estão neste caso, a revisão da Lei contra a Violência Doméstica e a execução de políticas públicas mais comprometidas com a promoção dos direitos das mulheres.

A análise dos manifestos eleitorais e a participação dos membros dos partidos na sua elaboração constituem um elemento a considerar para se perceber alguns aspectos indiciadores do funcionamento democrático dos partidos, por um lado, e, por outro lado, a forma como se articula com as orientações programáticas e com os discursos das e dos candidatas/os.

No que respeita ao partido Frelimo, e devido ao facto dos manifestos municipais estarem a ser corrigidos a nível central, apenas tivemos acesso ao manifesto eleitoral do município do Dondo e a um resumo do manifesto eleitoral para o município da Beira. A confidencialidade e a centralidade na divulgação dos manifestos, que desenvolveremos mais adiante, podem ser explicadas pelas tensões interpartidárias mas, principalmente pela luta interna no seio do partido no poder que se traduziu, pelo menos em Sofala, num controlo apertado da narrativa escrita. De qualquer modo, o que fica evidente é a coabitação da exuberância de força (“o manifesto só pode ser fornecido em Maputo”) com uma enorme fragilização do poder.

O manifesto eleitoral da Frelimo para o distrito do Dondo, depois de descrever o perfil do município, indica as acções realizadas durante o mandato anterior e desenvolve através de 6 pilares o compromisso do partido com os eleitores. No que se refere à promoção dos direitos das mulheres e das crianças, o manifesto refere expressamente o combate aos casamentos prematuros e abuso sexual e a promoção das mulheres a todos os níveis da vida social, política, económica e cultural. No entanto, a ausência de estratégias e de acções concretas que comprometam o partido com os e as munícipes do Dondo torna difícil aos munícipes fazer escolhas. Teria sido importante poder confrontar os manifestos para cada um dos três municípios, para reconhecer quais as especificidades de cada um deles, as prioridades existentes e as propostas de solução equacionadas.

Em relação à cidade da Beira tivemos acesso (dois dias antes da votação) a um documento de pouco mais de uma página denominado “As cinco razões que justificam a necessidade da Beira mudar” e que identificam os equipamentos públicos modernos e acessíveis, os transportes, as estradas, a criação de centros comerciais e a industrialização como áreas prioritárias, comprometendo-se com a reabilitação de estradas secundárias e terciárias.

Interessante que o documento que vimos referindo, discorrendo sobre a necessidade de mudança, se refere, entre outras, ao “princípio da Unidade Nacional e não a uma gestão doméstica e tribal”. Isto é tão mais curioso quanto foi uma constante nos discursos das e dos candidatas/os do partido

Frelimo ao município da Beira, afirmarem que a conquista da Beira era quase uma condição para a unidade nacional “porque é a segunda maior cidade do país com projecção nacional”. O facto de estar a ser governada pela oposição, aparece como ameaça para a existência de uma “Nação e de um Estado uno e indivisível”, como nos referiu uma entrevistada. Esta ideia de intolerância política e de incapacidade de convivência com a diversidade mostra como a transição democrática iniciada nas primeiras eleições gerais em 1994, não foi ainda realizada. Na realidade, a partidarização do Estado, dos órgãos de soberania e da vida económica, não foram abaladas pelo multipartidarismo e pela existência de um conjunto de liberdades. As conquistas democráticas são, tendo em conta a análise do sistema de governação nas últimas décadas, em grande parte, “consentidas” e contidas pelo poder político.

## **Renamo**

Os Estatutos da Renamo, aprovados no VI Congresso, realizado no início de Janeiro de 2019, tal como os do partido Frelimo, são definidos em função do contexto da sua criação, em 1977, que formalizou a contestação à ideologia marxista-leninista através de uma guerra civil terminada com os acordos de Roma de 1992.<sup>97</sup> Essa mesma contestação prevalece como o primeiro objectivo do partido. Declarando-se como democrática, a Renamo recorre aos ideais que nortearam o início do conflito armado para se auto legitimar, sem contudo explicitar, ou fá-lo de forma muito vaga, qual o modelo de desenvolvimento que o Partido defende. Contudo, as acções que preconiza são claramente devedoras de um sentido democrático, afastando-se de um paradigma de tendência totalitária e controladora. Em vez de garantir, assegurar ou liderar, o partido Renamo utiliza expressões inclusivas relativamente à participação democrática. As palavras paz, liberdade e justiça são marcadores de uma narrativa assente principalmente na promoção da “união de todos os moçambicanos patriotas num esforço comum pela paz, liberdade e desenvolvimento”, e na

---

<sup>97</sup> A página oficial da Renamo situa a sua criação em 1975, logo após a independência nacional.

informação e consciencialização “do povo moçambicano nos princípios fundamentais da democracia e dos direitos dos povos fortalecendo o sentimento nacional de justiça e liberdade” (Artigo 5 1.2.). É tão mais expressiva da coerência com as razões invocadas, persistentemente, para iniciar o confronto armado, o facto de reafirmar estatutariamente a competição política em termos democráticos, quando considera como acção política a concorrência “em liberdade e igualdade de oportunidade com os demais Partidos para a formação e expressão da vontade do povo moçambicano” (artigo 5. 5). Contudo, embora os Estatutos aprovados em 2019 tenham procurado democratizar a composição dos órgãos de direcção do partido a todos os níveis, é de assinalar que a concentração do poder através do direito de nomeação ainda está muito presente nesta orientação programática. Por outro lado, não há nenhuma referência à igualdade de género e à participação política das mulheres como condição para a existência do sistema democrático. Se as Ligas Feminina e da Juventude estão representadas no Congresso e na Comissão Política Nacional, Provincial e Distrital, e se na composição do Congresso se “observa o princípio de representação das províncias e do género” (Artigo 28.1.), de facto a representação das mulheres é extremamente limitada e condicionada pela centralidade do poder, o que a ausência de quotas vem agravar. Por exemplo, dos 120 membros que compõem o Conselho Nacional, apenas 30 são mulheres e na Comissão Política de um total de 15 membros 4 são mulheres, correspondendo respectivamente a 25% e 26.6% do total destes dois órgãos. Do mesmo modo, dos 10 Delegados Políticos Provinciais apenas duas são mulheres, correspondendo a 20%.

Os Estatutos da Liga Feminina da Renamo aprovados em 2006 referem como princípios “os preceitos consagrados na Constituição da República, Estatutos do Partido e demais legislação vigente na República de Moçambique” (Capítulo II. Artigo 4 a), tendo como objectivos, entre os 5 enunciados “lutar para o fim de qualquer tipo de discriminação e violência contra a mulher” e “lutar pela igualdade entre o homem e mulher” (Capítulo II. Artigo 5, respectivamente alíneas d) e).

Constatamos que a luta pela igualdade e contra a discriminação não implica para a Liga Feminina a definição de um regime de quotas que pode contribuir para eliminar a desigualdade em termos de representação política e combater a discriminação. Por outro lado, não fica claro o princípio “As convenções e tratados internacionais sobre a matéria da mulher que não sejam contrários aos valores morais, sócio-culturais do povo moçambicano” (Capítulo II b). Seria útil que fossem esclarecidos a que valores morais e culturais a Liga Feminina se refere quando condiciona a conformação com orientações internacionais sobre os direitos das mulheres a esses mesmos valores. Se considerarmos que a sociedade moçambicana é uma sociedade ainda com fortes traços patriarcais, seria importante saber se a Liga Feminina considera, por exemplo, os casamentos prematuros, e outras práticas culturais que restringem o acesso e exercício dos direitos humanos das mulheres, como valores a respeitar. Aprovados em 2006 e, portanto com um conjunto de dispositivos internacionais e regionais já ratificados pelo Estado moçambicano, teria sido de extrema utilidade para os moçambicanos e moçambicanas, conhecer concretamente que convenções ou tratados, ou parte deles, são contrários aos que a Renamo concebe como valores culturais do povo moçambicano.

Relativamente aos manifestos eleitorais, depois de caracterizar como grave o contexto geral do país, salientando a corrupção governamental, a pauperização do povo, e a restrição do acesso dos cidadãos aos recursos básicos, como saúde e educação, a Renamo define 13 áreas prioritárias para o desenvolvimento do município da Beira (água, educação e juventude, saúde pública e saneamento do meio, polícia municipal, infra-estruturas e sistema de transporte, emprego e empoderamento da mulher, empreendedorismo e auto-sustento, assistência social, mercados e feiras, e finanças autárquicas, cultura e desportos, meio ambiente, parques infantis e espaços de lazer).<sup>98</sup> As propostas da Renamo para o município da

---

<sup>98</sup> Destaca-se neste manifesto a “incorporação dos objectivos preconizados na Agenda de Desenvolvimento de Moçambique 2025, na Agenda de África 2063 e na Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2030” (2018:3).

Beira assentam na realidade concreta vivida pela maioria dos munícipes, embora algumas das acções não se enquadrem nas competências municipais como a criação de escolas primárias e de artes e ofícios.

Relativamente à sexta prioridade “Emprego e Empoderamento da Mulher”, a abordagem da Renamo de empoderamento das mulheres, no município da Beira, orienta-se para a direcção de associações sociais e económicas e para o combate à pobreza, promovendo a participação da mulher em diversos sectores como a agro-pecuária, indústria de cerâmica e lacticínios. No entanto, num município onde a violência doméstica e a violência sexual permanecem com altas taxas de prevalência não é referida a promoção do acesso das mulheres às unidades sanitárias e aos gabinetes de atendimento à família e menores.

Os manifestos do partido Renamo para os municípios do Dondo e Gorongosa acentuam as mesmas 13 prioridades definidas para a Beira, embora na Gorongosa algumas dessas áreas sejam agrupadas, constatando-se ainda que os três manifestos convergem no que respeita à caracterização do contexto político, económico e social do país. Tendo em conta as particularidades de cada município, os manifestos para a Gorongosa e Dondo propõem uma intervenção diferenciada em cada um dos sectores. Contudo, há diferenças assinaláveis entre os manifestos da Beira e Dondo e o da Gorongosa, sendo este último muito mais vago relativamente à concretização das medidas assinaladas, incluindo a área sobre o empoderamento da mulher, limitando-se a uma breve referência à necessidade de envolvimento da mulher na luta contra a pobreza.

## MDM

O MDM foi fundado em Março de 2009, depois de ter concorrido às eleições autárquicas de 2008 como independente. A criação deste partido resultou de um movimento organizado pelos munícipes da Beira em repúdio à substituição pela Renamo da candidatura de Daviz Simango como PCM às eleições autárquicas de 2008.<sup>99</sup>

O MDM, criado num ambiente de dissidência política e, embora na sua constituição inicial a maioria dos seus membros tenha pertencido ao partido Renamo, não está “constrangido” por um passado que o conduza a delimitar princípios e valores numa lógica de continuidade como acontece com os partidos Frelimo e Renamo.<sup>100</sup> O contexto da criação do MDM favorece a adesão de militantes de outros partidos e independentes, sendo que nas eleições gerais que se realizaram em 2014 conseguiu eleger 17 deputados e nas eleições autárquicas de 2013 (as primeiras a que concorre como partido de âmbito nacional), tendo conquistado 4 municípios: 3 capitais provinciais e o município do Gurué.

Os Estatutos do MDM definem como princípios a paz, a liberdade, a defesa dos direitos humanos e da democracia assentes nos instrumentos internacionais, regionais e nacionais que consagram a igualdade de oportunidades na participação política, social e económica. O MDM defende uma economia de mercado, acentuando como objectivos o incentivo do investimento privado e familiar e o investimento estrangeiro. Ao contrário da Frelimo que se identifica como partido socialista e democrático e da Renamo que refere o direito “à terra, aos trabalho, à educação, à saúde, à água, à vida, ao bem-estar, social e moral” sem

---

<sup>99</sup> Refira-se que Daviz Simango tinha sido proposto pelo partido Renamo para Presidente do Conselho Municipal da Beira, tendo exercido essas funções no mandato de 2003 e 2008. Em 2008 a Renamo retirou-lhe o seu apoio e é nesse contexto que Daviz Simango se candidata como independente.

<sup>100</sup> Contudo, muitos dos seus membros, incluindo o presidente do partido, pertencem a famílias com um passado de luta anti colonial e/ou de combate pela implantação do sistema democrática no país.

contudo se definir ideologicamente (apenas o faz pela rejeição do marxismo-leninismo), o MDM não faz referência nos seus Estatutos à orientação que pretende imprimir, no caso de conquista do poder.

Relativamente aos órgãos nacionais o Congresso, o Conselho Nacional e o Presidente são eleitos por voto secreto, ao contrário do que acontece com o Secretariado Geral, a Comissão Política Nacional e a Comissão Nacional de Jurisdição, sendo os seus membros propostos pelo Presidente do Partido e sujeitos a ratificação pelo Conselho Nacional. Na Comissão Política Nacional o presidente do Partido tem voto de qualidade. As Ligas Femininas e da Juventude estão representadas no Congresso através das/os Presidentes e articulam-se directamente com o Secretariado Geral. Segundo os estatutos, as Ligas da Juventude e da Mulher têm como objectivos a promoção e a mobilização respectivamente de mulheres e jovens.

O MDM elaborou um programa de governação para o quinquénio 2015 a 2019 em que se define como social-democrata orientando-se pela liberdade e direitos individuais, direitos humanos, justiça e igualdade. A partir de uma análise da situação do país este partido constrói o seu programa em torno de cinco pilares: (1) Preservar a Paz e a Democracia e consolidar a Coesão Nacional em que se destaca a independência dos órgãos de soberania, o aprofundamento da descentralização e desconcentração do poder e a construção de um Estado de Direito, a articulação entre combate à corrupção, exercício da cidadania e combate à pobreza; (2) Desenvolvimento económico e criação de Emprego, onde a partir das várias áreas, incluindo a exploração dos recursos naturais e indústria extractiva, propõe um “modelo de crescimento económico com uma equilibrada distribuição de riqueza”; (3) Desenvolvimento das Infra-Estruturas; (4) Desenvolvimento e equilíbrio social, enfatizando, entre outros aspectos, no sector da educação, o acesso à escola pública democrática e de qualidade, “reconhecendo como direito inalienável e inadiável” e garantindo o acesso universal aos serviços de saúde primários e segurança alimentar e nutricional para todos” e ainda o combate ao trabalho infantil, abuso e exploração sexual a criação de um Observatório

Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. O MDM toma a juventude como eixo condutor da acção e prioridade do partido comprometendo-se a desenvolver um conjunto de estratégias com o objectivo de estimular a qualificação visando a promoção de emprego e a participação democrática dos jovens; (v) reforçar a participação de Moçambique no contexto internacional relativamente aos direitos humanos das mulheres, afirmando que “a luta pela igualdade entre homens e mulheres é uma luta pela justiça social”. Neste sentido, entre as 10 acções propostas por este partido destacamos: “garantir a equidade do género nos órgãos de decisão, em consonância com o preceituado nas políticas da SADC ligadas ao género; prevenir e combater a violência sexual e doméstica, divulgando a Lei da Violência Doméstica, com acções que articulem a prevenção e apoio às vítimas, em parceria com os Governos Provinciais e Municipais; incentivar a participação das mulheres nos espaços de poder na sociedade e nas decisões das políticas públicas” (2015: 41, 42).

De acordo com os princípios e as acções estratégicas definidas no Manifesto/Programa 2015-2019, a Liga da Mulher do MDM nos seus estatutos (2017) define um conjunto de objectivos que preconizam a intervenção das mulheres nos órgãos centrais do partido, na tomada de decisões e na designação de candidatas nos processos eleitorais.<sup>101</sup> Por julgarmos importantes para a clarificação de como a Liga Feminina concebe a abordagem de género, citamos os seguintes objectivos:

- a) Promover acções de divulgação dos direitos das mulheres no contexto da legislação nacional e das convenções internacionais ratificadas no país;
- b) Promover acções de denúncia da violência para com a mulher, a rapariga e a criança, em particular as situações de violência doméstica, abuso da mulher e violação sexual, assédio sexual,

---

<sup>101</sup> Os Estatutos da Liga da Mulher do MDM foram depositados no Ministério de Justiça em 2017, aguardando pelo registo formal.

casamentos prematuros e outras práticas que violem os direitos da mulher, rapariga e criança;

c) Aplicar uma abordagem de género nas acções de formação, educação cívica e moral de seus membros e activistas;

(...)

g) Definir acções e estratégias para promover a igualdade de acesso aos recursos, à saúde, educação e terra;

h) Promover a participação e a intervenção da Liga da Mulher nos órgãos centrais do Partido e na definição das suas políticas, e bem assim na designação de seus membros para as candidaturas em processos eleitorais;

(...)

l) Defender a igualdade de direitos e oportunidades para a mulher em todos âmbitos da vida económica, política, cultural, social e familiar, eliminando toda a forma de discriminação;

m) Enaltecer a mulher, consciencializando-a sobre a causa de seus problemas e ajudá-la a intervir para a melhoria das suas condições;

(...)

Consideramos importante destacar três aspectos que são definidores do que a Liga Feminina do MDM entende serem os seus objectivos: o primeiro é o direito à igualdade de oportunidades não só no acesso aos lugares de tomada de decisão no seio do partido, mas a sua participação na elaboração das orientações partidárias; o segundo aspecto é a promoção do acesso a recursos articulando-se com a necessidade das mulheres intervirem na identificação e resolução dos seus problemas. O terceiro aspecto é a posição assertiva de combate à violação dos direitos das mulheres no âmbito doméstico e público. A transversalidade entre espaços privado e público, a rejeição de uma visão maternal e dependente da mulher, o

acesso e exercício de direitos humanos não subordinados a uma visão conservadora, e a visão que “liberta” a mulher do casamento e da família, faz destes Estatutos um verdadeiro programa de acção em prol dos direitos humanos das mulheres em Moçambique. Contudo, na Comissão Política do MDM, num total de 11 membros, apenas 4 são mulheres e no Conselho Nacional 28 são mulheres de um total de 82, correspondendo, respectivamente, a 36,3% e 34,1%.

Em relação aos manifestos eleitorais propostos para os municípios da Beira, Gorongosa e Dondo pelo MDM destacam-se três elementos comuns: a participação activa dos munícipes na vida da autarquia, a despartidarização das instituições que estão sob a sua autoridade, a competência e a transparência na governação local.

O manifesto do MDM para a autarquia da Beira constitui-se como um programa de governação com 10 áreas de intervenção, onde são descritas para cada uma delas as acções a desenvolver no mandato 2018-2023. De forma mais concreta do que encontrada noutros municípios que vêm sendo governados desde 1998 pelo mesmo partido, o manifesto do MDM para a Beira define o que fazer, onde fazer e com quem fazer, ou seja, é possível a partir deste documento acessível aos munícipes controlar as actividades realizadas, os actores envolvidos e os resultados obtidos ao longo do mandato. No que respeita à participação das mulheres, existem compromissos com a criação de emprego e a redução da “desigualdade de género” no que respeita à gestão ambiental através de associações locais, ao transporte dos resíduos e à promoção do acesso à escola, o desenvolvimento do futebol e basquetebol femininos. Na área da saúde e acção social, o MDM indica a igualdade de direitos entre todos os membros da família, destaca a necessidade de promover a participação política da mulher, “aumentar a nível da governação local a representatividade política da mulher”, influenciando “políticas de governação, de protecção feminista e de protecção à família”, ao mesmo tempo que se propõe aumentar o apoio ao centro de atendimento para as vítimas de violência” (2018:20). Contudo, e considerando os objectivos definidos nos Estatutos da Liga Feminina, o Manifesto para o município da Beira não reflecte de forma

integrada e intersectorial os principais problemas que afectam as raparigas e mulheres.

O manifesto eleitoral para o município do Dondo considera como prioritárias 14 áreas de intervenção, concretizando as actividades a desenvolver, com destaque para o saneamento e meio ambiente, transporte e gestão municipal transparente e eficaz. Num município onde os mercados informais constituem a forma mais importante de comercialização, onde as mulheres são as principais trabalhadoras e onde é enorme a violência contra as raparigas e mulheres, é surpreendente que não haja uma única referência à melhoria da qualidade de vida das mulheres. A mesma situação pode ser constatada no manifesto eleitoral do MDM para o município da Gorongosa, onde apesar do recente conflito armado que teve como epicentro as províncias de Sofala e Tete e onde centenas de mulheres foram violentadas, permanecendo em muitas delas traumas profundos, vivendo numa situação de pobreza extrema, não haja qualquer proposta da governação do MDM para o desenvolvimento de uma estratégia de defesa e protecção das raparigas e mulheres neste município.

Analisados estatutos, programas e manifestos dos partidos concorrentes às eleições autárquicas de 2018, constata-se relativamente aos direitos das mulheres, por um lado, a invisibilidade da promoção dos direitos humanos nos Estatutos e manifestos da Renamo e, por outro lado, a existência de contradições entre as várias orientações no seio do mesmo partido, como é o caso dos Estatutos da Frelimo e os Estatutos da OMM e os Estatutos do MDM e os Estatutos da Liga Feminina e entre partidos, como ficou evidente da análise dos Estatutos da OMM e da Liga Feminina do MDM. Ainda relativamente aos manifestos eleitorais, constata-se que não houve participação dos membros e candidatos/s na sua elaboração, o que pode evidenciar fragilidade dos mecanismos democráticos de consulta e tomada de decisão sobre o futuro dos municípios que se propunham governar. Há ainda que ter em conta que nenhum dos manifestos dos partidos que foram objecto de análise se refere à necessidade de desenvolver estratégias que, por um lado, reduzam os efeitos traumáticos e excludentes agudizados pelo conflito armado vivido na província de Sofala, principalmente entre 2016 e

2018 e, por outro lado, garantam segurança e estabilidade sem as quais a possibilidade do exercício da cidadania e da participação política, principalmente por parte das mulheres, são diminutas.

### ***Adesão partidária: mecanismos de pertença e recursos de auto legitimação***

Passaremos agora a analisar os discursos de mulheres e homens sobre as motivações e expectativas diferenciadas de homens e mulheres relativamente ao exercício do poder autárquico. Para tal utilizaremos a seguinte tabela de código para manter o anonimato das fontes:

Códigos de denominação das/os entrevistadas/os para Assembleia Municipal

<b>Partido</b>	<b>Beira</b>	<b>Dondo</b>	<b>Gorongosa</b>
MDM	Rita/Raul	Margarida/Manuel	Berta/Belmiro
Frelimo	Joana/João	Ilda/Ismael	Felicidade/Frederico
Renamo	Carlota/Carlos	Luísa/Leonardo	Eduarda/Elias

Ao debater as motivações que levam mulheres e homens a aderirem a um partido político e neste caso a candidatarem-se ao poder autárquico, tivemos em atenção três conjuntos de problemas. O primeiro tem a ver com a existência de uma homogeneidade versus pluralidade de expectativas face ao que o campo político pode oferecer, ou seja, como os interesses individuais se articulam com interesses colectivos representados por cada um dos partidos. Um segundo conjunto de problemas refere-se aos recursos que cada um e cada uma das candidatas utilizam para legitimar a sua candidatura e à diferenciação entre mecanismos de pertença e o modo como eles podem indiciar a prática de uma cultura democrática. O terceiro conjunto de problemas relacionados com o anterior é como a cultura patriarcalizada pode coabitar com a democracia nos partidos que se auto representam como democráticos. Ou seja, como, e se a exclusão nas narrativas, escritas e/ou orais, da defesa dos direitos humanos das mulheres nas eleições autárquicas, se deve ao facto das regras que

normalizam a vida partidária dos partidos, visíveis particularmente em contexto eleitoral, serem estruturadas por padrões de inclusão rigidamente articulados que não consentem pluralidade, ou consentem apenas no quadro imposto pelas regras do jogo político intrapartidário. Como refere Miguel:

“Há, portanto, um factor que gera homogeneização, conformidade a normas, a expectativas, a padrões discursivos, e neste mesmo processo perpetua a divisão entre sujeitos políticos activos - os profissionais, aqueles que dominam os códigos do campo - e a massa de "profanos", no sentido de Bourdieu, limitados a optar entre as ofertas que lhe são apresentadas. Isso põe em xeque o potencial emancipacionista que a incorporação de múltiplas perspectivas ao debate político promete” (Miguel, 2010:91)

A potencialidade e as oportunidades que os “profanos” e também as “profanas” têm, ou não, para romper com um circuito fechado que caracteriza a coesão no interior das estruturas partidárias foi também objecto de análise.

A estas questões juntam-se outras que têm a ver com a debatida questão que equaciona presença, mesmo em lugares de aparente “importância”, e participação política. Significa reflectir sobre a reivindicação de que as mulheres acedam a lugares de tomada de decisão sem que isso represente um compromisso com a promoção dos direitos humanos das mulheres, ou mesmo simplesmente intervir, discordar e transformar o discurso da ordem dominante. Hoje, em Moçambique, quando o programa de governação se traduz em políticas públicas que se apresentam como neutras à discriminação de género, esta situação contribui para ocultar as relações de poder subordinantes, estimulando o recurso cultural como factor de legitimação da restrição dos direitos humanos das mulheres.

Este aspecto conduz a dois elementos que continuam a ser objecto de debate: o primeiro é o “paradoxo da diferença” levantado por Scott (2005), que refere os elementos que permitem que as mulheres se reconheçam como diferentes entre si, e como iguais em termos de pertença e em termos

de direitos. O segundo é a velha questão da homogeneização identitária com base na socialização primária que faz das mulheres seres para o desvelo, como o descrito por Ruddick e Elshtain (1981), num modelo que produz e reproduz, aliás com muita determinação, o essencialismo que, tão bem tem servido os interesses conservadores da “mulher mãe”, “mulher esposa”, “mulher educadora das gerações futuras”. Esta posição retiraria a mulheres como Golda Meir, ou mais recentemente a Ângela Merckel ou a Christina Lagarde, a identidade de género.

A nossa abordagem dos discursos de mulheres e homens candidatas/os em termos de acesso e exercício do poder vai no sentido de considerarmos, em primeiro lugar, que há uma estrutura de dominação que se traduz numa hierarquização de valores que distinguem, diferenciam e desigualizam direitos e com eles todo um normativo que gradeia a inclusão das mulheres no poder. Em segundo lugar, como é que essa estrutura podendo ser abalada pela existência de quotas, permanece, ou não, como paradigma de inclusão feminina na vida política. E, por último, como havendo ou não política de quotas, ou mesmo por causa delas, há mulheres que se destacam num campo que se mantém como masculino, isto se considerarmos que existe um modelo hegemónico masculino de “estar” e fazer política. A ambiguidade entre a diferença individual dos sujeitos e a “semelhança” identitária, advinda de um poder que estrutura em desigualdade os direitos das mulheres, a possibilidade de produzir conflito, negociar e manipular, o entendimento do que é o poder e como ele é exercido nas diferentes esferas da vida, constitui transversalmente o núcleo deste capítulo.

Embora haja diferenças assinaláveis entre as motivações e os recursos referidos por homens e mulheres dos diferentes partidos, há duas questões que permanecem como nucleares aos discursos masculinos: o primeiro visível principalmente nas narrativas dos candidatos dos partidos Frelimo e Renamo é o recurso ao passado (libertadores da Pátria do lado da Frelimo e combatentes pela Democracia por parte da Renamo). O segundo elemento referente aos direitos humanos das mulheres na família é a afirmação que “mulheres e homens são iguais e têm os mesmos direitos”, destacando, contudo e mais na Renamo do que na Frelimo e MDM, a

projectão dos papéis e funções sociais das mulheres para o desempenho e ocupação de cargos tanto nos órgãos de tomada de decisão no interior dos partidos, como na administração local autárquica.

Relativamente aos discursos femininos das candidatas e membros das Ligas Femininas dos três partidos as semelhanças são acentuadas no espírito de sacrífico e reconhecimento da capacidade de mobilização das mulheres junto das comunidades e a lealdade ao Partido. Esta forma de legitimação é percebida umas vezes como conquista individual e outras vezes como inerente à natureza da mulher. A Frelimo e o MDM utilizam também como argumento o direito das mulheres de estarem representadas no poder. As mulheres entrevistadas dos três partidos não apontam como expectativa no acesso ao poder a promoção dos direitos humanos das mulheres, possivelmente porque a discriminação de género e a luta para a combater não constituem um mecanismo utilizado pelos partidos para a inclusão de mulheres. Significa que, tal como foi verificado nas entrevistas, não falar de direitos das mulheres como reivindicação individual e prioridade para a governação municipal reforça um sentimento de pertença partidário.<sup>102</sup> Constatamos, tal como nas eleições de 2008 e 2013, que não foi feita ainda a travessia entre espaço privado, como lugar de produção da violência de género e espaço público como lugar de assimilação e ruptura das experiências individuais e a sua transformação em reivindicações colectivas.

Vejamos pois, como cada um dos partidos, através das discursos das e dos entrevistadas/os exprimem as motivações e os mecanismos no acesso e exercício do poder, com destaque para as percepções sobre os direitos humanos das mulheres.

---

<sup>102</sup> O desejo de aceitação pelo partido pode significar para as mulheres a conformação a padrões normativos que alienem as suas expectativas e os seus direitos enquanto mulheres.

## Renamo

Concretizando as diferenças e as semelhanças entre homens e mulheres do mesmo partido e de outros partidos, por unidade espacial e entre unidades espaciais, os candidatos da Renamo acentuam como mecanismos de pertença a liberdade e a democracia por oposição à Frelimo e ao MDM (que é percebido como uma criação da Frelimo), a liderança de Dlhakama, e a longevidade no partido, articulados com a coesão familiar. Contudo, quando se questiona a adesão dos mais jovens, estes referem a competência e a dedicação, sem que fique explicitado como isso se traduz em termos de participação política e de inclusão.

Interessante que a incorporação nas listas para a Assembleia Municipal, mesmo em posições elegíveis, é preterida por lugares de decisão política no partido Renamo. Isto pode configurar a combinação de duas situações: por um lado, que a administração local não é importante para a realização de acções concretas que visem melhorar/transformar as condições de vida dos munícipes e, por outro lado, que as possibilidades de negociação por poder se fazem no interior dos partidos, independentemente do trabalho realizado como membros das assembleias municipais.

O conflito armado que ocorreu nos últimos anos na província de Sofala, o exílio do líder na Gorongosa, as prisões, os assassinatos e os raptos imputados à Frelimo reforçam a pertença ao partido, como nos disse um dirigente candidato na cidade da Beira:

“Nós crescemos na RENAMO e vivemos na RENAMO. Somos RENAMO. Como jovem eu disse, emprego não, mas RENAMO sim. Eu deixei emprego no Município. O presidente Afonso Dhlakama deixou a cidade e morreu nas matas. RENAMO defende interesses do povo” (Carlos 1).

Por oposição à Frelimo e também ao MDM, principalmente na cidade da Beira, os membros da Renamo identificam-se como o “partido dos pobres” e como partido que deu provas ao longo de mais de 40 anos de luta armada e/ou oposição política que “está para servir o povo”. Este argumento é

usado frequentemente para, por um lado, aceitarem com muitas reservas a entrada de novos membros que negociem posições de lideranças, face àqueles cuja lealdade foi comprovada ao longo de muitos anos, e, por outro lado, e esta posição é unânime entre os e as entrevistadas, para afirmarem a impossibilidade de desmilitarização, como nos foi referido:

“Hoje a Frelimo não está desarmada e em algum momento pode criar manobras quando a Renamo estiver desarmada. Sou contra o desarmamento porque se mesmo assim a Renamo é atacada, o desarmamento da Renamo será a gota de água. A Renamo está reticente” (Carlos 1).

Ressalta também alguma incomodidade quando se questiona sobre a nova legislação que, embora negociada entre o Presidente da República e o anterior Presidente da Renamo, nunca foi objecto de discussão com os quadros da Renamo: “o Presidente morreu e era a única pessoa capaz de discutir a lei. Não concordo com a lei e nem sei como se chegou a ela” (Carlos 1).

Em relação ao acesso às listas de candidaturas no município da Beira, há uma diferença entre as pessoas que estão na direcção local do partido e os outros membros. A composição das listas, segundo nos foi afirmado nas entrevistas, correspondeu à vontade dos militantes de se candidatarem e ao escrutínio da base.<sup>103</sup> Contudo, foi possível constatar que a posição nas listas foi determinada pelo partido a nível provincial e distrital ou nacional não apenas no caso do candidato nº1, como nos disseram:

“O partido centralmente é que verifica a posição nas listas. Por exemplo, as pessoas podem estar em número 4 ou 20 e centralmente vão alinhar, tendo em conta as consultas aos

---

<sup>103</sup> A lista de candidaturas do partido Renamo ao Município da Beira era constituída por 32 homens e 16 mulheres (33,3%), tendo sido eleitas 3 mulheres e 9 homens (30%).

quadros, o desempenho e o tempo de permanência no partido” (Carlos 4).

Por exemplo, no caso da Liga da Juventude, entrevistámos jovens que desejavam candidatar-se mas que não o fizeram porque “foram informados de que os lugares para jovens nas listas estava reservado aos filhos dos antigos combatentes” (Carlos 2).<sup>104</sup> O mesmo jovem, quando questionado sobre os critérios e metodologias para aceder às listas, referiu que:

“Para estar na lista apresenta-se a candidatura na cidade e quem decide é a Comissão Distrital que envia à Comissão Nacional e de acordo com as capacidades fazem a lista definitiva. O tempo em que estão no partido também é importante, mas veja que há pessoas que estão há dois meses e já estão na lista. Se eles acharem que a pessoa tem capacidade podem ser novas no partido e entram (Carlos 2).<sup>105</sup>

Um outro jovem, corroborando o que foi dito pelo entrevistado acima citado, afirmou:

“Alguém disse, como você é membro do (...) pode concorrer e eu perguntei-lhes chefes e eles disseram que sim e falei com o delegado da cidade, organizei os documentos e entreguei ao gabinete eleitoral (delegado da cidade, mãe da liga, chefe da mobilização e chefe da organização). Vieram pessoas de Maputo a fazer a triagem. Entrevistaram-me. Depois o delegado da cidade chamou todas as pessoas que foram apuradas” (Carlos 3).

---

<sup>104</sup> É curioso verificar que embora os jovens não considerem a tradição familiar de militância na Renamo, como critério para a adesão, constata-se, e esta fala bem o demonstra, que, como na maior parte dos partidos, a filiação através da família é condição para a ascensão política.

<sup>105</sup> Nesta fala, é interessante constatar que há uma distinção entre “eu” e “eles”, sendo que eles é que definem a distribuição do poder, sem que careçam de prestar contas aos outros membros, mesmo que aparentemente ocupem lugares importantes nos órgãos partidários.

Assim, o modelo de composição foi feito a partir dos convites dirigidos individualmente a determinados membros, sendo que o escrutínio das comunidades foi muito limitado, principalmente nos municípios da Gorongosa e do Dondo, possivelmente pelo controlo partidário das estruturas dos Bairros municipais pelo partido no poder nesses dois municípios e também pelo facto das possibilidades de discussão/contestação e negociação serem maiores na Beira.

Relativamente às diferenças entre mulheres e homens no acesso às listas de candidaturas, a centralidade na decisão política é maior, pois embora se afirme que é a Liga Feminina que propõe as candidatas, depois de auscultados os seus membros, o que constatamos é que em muitos casos a selecção pela Liga Feminina e Liga da Juventude é feita a partir de critérios não divulgados e a inclusão nas listas é determinada por um reduzido grupo de pessoas em articulação com as instâncias políticas do partido. Na realidade, o poder de decisão da Liga Feminina e também da Liga da Juventude revela ser muito diminuto em termos de reivindicação de lugares e posições. A pluralidade de ideias, de actores e de igualdade de oportunidades no seio da Renamo é ainda mais restrita do que ficou evidenciado nas eleições de 2008 também na província de Sofala, devendo-se esta situação à necessidade do partido se proteger da infiltração e claramente devido à morte do Presidente do partido, e ao que alguns definem como “intrusão” de pessoas estranhas ao partido, numa referência óbvia a Venâncio Mondlane e Manuel Araújo<sup>106</sup> e ainda ao protagonismo assumido por Daviz Simango. Aliás, no município da Beira, diferentemente, ou pelo menos com menos peso do que encontrámos nos discursos das e dos candidatas/os do Dondo e da Gorongosa, Daviz Simango é tomado como o principal inimigo da Renamo, rejeitando-se qualquer possibilidade de aliança pós eleitoral, entre a Renamo e o MDM.

---

<sup>106</sup> Esta referência aos chamados “intrusos” aparece muitas vezes articulada no discurso de alguns candidatos, com o facto dos novos dispositivos legais, que regulam a descentralização definirem que a escolha dos PCM se faz através de uma única lista, permitindo que o partido através da Assembleia Municipal tenha mais possibilidades de controlar as decisões do executivo local.

É interessante também constatar que há diferenças de abordagem entre os jovens e os mais velhos e entre homens e mulheres sobre as mais-valias que a sua participação pode trazer para a revitalização do partido, sendo notório nesta fala de um jovem dirigente da Liga da Juventude:

“Os jovens trazem mais dinamismo, gostam de trabalhar em equipa, de angariar mais jovens, porque o partido tem dificuldade em recrutar jovens. Para mobilizar falamos na democracia, na descentralização, nas oportunidades de emprego, e também falamos do passado em que a Frelimo proibia as igrejas e mandava as pessoas para as aldeias comunais” (Carlos 2).

Contudo, não existe uma renovação dos discursos relativamente à pertença, sendo que as guias de marcha e as aldeias comunais criadas no tempo do partido único são ainda recursos invocados com muita frequência, o que mostra a dificuldade de definir estratégias num outro contexto.

No que se refere aos direitos das mulheres e à igualdade de oportunidades no acesso e exercício do poder, há claramente uma afirmação de complementaridade do trabalho feminino, complementaridade que transporta a divisão sexual do trabalho e do poder exercido no contexto doméstico para o campo político. Embora todos os homens e também uma maioria de mulheres reconheça que todos e todas podem desempenhar a mesma função (muitas mulheres dirigiram pelotões militares durante a guerra civil), há claramente uma visão distorcida e estereotipada das actividades que uns e outras são capazes de realizar, sendo as questões mais técnicas reservadas para os homens. O argumento utilizado para sustentar esta posição é de dois tipos, a “virtude materna essencialista” e a “falta de escolarização e capacitação”. Ora, principalmente este último recurso não foi comprovado empiricamente, pois, considerando que, embora o conjunto dos homens entrevistados tenha mais habilitações escolares do que as mulheres, o certo é que a posição ocupada na listas, a não ser os cabeças de lista, não é determinada pela escolaridade. Isto é também comprovado pelo facto de homens com nível superior,

principalmente jovens, não terem sido seleccionados. Por outro lado, a ausência de quotas para as mulheres é vista como um factor que a médio e longo prazo pode discriminar as mulheres “já que elas até podem ser a maioria, mas se há quotas estamos a limitar a sua participação” (Carlos 1).

As motivações para a adesão das mulheres ao partido Renamo são muito semelhantes à dos homens, sendo que a maioria das entrevistadas afirma ter sido raptada com idades compreendidas entre os 12 e os 13 anos, surgindo este facto como elemento de orgulho e uma possibilidade de reconhecimento, conferidos pela aprendizagem durante a guerra de noções de enfermagem e pela incorporação em acções de combate. Embora de forma menos assertiva do que os homens constata-se que a figura do Presidente Dhlakama e a conquista da democracia e liberdade aparecem como mecanismos de adesão e pertença. O modo como estas candidatas descrevem a inclusão nas listas de candidaturas é hoje percebido de uma forma mais autoritária, ao contrário do que constatámos nas eleições de 1998, 2008 e nas legislativas de 2004 e 2009. Os discursos das entrevistadas no processo eleitoral de 2018 traduzem uma degradação dos princípios democráticos, expressa na menor capacidade de reivindicação e afirmação (e na solicitação constante de confidencialidade) que caracterizavam no passado a actuação da Renamo, aos níveis intermédios da direcção política. Esta situação é geradora de desconfiança e conflito (embora muitas vezes não expresso nas instâncias partidárias) relativamente à composição das listas e à adesão de novos e mais jovens membros, como esta fala bem exprime:

“Fui eleita pela Comissão Política e no Bairro todos votaram. Fui nomeada, disseram o meu nome na delegação da cidade, mas depois veio a (...) e fizeram nova lista. Não sei o que ficou lá na lista final, a (...) de Maputo não mostrou o lugar, ninguém disse” (Carlota 1).<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Retirámos, por questões de confidencialidade, o nome da pessoa que, segundo a entrevistada, definiu o lugar na lista final de candidatura à Assembleia Municipal da Beira.

A mesma militante à Assembleia Municipal da Beira, contestando a marginalização a que são votados alguns antigos membros afirma: “A (...) não pensa nas outras mulheres que chegaram há muito tempo e que se não foram para a escola foi porque estavam a lutar na Renamo”.

Quando falamos em exercício do poder referimo-nos às modalidades de intervenção dos membros dos partidos na vida política e nas expectativas relativamente ao futuro. A questão que se coloca quanto a este último aspecto é a dificuldade, principalmente entre os jovens, em aderir aos partidos da oposição por receio que isso dificulte ainda mais o acesso ao emprego, que segundo eles é reservado aos membros do partido Frelimo. Esta questão é tão mais grave quanto pode determinar que uma parte importante dos jovens e das jovens não sejam estimulados para participar na vida política ou simplesmente para exercer a cidadania.

Há diferenças, embora ligeiras, entre a forma como no município da Beira os homens mais velhos e os jovens observam a participação política das mulheres: ao contrário dos mais velhos em que existe uma clara divisão sexual do trabalho partidário, os mais jovens não distinguem diferença na actuação de raparigas e rapazes, havendo contudo mais rapazes (oito rapazes para uma rapariga) nas instâncias de cada Bairro. Também quando se fala de discriminação das mulheres os jovens rapazes referem a existência de violência doméstica entre as jovens mas afirmam que elas apenas apresentam os seus problemas nas reuniões de mulheres, reconhecendo alguns que esta situação pode ter a ver com o facto de no partido não se discutirem questões do âmbito privado.

Entre as mulheres da Renamo, principalmente as antigas combatentes, o sentimento de discriminação é muito claro:

“Não há grande diferença na participação política de mulheres e homens mas quem manda são os homens, as mulheres falam mas são rebaixadas, há homens que chegaram há pouco tempo ao partido e já subiram. Há muita violência doméstica nos Bairros e eu gostaria que as mulheres estudem para não ficarem em casa onde não aprendem nada” (Carlota 1).

Uma das entrevistadas da Renamo, membro da Assembleia Provincial de Sofala, revela que não sente discriminação no órgão onde exerce funções de deputada mas: “quando chego a casa não tenho poder, tenho que servir o marido” (Carlota 3).

Na mesma linha, outra entrevistada disse: “a mulher é um instrumento de casa e esquece-se que esta mulher é que andou na guerra, a fazer parte da Guerra” (Carlota 2).

Mas este sentimento de irrelevância política não é discutido nos órgãos partidários, havendo nos discursos femininos uma ambiguidade entre ser aceite no partido (num contexto em que os problemas das mulheres são não problemas) e poder desafiar e transformar o normativo que mantém e oculta relações de poder profundamente assimétricas. Mais do que as mulheres da Frelimo (principalmente no município da Gorongosa) e do MDM, muitas das entrevistadas do partido Renamo, demonstraram alguma impossibilidade de exprimirem as suas ideias, no seio dos órgãos dos partidos, incluindo na Liga da Mulher. Curiosamente, a possibilidade de serem eleitas para a Assembleia Municipal parece poder permitir-lhes um maior reconhecimento, como nos foi dito: “na Assembleia Municipal talvez seja possível falar, como no tempo da guerra em que eu era capitão e dirigia homens e mulheres” (Carlota 2).

Do mesmo modo, a violência a que muitas são sujeitas em casa e que de forma mais ou menos aberta contestam, não as motiva para a rejeição e denúncia, antes acentuam o modelo de dominação. Por exemplo, a uma questão sobre os casamentos prematuros uma das entrevistadas que anteriormente tinha manifestado algum descontentamento com o poder masculino afirma: “as meninas não estão preparadas fisicamente e primeiro devem aprender a fazer bolo, a lavar. A portar-se bem” (Carlota 3). Esta ideia de que as mulheres devem cumprir com os papéis para que foram socializadas reflecte-se na forma como se opõem à participação das raparigas, de que esta fala é demonstrativa: “as mais jovens não são pacíficas, não gostam de ouvir, têm um objectivo de fazer de modelo. Elas

não trabalham tanto como nós. São arrogantes, só estão para computador” (Carlota 3).

Há semelhanças e algumas diferenças entre os discursos das mulheres e homens entrevistados do partido Renamo na cidade da Beira. As semelhanças situam-se: (i) ao nível da identificação com o Presidente da Renamo; (ii) na afirmação constante de que os mais jovens têm que aprender com os mais velhos, com um significado de controlo sobre os discursos e práticas de rapazes e raparigas; (iii) na crítica à ausência de transparência na selecção dos candidatos e do desconhecimento da posição que ocupam nas listas; (iv) na falta de reconhecimento de que a violência de género restringe direitos. Para todos e todas a morte do Presidente Dhlakama constitui um momento de grande perda para o partido, mas também para a circulação e distribuição do poder nas instâncias partidárias.

As diferenças entre discursos dos homens e das mulheres situam-se no facto de existir por parte destas uma expressão maior do descontentamento com a falta de democracia interna no partido, e na crítica que é feita ao comportamento das raparigas que eventualmente querem introduzir novas dinâmicas no trabalho partidário e ainda na verbalização da falta de apoio material. Esta última situação pode, entre outros factores, ter a ver com o facto de não existir no partido uma agenda que procure eliminar as assimetrias no acesso a recursos por parte de homens e de mulheres e também com a feminização da pobreza e exclusão social de que as mulheres são as principais vítimas.

Relativamente ao município da Gorongosa verifica-se que os discursos das mulheres entrevistadas sobre o acesso à lista e ao peso da Liga Feminina da Renamo na sua composição são marcados por dois elementos: um que é comum às mulheres doutros municípios, é a não explicitação dos critérios para a definição das posições ocupadas, pois embora algumas refiram que houve consulta às bases, reconhecem que essa consulta não foi determinante para a constituição das listas.<sup>108</sup> E nesse sentido, mais do que

---

<sup>108</sup> No município da Gorongosa a Renamo candidatou de um total de 13 pessoas, apenas 3 mulheres, correspondendo a 23%, não tendo sido eleita nenhuma

entre os homens, elas manifestam inconformismo que esta frase reflecte bem: “os homens é que escolhem o lugar das mulheres e dizem sou eu, sou eu o grande” (Eduarda 1). O segundo elemento diferenciador é a questão da guerra (em 2016 e 2017) tomada como inibidora para a intervenção política dos partidos da oposição, particularmente das mulheres:

“Há muitas mulheres que foram torturadas e por isso não participam. Os FIR e o Sise punham as mulheres na BTR e metiam prego na cabeça, davam água de bateria às pessoas e amarravam a boca para a pessoa não vomitar e assim morriam e enterravam na vala comum em Canda. Queres ir ver? Eles pensavam que eram pessoas da Renamo, mas muitas não eram, eram só do povo e morriam muito. Apanhavam as pessoas até no mercado e sem perguntar nada levavam da Gorongosa e matavam em Chimoio e também ao contrário, traziam do Chimoio para matarem aqui. Havia pessoas que estavam a vender outras pessoas e essas hoje têm uma vida boa” (Eduarda 1).

Uma outra candidata pela Renamo no município da Gorongosa acrescenta:

“Fui torturada pela FIR em 2016. Estava numa loja a trabalhar. Entraram lá e disseram que tinha que dizer quantos carros passavam lá que eram da Renamo. Até hoje não consigo carregar botija e tenho o braço torto. As pessoas têm medo de participar porque a tropa em 2016 e 2017 levava sal e punha na boca, punha adesivo, punha pregos na boca e na cabeça e mandava para a vala comum” (Eduarda 2).

Se a concretização do Plano para a Paz e Segurança, elaborado em Moçambique, em 2017, não integrar uma realidade que responsabilize e defina estratégias de inclusão social, política e económica, pois a ausência de guerra não significa segurança, reconciliação nem igualdade no acesso à justiça, esta narrativa produzida meses após o fim do conflito será repetida

---

candidata, o que é demonstrativo da posição ocupada pelas mulheres na lista de candidaturas e que os discursos de descontentamento bem exprimem.

e acrescentada com novos aspectos que avolumarão as tensões existentes e restringirão de forma ainda mais gravosa o exercício da cidadania, tal como argumentam vários autores em contextos de conflito armado (Ossa et al., 2018).

Este sentimento de revolta e inconformidade propaga-se de forma veemente, relativamente aos dirigentes do partido ao nível local: “as mulheres têm muita coragem mas os homens no partido desprezam as mulheres, dizem que não sabem nada” (Eduarda 2).

É interessante que o sofrimento destas mulheres e também a legitimidade que sentem pelo facto de terem sido antigas combatentes, possibilita que tenham mais abertura relativamente à denúncia da discriminação feminina pelo partido. Esta situação é generalizada em todas as candidatas que se envolveram na guerra como militares, sendo que o discurso muitas vezes se articula em torno da luta pela democracia e o direito de serem reconhecidas como relevantes nessa luta.



Mulheres da Renamo em campanha no município da Gorongosa

Em relação aos direitos humanos das mulheres, as candidatas da Renamo na Gorongosa não identificam nenhum tipo violação, a não ser aquele ocorrido durante o conflito armado. Contudo, quando são questionadas directamente sobre violação de direitos humanos das mulheres reconhecem a existência de violência doméstica, considerando como problema que deve ser resolvido nas famílias, contrariando a posição que individualmente assumem face à possibilidade de violência exercida pelos parceiros como esta fala exprime:

“Há muita violência doméstica e muitas mulheres foram estragadas pelos maridos, foram castigadas, eles ficam bêbados e batem por qualquer coisa, porque não tem comida, por tudo. Não aconselho a ir à polícia mas a falar com o marido, a acabar lá dentro e não ir

vender o marido. Mesmo quando repete e bate. Para mim era só uma vez, eu não estou a brincar” (Eduarda 1).

Esta dualidade na percepção da violência quando é cometida contra si e contra as outras mulheres pode ser explicada pela auto-representação de um direito que tem sido conquistado desde a infância quando foi raptada pela Renamo. Interessante que a noção de rapto aparece nos discursos das entrevistadas, independentemente da unidade espacial, como um sinal de libertação, de adesão voluntária a uma causa superior.

Em relação ao município do Dondo, as entrevistas foram realizadas na última semana da campanha eleitoral. Esta situação, se teve a vantagem de permitir a observação das dinâmicas dos três partidos, principalmente a circulação de candidatos e candidatas, a divisão de trabalho na campanha, as estratégias de mobilização, impediu, por outro lado, a concentração dos candidatos e das candidatas nas questões que lhes colocávamos, não tendo sido possível o seu aprofundamento.

Como já referimos relativamente aos municípios da Beira e Gorongosa, os discursos dos candidatos e das candidatas da Renamo no Dondo são sempre marcados por denúncias do controlo dos processos eleitorais pelo partido Frelimo (incluindo a realização do recenseamento) por parte dos sectores do Estado, como a polícia e membros dos órgãos de administração eleitoral.

Embora a mobilidade das e dos jovens de um partido para outro se verificasse nas eleições autárquicas de 2008 e depois nas legislativas de 2009, entre activistas de base da Renamo para o MDM, o que se verificou nestas eleições é que aparentemente mais jovens saíram da Frelimo para a Renamo e também para o MDM. Ora, embora os números possam ter sido empolados, este é um fenómeno que aparece pela primeira vez nos discursos dos partidos da oposição e que é preciso ter em conta quando se analisam os processos eleitorais (este e o próximo de 2019).

A explicação que nos foi dada para a adesão à Renamo por alguns jovens tem a ver com a falta de transparência no acesso ao emprego, com a perseguição de jovens e com um sentimento de injustiça que é visível no

acesso a recursos, principalmente a terra, quando é feita por pessoas que não têm nenhuma militância partidária. A decisão para se inscreverem na Renamo e não por exemplo no MDM, deveu-se muito ao discurso de Dlhakama e ao espírito de missão libertadora que transmitia, e à firmeza com que a Renamo enfrenta a Frelimo como nos disse uma candidata à assembleia municipal do Dondo:

“Aqui na delegação política da RENAMO os esquadrões da morte vieram no dia 7 de Setembro de 2016 numa 5ª feira, arrombaram a porta e queimaram documentos no arquivo. Eu também fui vítima porque eu mantinha a porta aberta na delegação política do Dondo e com a bandeira no ar, era a única delegação com portas abertas e com bandeira e foi nessa altura que a minha família falava sobre raptos das pessoas e você continua nesse partido. Eu continuei firme e disse, se é para morrer será o destino de Deus morrer no partido” (Leonardo 2).

Contudo, a reivindicação por transparência não é projectada ao nível do partido, sendo que a composição final da lista de candidaturas é feita pela comissão provincial sob proposta da comissão distrital.<sup>109</sup> O que se constata é que a consulta às bases tem primeiro uma função de mobilização para o voto no partido e não tanto de selecção de membros e, segundo, que independentemente da pertença e mesmo da ocupação de lugares de liderança nas Ligas da Juventude e da Mulher, há pessoas, como em todos os partidos, que são determinantes para a decisão. Ou seja, a pertença familiar, a proximidade a um chefe e a promessa de emprego, podem ser razões que em contextos muito voláteis permitam o surgimento de pessoas que assumem uma grande importância num determinado momento para logo que a conjuntura se altere serem substituídas por outras. Esta situação, visível nas entrevistas realizadas ao partido Renamo e mais ainda na Frelimo, potencia a criação de conflitos, de alianças espúrias e de

---

<sup>109</sup> No município do Dondo, a Renamo candidatou 2 mulheres num total de 31 o que corresponde a 6,4%. Contudo, essas duas mulheres foram eleitas para a assembleia municipal, num total de 7 mandatos conquistados por este partido.

oportunistas de vária ordem. Interessante constatar que um contexto partidário menos “fixado” e mais “fragilizado” seria mais permissível à inclusão de novos actores políticos e de novas dinâmicas que poderiam, eventualmente, produzir algumas mudanças estratégicas na orientação partidária. Contudo, o que se verifica empiricamente é que há partidos, como a Frelimo que utilizando uma parafernália de meios (que podem ir da ameaça à promessa) têm a capacidade de controlar os discursos e a acção política, independentemente das oportunidades existentes e do protagonismo de alguns dos seus membros.

Tal como noutros municípios, no município do Dondo é comum nos discursos dos homens sobre participação política das mulheres, uma representação de que as candidatas que querem aceder ao poder procuram melhorar as suas condições de vida enquanto os homens: “querem ver melhorias na vida do município, querem estradas, habitação e escolas” (Leonardo 2). Esta diferença que encontramos também noutros partidos tem que ser compreendida através da construção de um discurso masculino “para fora” que aprende a ocultar as ambições individuais (que se jogam no seio do partido) e a acentuar o bem colectivo. Por outro lado, para as mulheres, e devido à enorme dependência dos parceiros, a construção de casa própria tem que ser (re)significada em função do aumento de poder para decidir, não só no espaço privado mas também no campo político. O desapossamento completo de muitas mulheres vê a sua intervenção cidadã e política constringida e manipulada pela família e pelo partido. São estas mulheres que reagem contra a inclusão de jovens no poder político, não apenas por medo da competição política, mas também e, principalmente porque as jovens rompem, ou podem romper, com o discurso da submissão ao chefe e do seu “alistamento” em actividades de complementaridade, pondo em causa, finalmente, uma estrutura e um normativo que incorpora um modelo de dominação produzido por uma cultura fortemente hierarquizada. Interessante também que as expectativas em relação ao município diferencia jovens e mais velhas, sendo que para estas últimas a resolução dos problemas do quotidiano se sobrepõe a questões mais “gerais” como a criação do ensino superior e/ou formação profissional e emprego. Não podemos ver este fenómeno num contexto pacífico de

complementaridade de expectativas, por que o que está em jogo é o questionamento de uma ordem assente na conservação de papéis e funções sociais.

Quando analisamos os discursos das candidatas da Renamo no Dondo sobre o acesso ao poder constata-se também a mesma centralidade relativamente à decisão, havendo contudo mulheres que pelo seu capital político (e também por que foram eleitas para o exercício de funções noutros órgãos do Estado) conseguem manifestar o seu descontentamento, mas não são capazes de alterar a composição das listas:

“As mulheres são usadas pelos homens nas igrejas e nos partidos porque elas se dedicam muito, mas quando é altura de beneficiar elas não são representadas. Eu não tenho espírito de calar ao ver uma coisa errada, eu falo, apesar de ser mulher, a minha ideia diz isso, eu estou a falar porque é errado o que vejo. Discuti muito a posição das mulheres mas eles disseram que a mulher não tem nível, e depois ficou assim. Ao homem nunca é dito que é incapaz, a mulher tem que mostrar muito mais para ser escolhida” (Luísa 1).

A posição desta entrevistada, muito crítica em relação ao modelo de composição das listas e mesmo à ausência de participação das mulheres na elaboração dos manifestos do seu partido, revela-se também quando afirma que a Liga Feminina aconselha a todas as mulheres que denunciem a violência doméstica (“não se esquecendo que têm que obedecer ao marido”), e que o problema central é o facto das mulheres de outros partidos não se unirem no mesmo combate contra a violação de direitos humanos das mulheres. Estamos, claramente, perante uma situação em que o modelo de socialização para a subordinação se conflita com a assumpção de direitos por parte das mulheres. Sem o suporte dos órgãos partidários e com a ausência das OSC, que não fazem um trabalho de apoio a estas posições libertadoras, as mulheres não conseguem alargar a sua acção e constituir um movimento, dentro e fora do partido, que se comprometa com a promoção dos direitos das mulheres.

Por outro lado, entre as mais jovens (com menos de 30 anos) é denunciada a alienação do partido em relação à violação dos direitos humanos das mulheres, que na maior parte das vezes são cúmplices dos homens: “vocês jovens estão sempre a arranjar problemas, resolvam lá os problemas com os vossos maridos. Então nós temos medo de colocar estes problemas” (Luísa 3).

A mesma entrevistada refere que, ainda que estando no mesmo partido, os homens quando as encontram a fazer trabalho político, dizem:

“Senhora, o que está a fazer aqui, quem vai cozinhar para mim lá em minha casa? Você está livre aqui, você é o próprio Dhlakama, então traz saco de arroz para aqui, eu sou o dono desta casa. Muitas mulheres querem participar na campanha mas quando voltam a casa eles deitam a roupa delas para o quintal e dizem fica a dormir lá no partido até a campanha acabar, vamos ver depois o que acontece” (Luísa 3).

À questão sobre se os problemas das jovens são diferentes dos problemas dos mais velhos, responde:

“São muito diferentes, nós vemos novelas e vamos à escola, mas problema das mulheres mais velhas é que querem que imite o comportamento delas e ficam zangadas quando insistimos que queremos estudar, dizem que o lugar da mulher é obedecer” (Luísa 3).

Como constatamos, não estamos apenas perante um conflito geracional, mas numa situação em que há dois modelos sobre direitos humanos que se confrontam. Sinal desta situação é que mulheres com idades entre os 40 e os 50 anos e com alguma escolaridade, portanto aparentemente socializadas em espaços como a escola, que permitem a incorporação de novos dispositivos na construção de processos identitários, assumem uma posição extremamente conservadora:

“Há muito desentendimento no lar por causa das mulheres que não querem ir à machamba e às vezes homens batem. A culpa é das mulheres que não têm paciência. Aqui há muitas mulheres que vão beber e gastar dinheiro e mesmo quando estão a trabalhar na Assembleia não guardam para o dia de amanhã” (Luísa 4).

Questionada sobre a violação sexual entre parceiros e a poligamia, a mesma entrevistada responde:

“A mulher não pode negar relação sexual. Se diz que não, vai apanhar porrada. Ela deveria aceitar, porque tem que atender àquilo que ele quer. Ele pode trazer outra mulher para casa se houver coordenação e se houver condições para alimentar as duas, a mulher deve dizer se você leva outra mulher o que vai acontecer dia após dia? Não tenho dinheiro para trazer lenha, com outra mulher como vai ser?” (Luísa 4).

O problema que se coloca e que desenvolveremos nas conclusões da pesquisa, é que se é evidente que a transformação da presença das mulheres em lugares de tomada de decisão em acção política a favor dos direitos humanos passa pelo acesso de mais mulheres ao poder, este facto tem que ser abordado de forma mais integrada. Ou seja, não basta que as mulheres sejam mais escolarizadas, mais independentes economicamente, ou mais familiarizadas com os padrões normativos de fazer política nos partidos (como acontece na Assembleia da República). É preciso que se desenvolvam estratégias que permitam a pluralidade de vozes, que permitam a discordância e que permitam que as mulheres que rejeitam a violação dos seus direitos nos espaços de socialização primários, os tragam sem culpa e sem vergonha para o campo político.

## **Frelimo**

Analisando as narrativas das candidatas da Frelimo à Assembleia Municipal da Beira constatamos como pontos em comum com as candidatas dos outros partidos o facto de nenhuma conhecer, ou pelo menos querer divulgar a posição que ocupa na lista de candidaturas, desconhecer e/ou não ter participado na elaboração do manifesto e, finalmente (com excepção de uma entrevistada), exprimirem que há diferenciação e concordância com essa diferenciação, de papéis no partido e na casa.<sup>110</sup> De forma mais valorativa do que observámos noutros partidos, a adesão ao partido faz-se por via familiar, como nos disse uma jovem candidata: “a minha mãe falou do sofrimento para alcançar a independência nacional e ter papel higiénico nas lojas”, ou por uma trajectória que vem desde a pertença aos continuadores (COM), OJM e OMM.

O processo de selecção das candidatas do partido Frelimo foi realizado com consulta às bases do partido, seguindo uma metodologia em que cada órgão tem uma quota de mulheres, havendo ainda um grupo que concorre na lista da renovação e outro na continuidade. A dedicação ao partido é o critério mais referido por todas as candidatas.

---

<sup>110</sup> Contudo, o partido Frelimo propôs no município da Beira 20 mulheres num total de 48 candidaturas, tendo eleito para a Assembleia Municipal nove mulheres e cinco homens, correspondendo a 64% de mulheres eleitas.



Frelimo em campanha na Gorongosa

Relativamente à conquista do poder há uma unanimidade entre homens e mulheres que querem “que Moçambique fique unido do Rovuma ao Maputo. Eu quero a Beira como era no tempo da Frelimo” (Joana 3). Algumas candidatas concretizaram essa afirmação: “Eu quero Moçambique unido e a Beira, tudo o que se faz na Beira tem projecção a nível nacional” (Joana 3); e ainda: “a Beira emite sinais de contestação que tem eco no resto do país, por isso é importante conquistar a Beira” (Joana 4). Se a conquista do poder é o fim da acção política partidária, neste caso tem que ser interpretado em conjugação com outros discursos de dirigentes da Frelimo que acentuam a legitimidade de estar no poder devido ao papel do partido na luta pela independência nacional. A necessidade de controlo do Estado e a intolerância face à alternativa do poder constitui o núcleo duro no qual assenta o discurso de reconquista da Beira. Contudo, uma entrevistada que se situa fora da máquina partidária propõe em caso de conquista do poder, o diálogo e a negociação com outros partidos. Esta

exceção é tão mais importante quando é contraposta a toda a narrativa oficial e ao “rancor” perante a situação da Beira, tendo mesmo esta candidata em relação aos direitos humanos das mulheres uma abordagem que colide com as estratégias e meios utilizados pelo partido para a conquista do voto. A quase obrigatoriedade de usar capulana (mesmo nas mulheres que só a usam de 5 em 5 anos ou em eventos partidários) pretende ser claramente uma manifestação de identificação com a “Mãe África”, ou seja, o lenço que cobre a cabeça e a capulana significam não apenas a identificação com a mulher africana, mas com a mulher africana mãe e esposa, que cuida e serve, é humilde e tolerante. Este aparato que é uma manifestação simbólica de poder e de subordinação está presente nos corpos e nos discursos das candidatas entrevistadas da Frelimo ao município da Beira:

“As mulheres não se podem esquecer que se é líder, no momento em que entra em casa são mulheres. Devo prestar atenção ao meu esposo, lavar a sua camisa, preparar a sua comida. No momento em que passo a porta da casa não me posso esquecer que tenho os meus deveres de mulher” (Joana 1).

Nesta mesma linha outras candidatas, que referiram ter tido formação sobre violência doméstica, defendem o aconselhamento como a via a seguir. Isto está de acordo com a defesa da prática dos ritos de iniciação “porque educam as nossas meninas” (Joana 1).

Questionada sobre se na campanha eleitoral iriam referir-se aos direitos humanos das mulheres, uma entrevistada, depois de um breve silêncio afirmou: “eu vou falar sobre o programa do meu partido” (Joana 2). À minha insistência sobre se a violência doméstica era um problema que iria merecer a atenção do partido, respondeu: “há muitos homens que também sofrem de violência doméstica” (Joana 2).

Nenhuma das candidatas refere que existam diferenças entre a participação política de mulheres e homens, sendo este um discurso que é transversal aos dois sexos, a não ser no discurso de um membro que se candidata pela lista da renovação e que considera que “a Bancada da

Frelimo definiu o saneamento do meio e os resíduos sólidos como assunto reservado às mulheres enquanto os homens se dedicavam a questões como orçamento” (João 2). O mesmo entrevistado é muito crítico relativamente às quotas e à falta de conhecimento sobre legislação e sobre o que para ele continua a constituir um obstáculo para a participação das mulheres:

“É uma raiz que vem da luta de libertação. As mulheres acompanham para tratar o campo, fazer agricultura, tratar da água e só algumas pegavam em armas. É quase inútil ter o mesmo número de mulheres, porque não têm iniciativa para nada. No município há uma comissão de mulheres e género mas não se evidencia os aspectos sobre direitos humanos das mulheres, não existe nada sobre violência doméstica e direito da família” (João 2).

Um outro candidato, nesta mesma linha, refere que: “a ditadura das quotas impede a escolha de especialistas para a Assembleia Municipal. As mulheres são mais talhadas para as áreas sociais, como visitas às cadeias e orfanatos” (João 3).

Estas duas posições revelam uma visão discriminatória relativamente à participação das mulheres, mas também ao insuficiente ou à pouca eficácia do trabalho desenvolvido pela Frelimo na cidade da Beira, no sentido de promover um compromisso por parte dos seus membros, sejam mulheres, sejam homens, com os direitos humanos das mulheres. Do mesmo modo, as narrativas das mulheres que referimos anteriormente estão de acordo com esta abordagem subordinada da mulher. A conformidade das mulheres com a hierarquização dos direitos na casa e uma igualdade no campo político expressam um sentimento confortável de poder consentido ao nível político, que é confundido com igualdade de poder.

Contudo, quando se fala da inclusão de mais jovens nas listas de candidaturas, há um sentimento de algum desconforto e a posição “é que os mais jovens devem aprender com os mais velhos”. Ainda sobre a juventude, quando questionado sobre o que o município pode realizar em prol dos jovens, um membro com responsabilidades na OJM afirmou: “se eu conhecesse o que o Município pode ou não fazer eu teria uma opinião

sobre o que era melhor para a juventude, assim ainda não sei” (João 1). No entanto, a grande maioria das e dos entrevistadas/os consideram o desemprego juvenil como o principal problema, numa posição comum com os membros dos outros partidos. É surpreendente que, ao contrário de outros partidos, os jovens da Frelimo não manifestem a sua irreverência, não ocupem os pátios da sede com conversas, não ouçam música, não brinquem. É como se houvesse uma entidade superior à sua idade e condição que deliberasse sobre o comportamento, como se a seriedade da luta política lhes impusesse um controlo disciplinar sobre o corpo uniformemente vestido, tal como deve ser uniforme o seu pensamento.

Ao contrário da maioria das entrevistas realizadas no município da Gorongosa com candidatos da Frelimo, na Beira há um grande auto controlo sobre o que é lícito dizer. Se isto se deve em parte, ao facto do poder do município ser governado pela oposição, a explicação também pode ser encontrada no facto de muitos, mais do que a promoção dos valores do partido, estarem preocupados com a sua carreira profissional que julgam poder ser afectada pela informação transmitida.<sup>111</sup> Por outro lado a vigilância que homens mais velhos exercem sobre quem entra e quem sai da sede do partido, quem são os nossos interlocutores, é um factor simbólico que provoca inibição e a livre expressão de ideias. Embora, contrariamente às eleições de 2013, este controlo ter sido mais discreto, não pudemos deixar de observar a preocupação com a nossa presença nas

---

<sup>111</sup> O discurso blindado das e dos entrevistados na cidade da Beira não se deve, a nosso ver, apenas às tensões existentes no seio da Frelimo, de que o efeito Samito Machel não é alheio, e à disciplina partidária, mas essencialmente à produção do medo e à sua eficácia na competição por recursos. Embora não possamos generalizar ao conjunto das e dos candidatas/os, entre as e os que foram entrevistadas/os, 50% são funcionárias/os públicas/os, acrescentando-se a isso o facto de 25% das mulheres entrevistadas serem funcionárias do partido e 25% dos homens serem membros da Assembleia Municipal. É percebido por todos e todas que a carreira profissional pode ser acelerada ou pelo contrário sofrer reveses não determinados pela competência e mais pela lealdade às chefias partidárias, ou ao grupo que as/os controlam.

instalações do partido, identificando-nos como membros de uma organização da sociedade civil e identificando-se como antigos Combatentes.

Foi nossa intenção, nas entrevistas realizadas no município da Beira, analisar, entre aqueles membros que se recandidatavam neste mandato, como tinham sido recebidas as propostas feitas pela Frelimo durante o mandato 2013-2018 e como pensam na eventualidade de conquistar o poder, fazer de forma diferente:

“Sinto que valeu a pena estarmos na Assembleia Municipal, nós demos uma grande contribuição na gestão municipal. Graças à nossa intervenção, apesar de sermos a minoria despertamos as grandes falhas de gestão e as nossas propostas eram ouvidas pela edilidade, mas não publicamente, como por exemplo, nas construções desordenadas, sistemas de água e saneamento. Nós somos ouvidos, mas não publicamente. No próprio fórum de discussão a edilidade pode não atender, mas na prática eles aplicam, temos exemplos do desvio de aplicação do orçamento, apoio com contentores de lixo ao Município de Quelimane e gestão administrativa. Alguns bairros como o Alto da Manga em que o MDM prometeu construir estradas, e nós fomos pressionando, e eles aplicaram o orçamento e hoje já tem estradas. Na zona industrial ainda não aconteceu nada. Questões de má aplicação orçamental, como por exemplo, comprar televisores para entretenimento em vez de aplicar em questões de necessidade básica” (João 2).

A convivência entre oposição e poder municipal, que a cerimónia pouco formal na sessão de encerramento deste mandato é exemplo, e que não é comum noutros municípios, mostra como a acção política pode ser desenvolvida a serviço de um bem comum.<sup>112</sup> E é neste sentido que existem

---

<sup>112</sup> A última sessão da AMB foi objecto de uma crónica assinada por Elizeu Bento no Jornal Notícias de 2 de Dezembro de 2018, sob o título “Emoção e Magia na AMB”.

propostas muito similares aos partidos para o próximo mandato municipal, como nos informa este candidato da Frelimo:

“No caso de a FRELIMO ganhar eleições, vamos virar para projectos de desenvolvimento. A FRELIMO é um partido que sempre lutou para o bem-estar do povo. A FRELIMO deve apostar no desenvolvimento de projectos da urbe. O meu sonho para o município é de construir vias de acesso, saneamento do meio, via de acesso aos bairros, transportes. A população não quer dinheiro, quer água, iluminação e acessos. Há zonas aqui na Beira que o acesso é deficitário para questões de saúde. É preciso requalificar alguns bairros” (João 2).

Ao analisarmos as entrevistas de homens e mulheres do partido Frelimo no município da Beira, constatámos a existência de muitos elementos comuns, entre os quais se destacam: (i) a nova legislação não é conhecida, mas são de opinião que é útil o controlo do poder executivo pelo partido; (ii) a participação política de mulheres e homens é a mesma, embora com áreas diferenciadas; (iii) é utilizada a mesma metodologia na selecção das mulheres e dos homens às listas de candidaturas; (iv) as mulheres têm que separar a sua função no partido dos seus deveres como esposa (as mulheres defendem com mais firmeza esta posição); (v) o emprego jovem constitui o grande problema do município; (vi) falar de direitos humanos das mulheres na campanha pode diminuir a votação no partido. A diferença entre discursos de mulheres e homens tem mais a ver com a forma como abordam alguns temas, como a relação com o município no mandato que agora termina, em que os homens são claramente mais optimistas.

As candidatas do partido Frelimo, entrevistadas no município da Gorongosa, ocupam uma posição cimeira na lista para a Assembleia Municipal, sendo que duas se recandidatam a um segundo mandato.<sup>113</sup> Se em relação à composição das listas a metodologia de consulta às instâncias

---

<sup>113</sup> A Frelimo candidatou na lista de efectivos 10 homens e 3 mulheres e elegeu as 3 candidatas propostas e 7 homens, correspondendo a 23%.

de base é muito semelhante ao que foi referido por outros e outras candidatas do partido Frelimo, as diferenças são muito significativas relativamente ao modo como representam o campo político, aos obstáculos que enfrentam no partido por serem mulheres, à sua capacidade de negociação e intervenção, como nos afirmaram:

“Houve guerra, e eu disse mesmo que não fosse eu, eu quero uma mulher para segundo lugar. Conseguimos em 13 mandar 5 mulheres mas eles queriam 4 e eu disse: nós te propusemos, por que razão vamos ficar atrás e você (...) ficar à frente. Vocês nasceram a dirigir mas quem vota mais são as mulheres. A mulher é mais forte do que o homem mas eles ficam à frente e as mulheres em baixo. Fazemos força, mas basta o chefe ver que essa aí tem força, não é convocada para as reuniões, é esquecida” (Felicidade 1).

A diferença desta narrativa sobre a participação política das mulheres não fica a dever-se ao facto de ocuparem uma posição de destaque no partido, nem de estarem todas a recandidatarem-se e nem à escolaridade, mas representa uma conquista individual e traduz uma posição de combate por aquilo que algumas candidatas designam por justiça reflectida na mobilização das mulheres para o partido com base no discurso de que “somos mães e educadoras”.

Nesta mesma linha de denúncia dos obstáculos partidários à participação política das mulheres, outra entrevistada afirmou: “no partido o homem quer mandar, são egoístas quando estão nas chefias mas estamos a lutar, o problema é que as jovens não querem participar só querem estudar” (Felicidade 2). Esta candidata, embora sendo jovem e estando a estudar, considera que a resistência das mais jovens tem a ver com a falta de tempo, mas não pensa que isso possa reflectir a recusa ao controlo partidário.

É uma constante na narrativa das mulheres candidatas pelo partido Frelimo na Gorongosa a necessidade de lutar para ter acesso ao poder. Todas elas identificam claramente os problemas que enfrentam, conhecem a posição que ocupam nas listas e desenvolvem mecanismos de negociação para

reforçar o seu poder. Estas mulheres da Frelimo, diferentemente doutros municípios como é o caso da Beira e do Dondo, não têm receio de denunciar as estratégias desenvolvidas pelos homens para impedir ou constringer a participação das mulheres, tal como nos diz esta entrevistada: “os homens no partido acham que a mulher é submissa e olham para uma pessoa pequenina como a (...) e dizem mas nós somos orientados por ela” (Felicidade 3).

Relativamente às relações de poder na família, há nos mesmos discursos posições aparentemente contraditórias de revolta e de negociação, mas também de conformação e de manutenção de práticas culturais que são representadas como formas de aceitação social. Ou seja, a obediência e o cuidado do outro não são percebidos como exercício do poder dos parceiros sobre elas, constituindo, pelo contrário, mecanismos que lhes permitem reivindicar presença no espaço político. As falas que se seguem são bem representativas dessa conjugação de factores que mostram como a construção de novas identidades é complexa, aparentemente contraditória, feita de inclusão de novos elementos, mas também de adaptação ou mesmo de rejeição das antigas formas de socialização:

“Aqui os homens berram quando a mulher chega tarde a casa. Em casa eles é que mandam mas com o meu amigo não tenho problemas, servimos comida juntos, mas no fim-de-semana meu marido diz hoje tens que fazer comida para mim” (Felicidade 1).

Esta é uma clara forma de negociação que não tem a ver apenas com partilha do trabalho doméstico, mas com a ruptura de um modelo de masculinidade em que o cozinhar “para ele” é umas das expressões de subordinação. Não é por acaso, e isso está demonstrado em vários estudos (Mejia, Osório e Arthur, 2004; Osório e Cruz e Silva, 2015) que não cozinhar bem e não ter a comida feita a horas dá lugar a violência física que é justificada com o incumprimento de papéis. As histórias de vida destas mulheres são narrativas de luta individual pela sobrevivência e as suas conquistas no partido ou na casa foram atingidas através de muito sofrimento mas também reivindicação e rebeldia.

Outras descrevem uma história de violência doméstica que foi ou está sendo superada, como esta narrativa demonstra:

“No primeiro casamento foi a vontade dele de se separar, eu tentei cumprir respeitar e ele bateu e depois disso fui pedir ajuda a casa dos pais dele e dos padrinhos e ele não aceitou e então eu saí de casa e ele quis que eu voltasse, eu preferi ficar sozinha. O secretário da OJM sabia da situação e tentou aconselhar, ver o que estava bem e o que estava errado e disse que nós é que tínhamos que decidir. Agora no novo casamento no início foi complicado, ele falava, ele humilhava. Dizia as coisas aqui não estão bem por isso é que o fulano te deixou. Agora as coisas melhoraram e eu mostro o que recebo a ele, ao princípio ele não aceitava que eu recebesse mais do que ele e que queria comprar coisas para a casa, agora é assim ele com o dinheiro dele paga a escola e eu compro as coisas que faltam para a casa” (Felicidade 2).

Por outro lado, é muitíssimo interessante constatar como o papel de provedor da família foi conferido à mulher, representando uma mudança de paradigma determinante para a assumpção da igualdade de direitos.<sup>114</sup>

Quando falam dos problemas do município as candidatas da Frelimo não referem a violência doméstica e os casamentos prematuros, mas quando são questionadas, têm uma posição determinada, acentuando a necessidade de denúncia:

“Há muita violência doméstica e eu sempre aconselho que vá à polícia. Muitos casos de violência doméstica não são julgados e há casos de homens que tentam matar as mulheres e que estão cá fora” (Felicidade 1).

E contando a sua própria história, outra candidata disse:

---

<sup>114</sup> A candidata tem as mesmas habilitações que o marido, a mesma idade e o mesmo capital social e político.

“A violência é a mulher ter muitos filhos, porque violam os direitos das crianças e não conseguem dar sustento. Vou contar a história da Sheila que é a minha história: não tive que fazer prostituição, mas fui viver com a minha avó por causa da madrasta e tinha que trabalhar na machamba até às 16 horas, ainda fazia doces de amendoim e ia vender nas escolas. Este meu marido, que era só um amigo, sabia que eu passava mal, estava todo o dia sem comer, e ele vinha dar-me alguma comida. Com a ajuda dele juntei dinheiro e entrei no centro de formação e hoje estou a apoiar os meus irmãos, filhos da minha madrasta e estão formados” (Felicidade 3).

Contudo, como membros da Assembleia Municipal não referiram ter desenvolvido programas de apoio em defesa dos direitos das mulheres “porque o partido tinha o seu programa”, mas como candidatas a um novo mandato propõem-se organizar associações de mulheres camponesas e melhorar o acesso à água e transporte e estimular o emprego de jovens. Interessante que, embora reconheçam a discriminação das mulheres e a existência de violência doméstica e de casamentos prematuros, e tenham consciência desses problemas como violação de direitos, não foram mencionadas estratégias para os reduzir.

Uma outra questão, que nos deixou em parte surpreendidas, é que embora muitas mulheres e suas famílias que vivem no município da Gorongosa tenham sido vítimas de uma enorme violência, incluindo tortura física e psicológica e assassinatos, não há nos discursos das candidatas da Frelimo nenhuma alusão a incluir estas mulheres nos planos de desenvolvimento, ou mesmo na criação de plataformas de discussão, de reconciliação e reintegração social.<sup>115</sup> Esta situação pode ser explicada pela intolerância política, pela irrelevância ou perigosidade das que pertencem a partidos da oposição e por um sentido de enclausuramento político que constringe a

---

<sup>115</sup> As entrevistas realizadas a mulheres do partido Renamo são reveladoras de um profundo trauma produzido no conflito que decorreu em 2016 e 2017 e que se prolonga até hoje.

actuação dos seus membros, mesmo no caso das candidatas entrevistadas que produziram narrativas de confronto com a discriminação das mulheres.

Os discursos dos homens, candidatos da Frelimo ao município da Gorongosa, sobre acesso ao poder, acentuam a recompensa pela “dedicação ao partido” e o facto de terem eles e as suas famílias percorrido um longo caminho no seio do partido ao contrário das mulheres, que salientam a competição política com os homens, a valorização individual e a negociação como principais factores de inclusão política. Há diferenças também no modo como os homens representam os obstáculos à participação política das mulheres: localizando as dificuldades para a motivação política nos deveres de esposa e mãe, os homens isentam o partido de ser parte da exclusão política feminina, salientando que as causas da pouca participação têm a ver com:

“As mulheres têm receio de participar quando são casadas. Os parceiros homens não aceitam que elas se entreguem na totalidade. Bom, cada homem com seus motivos, alguns alegam que elas levam mais tempo em actividades partidárias do que em actividades domésticas. Outros dizem que a minha esposa não pode ir para lá porque vai me trair. Por vezes é tudo controverso quando é a vez do homem a ficar muito tempo no partido e as mulheres reclamam, mas eles alegam que estão a trabalhar. Aqui no partido já ouvi falar da proibição de um homem para a mulher por causa da traição e ele impediu a esposa para não participar na política e no partido” (Frederico 2).

Tal como noutros partidos, os candidatos da Frelimo reafirmam, às vezes mais subtilmente, que a vida privada é uma questão que deve ser resolvida na família, perpassando uma ideia de que a conservação da família se sobrepõe aos direitos individuais, ou melhor, que estes são naturalmente constringidos por uma norma cultural, mesmo que essa norma viole direitos. Por outro lado, mesmo os candidatos que perspectivam incluir no município actividades de promoção dos direitos humanos das mulheres, como a criação de associações camponesas e regadios e acessos para o

transporte de produtos agrícolas, o fazem acentuando a empregabilidade. Se esta intenção responde a importantes necessidades práticas das mulheres, continua a ser, como temos vindo a referir, insuficiente, na medida que as relações de poder podem continuar a não serem questionadas. E é nesta linha que um dos candidatos nos afirma que sendo empresário agrícola emprega nas suas machambas muito mais mulheres do que homens e que estes se dedicam, fundamentalmente à venda e sector de tesouraria. Mais uma vez a divisão sexual de trabalho corresponde a uma desigualdade de direitos, sendo que a argumentação da escolarização não colhe, considerando que há mulheres que, tendo as mesmas habilidades e capacidades que os homens, são preteridas em nome do que se considera serem características masculinas.

Em relação à identificação dos problemas do município os entrevistados acentuam um conjunto de dificuldades que vão desde a falta de água, vias de acesso, à pouca e insuficiente cobertura na saúde, propondo o desenvolvimento de projectos que melhorem as condições de vida das comunidades, sendo que a empregabilidade juvenil continua a constituir o problema principal. Um aspecto importante que diferencia as narrativas de candidatos e candidatas da Frelimo à governação do município da Gorongosa dos que foram produzidos na cidade da Beira, é uma maior disponibilidade para opinar e divergir e reconhecer a posição que ocupam nas listas. Esta situação só em parte pode ser justificada com o contexto social e político. Julgamos importante em acções posteriores aprofundar as causas que explicam a “liberdade para falar” num local onde o conflito armado assumiu grandes proporções e onde a exuberância da força do partido Frelimo se faz sentir de forma clara e eficaz, e em que os partidos da oposição são constrangidos pela pobreza de meios ou/e pelo medo à realização de acções de mobilização pouco participativas.

Numa linha completamente diferente das candidatas da Frelimo entrevistadas no município da Gorongosa, as mulheres deste partido no Dondo têm

um discurso profundamente conservador.<sup>116</sup> E este facto é tão mais estranho quando tanto num local como noutro, as posições nas listas são muito semelhantes, ocupam lugares de relevo no partido e recandidataram-se à Assembleia Municipal e têm o mesmo nível de escolaridade. A única diferença no perfil das candidatas entrevistadas no Dondo é que são mais velhas (estão na faixa etária dos 50 anos e as da Gorongosa têm entre 30 a 35 anos) e são economicamente independentes.

Contudo, quando se questiona sobre os mecanismos de acesso às listas, embora repitam a mesma linha de consulta desde a base até à confirmação pelas instâncias nacionais, o que realmente salientam é a fidelidade partidária e a longevidade geracional de pertença ao partido Frelimo.

Sobre as diferenças entre participação política de mulheres e homens foi-nos dito: “as mulheres têm mais dificuldades de participar porque têm que prestar contas ao marido, são violentadas” (Ilda 1). À questão como a OMM intervinha em casos destes uma das entrevistadas afirmou: “não fazemos nada porque entre 4 paredes cada um sabe o que faz. A mulher tem que saber que ele está com razão de exigir”. Ainda sobre como o partido estimulava a igualdade na acção política: “o meu partido é democrático e aos poucos vamos tendo voz” (Ilda 2).

Em relação aos direitos humanos das mulheres no seio da família, principalmente no que respeita aos casamentos prematuros e à violência doméstica, foram produzidos os seguintes discursos: “casei com 15 anos porque na minha religião o homem e a minha família obrigam a casar cedo. Não foi casamento prematuro porque foi dentro da lei religiosa” (Ilda 1). Em relação à violência doméstica e à violação sexual no seio do casamento: “a mulher não pode dizer que não quer cama porque assim está a provocar a zanga, é obrigação estar na cama” (Ilda 2).

---

<sup>116</sup> No município a Frelimo candidatou 9 mulheres e 22 homens, tendo sido eleitas 8 mulheres e 13 homens, ficando demonstrado que as mulheres nas listas de candidaturas ocupavam posições cimeiras.

À questão sobre as práticas culturais como os ritos de iniciação e a sua influência na construção das identidades femininas:

“As meninas não querem mas os ritos são uma coisa boa, porque ensinam a não esquecer os antepassados. Uma rapariga que não fez ritos não sabe respeitar o marido e nem sabe como comportar-se com ele” (Ilda 2).

A este posicionamento há um outro, caracterizado por um discurso burocrático relativamente aos direitos humanos das mulheres, demonstrando indiferença e cumplicidade com a violação de direitos das raparigas:

“Os homens ainda dominam e quando as mulheres falam em planeamento familiar eles dizem para elas irem para casa dos pais. O que nós fazemos é mobilizar contra os casamentos prematuros e muitas mães compreendem, mas os homens dizem que querem comer grades e obrigam as crianças a casar. Fazer os ritos de iniciação depende da cultura de cada um” (Ilda 3).

Sobre a participação política das mulheres, os entrevistados, candidatos da Frelimo à Assembleia Municipal do Dondo, embora, tal como as entrevistadas, situam a origem da fraca adesão das mulheres no controlo exercido pelos parceiros, fazem-no de forma mais assertiva:

“Um dos problemas é a formação académica das mulheres para darem resposta em algumas áreas. Muitas têm o ensino secundário e vão dando respostas nas áreas sociais, mas é preciso mais engenheiras e economistas. As mulheres estão sob o controlo dos seus maridos e ela não consegue mesmo que seja chefe entrar a altas horas da noite, se trabalham no hospital. As mulheres não enfrentam o marido porque é trocar o lar pelo divórcio e ela está a sentir que é melhor estar casada do que estar na área política. Por outro lado quando está na vida política é confundida com uma

mulher de má vida. A OMM devia ser capacitada para promover este tipo de debates, de relações de poder” (Ismael 1).<sup>117</sup>

Por outro lado, e de acordo com as candidatas, nos homens entrevistados há uma visão comum sobre a divisão sexual no trabalho político e a mesma naturalização das relações de poder construídas na casa, como nos disse um candidato que pretende renovar o mandato:

“O homem é chefe do partido porque é feito de um órgão mais desenvolvido. O homem pensa em se impor e o importante é haver mais comunicação. Na Assembleia Municipal as mulheres participam muito sobre as questões sociais, da água e energia, mas outras coisas são mesmo os homens” (Ismael 2).

Sobre a violência doméstica, o mesmo candidato afirmou:

“O que eu vejo agora aqui na cidade é que há muitos homens que sofrem de violência doméstica e que as mulheres dizem para eles que não és nada, não fazes nada e é isto a que se assiste no Dondo. O que se assiste também no Dondo é uma mulher que é encontrada com o amante pelo esposo e este ainda apanha porrada do amante. Mas os homens é que provocam as mulheres para serem amantes”.

Sem querer ironizar com um problema tão grave como este, na fala que acabámos de citar, ao tentar desculpabilizar as mulheres de terem amantes, retira-lhes também o direito a fazer escolhas sejam elas, ou não, socialmente condenáveis.

Entende-se mal como todas e todos estas/es entrevistadas/os que já cumpriram um ou dois mandatos na Assembleia Municipal pelo partido

---

<sup>117</sup> Se a questão da escolaridade é também apresentada como argumento para a não participação política e para a conformação com a subalternidade conjugal, há, por vezes no mesmo discurso masculino, exemplos de mulheres com baixo nível escolar, que reagiram ao controlo do parceiro que as impedia, por exemplo, de trabalhar fora de casa. Contudo, nem estes exemplos ajudam a alterar uma visão totalmente desvinculada do direito das mulheres a serem sujeitos de direitos.

Frelimo e ocupam cargos de relevo no partido, possam defender posições tão retrógradas. Ao mesmo tempo, questionamo-nos sobre o papel das OSC, algumas delas identificadas pelas e pelos entrevistados, na transformação destas atitudes e na definição de estratégias que persigam um real compromisso com os direitos humanos das mulheres.

Esta situação, que parece entrar em contradição com o número de mulheres eleitas pela Frelimo para a Assembleia Municipal (8 contra 13 homens que corresponde a 38% de mulheres), na realidade não significa que a presença nos órgãos de decisão possa transformar as relações de poder na família e no partido. É um dado que pode mostrar o cumprimento de quotas e colocar Moçambique como um dos países mais comprometidos com a igualdade, ocultando, no entanto, a profunda desigualdade de género encoberta pelos números mas confirmada pelos discursos e pelas práticas. Por outro lado, estas narrativas, repetimos, de membros destacados do partido Frelimo, não estão de acordo com o Manifesto Eleitoral para o município do Dondo (pilar 3 Desenvolvimento Social e Humano. 3.1. Valorização da Mulher e Criança). Embora este documento enferme de alguns problemas, tal como analisámos anteriormente, as alíneas a) e b) propõem respectivamente: “continuar a promover a equidade social e de género, lutando contra todas as formas de discriminação da mulher” e “promover a consolidação da emancipação da mulher e da sua participação activa e crescente em todas as esferas da sociedade”.

Em relação aos jovens há uma percepção de que a adesão ao partido lhes tem trazido alguns benefícios (terem acesso rapidamente a um DUAT ou terem sido beneficiados com o chamado fundo dos “7 milhões”), ao mesmo tempo que nos foi transmitido que os jovens não se interessam por política porque a sua participação lhes pode trazer dissabores e conflitos ou porque o emprego e a continuidade nos estudos constituem a sua prioridade, ou ainda, porque “não querem ficar privados da sua vida”(Ismael 1).

## MDM

Retomando o município da Beira e no que respeita aos candidatos e candidatas do partido MDM, constatamos, tal como nas eleições autárquicas de 2013, que o contexto da criação do MDM influenciou a narrativa sobre as motivações para a participação política das mulheres, continuando os discursos a serem determinados por um acto de rebeldia, configurando uma afirmação de rejeição das decisões tomadas pela Renamo em 2008, quando substituiu Daviz Simango como candidato às eleições municipais. Se, por um lado, esta posição informa sobre práticas democráticas existentes no seio da Renamo na década de 2000 que permitem a assumpção radical, por parte das mulheres, de vozes discordantes da orientação partidária, por outro lado, coloca um novo desafio que é de reconhecer se a ruptura com o partido de origem, representa, de algum modo, o questionamento com o modelo de dominação masculina vivido nos espaços público e privado.<sup>118</sup>

Quando procurámos analisar este fenómeno nas eleições legislativas de 2009 (Osório, 2009) e mais tarde nas eleições municipais em 2013 (Osório e Macuácuá, 2014), constatámos uma situação não homogénea no que respeita às motivações e acesso ao poder. Se algumas das entrevistadas pertenciam a famílias com tradição de militância na Renamo, sendo que muitas dessas mulheres tinham trabalhado na clandestinidade ou tinham mesmo combatido pela Renamo, outras, pelo contrário, não tendo militância partidária até 2008, apenas aderiram ao MDM, após a governação municipal de 2003-2008, descrevendo o seu compromisso político como uma decisão tomada individualmente. Há ainda um terceiro grupo cujo ingresso no MDM se realizou em conflito com a família. A adesão destas mulheres com história familiar e de militância individual no partido

---

<sup>118</sup> O MDM candidatou para o município da Beira 14 mulheres e 34 homens, tendo eleito 6 mulheres e 16 homens, o que corresponde a 29% de mulheres eleitas.

Frelimo, é explicada pelas entrevistadas como traduzindo descontentamento com a marginalização a que julgam terem sido votadas, e com expectativas relativamente à possibilidade de serem escutadas.

Nascidas todas estas tendências numa conjuntura de contestação, esperar-se-ia que as suas posições relativamente à inclusão política, à divisão sexual do trabalho no partido e às relações de poder na família fossem marcadas por estratégias que questionassem o modelo de autoridade em casa e no partido. Contudo, embora todas tenham referido que para a constituição das listas de candidaturas foram consultadas as instâncias do partido desde a base (Bairros), há diferenças, entre o modo como cada uma (às vezes independentemente da tendência) percebe o funcionamento democrático do MDM, tanto no que respeita ao papel da Liga Feminina na tomada de decisões no seio do partido, como no exercício do poder enquanto membros da Assembleia Municipal. Assim uma das entrevistadas que se recandidata pela segunda vez afirmou: “Os homens tentam inviabilizar na AM a participação das mulheres. É preciso que os líderes dos partidos vejam isto. Eles não deixam as mulheres subirem quando vêm que elas são competentes” (Rita 1). Ainda uma outra refere: “nos Bairros devia haver na direcção uma mulher e um homem e veja lá apenas há 2 mulheres em 26 Bairros, eles não vêm que as mulheres não são traidoras” (Rita 3).

No entanto, esta insatisfação é atenuada ou deve ser percebida como necessidade de ter mais poder face ao trabalho que as mulheres realizam, quando uma das candidatas (reflectindo a generalidade das entrevistadas) refere que:

“As mulheres é que transmitem os problemas da água, energia e violência contra as mulheres. Sou muito conhecida no Bairro, por exemplo, quando há cheias as pessoas chamam-me de “município” e vou abrir valas com elas” (Rita 1).

A mesma ambivalência entre o trabalho que realizam em prol dos municípios e o poder que têm no partido é manifestada por outra mulher que disse:

“As mulheres são a maioria mas são discriminadas porque os homens escolhem-se entre si. Muitas vezes quando estava na Renamo a (...) era a Presidente da Liga e tinha que ir para casa porque o marido estava a procurar por ela” (Rita 2).

Há também nalguns discursos, e curiosamente entre aquelas que têm mais poder nos órgãos partidários, um mal-estar com a composição final da lista que referem ter sido feita pelo presidente do partido e que não respeita a quota (30%) definida para as mulheres, ou que respeitando não as inclui em lugares elegíveis. O que se constata é que se, por um lado, o mecanismo de pertença ao MDM se centra sempre na figura de Daviz Simango e na realização das obras feitas durante os seus mandatos, surge alguma discordância, tendo também a sua figura como centro, na forma como é distribuído o poder.

Muito interessante é que todas as mulheres entrevistadas descrevem com orgulho as realizações do município (ambulâncias, centro de atendimento integrado às vítimas de violência, estádio municipal, a intervenção no Chiveve, os balneários públicos e “morgue especializada jamais vista no país”), conhecem e participaram na elaboração dos manifestos, e identificam as acções a desenvolver no próximo mandato. Um aspecto importante é que a noção de serviço público: “gosto e sei mobilizar as pessoas, resolvo os seus problemas, gosto muito de ouvir as pessoas, isso é democracia, não é?” (Rita 3), aparece em muitos discursos em articulação com a satisfação individual: “estou contente porque construí a minha casa”. Este elemento que pode sugerir algum oportunismo na motivação para participar politicamente, na realidade e isto é frequente nos discursos das mulheres, significa mais poder para tomar decisões ao nível da casa e diminuir os efeitos da dependência económica dos maridos. “Ter casa” não é apenas e fundamentalmente uma questão de estatuto social, mas um elemento para a negociação no seio conjugal. O resultado deste ganho individual é expresso muitas vezes na forma como referem a possibilidade de decidirem sobre o trabalho partidário:

“Para começar o meu marido não aceitava e só mudou quando eu disse, para mim já fiz o meu papel em casa agora vou fazer o trabalho político e discutimos muito até que ele teve que aceitar” (Rita 2).

Esta fala reflecte autonomia mas também a acomodação com as funções que lhe são determinadas pelo facto de ser mulher, significando que a ruptura com a abordagem essencialista dos papéis sociais das mulheres pode passar por um acordo que não tem necessariamente de representar conformismo ou aceitação com a dominação. Isto é tão mais evidente quanto estas mulheres estão atentas à violência doméstica, referindo que quando a Liga Feminina identifica problemas de violência doméstica entre membros do MDM, chama o casal e explica a Lei. Além disso, segundo as nossas entrevistadas, em cada um dos Bairros há activistas (num total de 20) que divulgam a existência de um centro de atendimento integrado e incentivam as mulheres a denunciar.

Contudo, ficou evidenciado que o processo de autonomização das mulheres tem sido sujeito a algumas dificuldades, expressas muitas vezes na luta interna no seio da Liga da Mulher do MDM, isto é, embora algumas mulheres emitam sinais de contestação relativamente ao não reconhecimento do seu trabalho político, o que é notório é que permanece um sentimento de desconforto com as mulheres “profanas” (no sentido que lhe dá Bourdieu) que questionam as chefias do partido:

“No partido as mulheres também são ouvidas em último lugar. Como é que nós, mulheres, podemos atingir lugares cimeiros se entre nós fazemos vénias para quem tem poder? Nós esperamos que sejam eles a falar, eles a abrir e a encerrar. O presidente está sempre a falar eu quero mulheres a falar, mas quando estou nas reuniões eu falo mas todas elas se calam para depois fofocarem cá fora” (Rita 5).

Por outro lado, os membros dos partidos da oposição, mas principalmente as mulheres, neste caso as mulheres do MDM, são discriminadas nos locais de trabalho, principalmente se trabalham na função pública, sendo

excluídas dos eventos organizados pelo sector de trabalho. Esta é uma das razões e também a desconfiança das mais velhas, que conduz, segundo as entrevistadas, à falta de motivação das jovens para participar na vida política.

Pese o facto de, como referimos anteriormente, a raiz da violação dos direitos das mulheres ser mais visível nas narrativas destas mulheres, as entrevistadas reconhecem que socialmente ainda permanece um modelo de conservação dos papéis tradicionais das mulheres na vida política, percebido por algumas delas na falta de recursos da Liga da Mulher. Ou seja, o facto de não serem alocados os meios necessários para o funcionamento da Liga acrescenta ou agrava a discriminação a que julgam estar sujeitas. Relativamente ao modo como entendem a luta colectiva das mulheres por direitos, independentemente da pertença partidária, os discursos das candidatas do MDM salientam as dificuldades em trabalhar com outros partidos, particularmente a Renamo que, por razões que se prendem com o conflito armado, actuam politicamente em circuito fechado, transmitindo uma ideia de poder assente no ressentimento não só face à Frelimo, mas curiosamente, e principalmente, em relação ao MDM.

Quando questionamos os homens, candidatos do MDM ao município da Beira, sobre o acesso à lista de candidaturas e sobre os mecanismos de pertença ao partido, o discurso dominante salienta, em primeiro lugar, o escrutínio social e partidário aos vários níveis e a existência de quotas para cada um dos órgãos do partido e ainda para personalidades que se destacam na vida da comunidade (religiosos, professores, lideranças comunitárias) e em segundo lugar acentuam, a ética e a transparência na gestão do bem público que são consideradas por todos aspectos essenciais da vida partidária, tal como nos disse este candidato:

“A cidade da Beira recebe fundos da pobreza de 14 milhões de meticais e desse valor se a edilidade tivesse uma mão comprida poderia meter a mão nesse valor. Hoje graças a este valor as pessoas têm criações de pinto, farmácias e alfaiatarias. A autarquia da Beira é exemplo de gestão” (Raul 1).

O discurso de Moçambique para Todos, que constitui o *slogan* do MDM, é sempre utilizado para explicar a pluralidade de ideias, a inclusão de novos membros, provenientes ou não do partido no poder ou da oposição e a ausência de hierarquia. Este elemento, particularmente visível entre jovens membros deste partido, é percebido com desconfiança por muitas mulheres da Liga Feminina que têm a mesma atitude de silêncio e submissão relativamente à liderança e aos parceiros em casa.

Quanto à participação política das mulheres, os candidatos do MDM ao município da Beira, embora considerem que há igualdade de oportunidades, pensam que na realidade isso não se traduz no exercício do poder, o que é explicado ou pelo facto dos parceiros não aceitarem a visibilidade pública das mulheres (que é percebida como ameaça à sua autoridade), ou pela pobreza. Isto é, há uma ideia persistente de que a realização de projectos de geração de renda, formação profissional e académica e a empregabilidade de mulheres em actividades normalmente exercidas por homens constituem as estratégias para autonomizar as mulheres e permitir-lhes a adesão à vida política. Se estes processos, como temos vindo a referir ao longo deste capítulo, de algum modo contribuem para melhorar as condições de vida das mulheres, devem, a nosso ver, ser aprofundados em termos de alteração das relações de poder, não apenas através da presença das mulheres no poder, mas da possibilidade de transformação das identidades individuais na sua relação com o colectivo.



Campanha do MDM no município da Beira

Se para todos os candidatos do MDM ao município da Beira a violência doméstica e sexual de mulheres e crianças constitui um problema, e para isso criaram o centro de atendimento integrado e formaram activistas que actuam em todos os Bairros, ainda não existe uma estratégia que possa a médio prazo actuar sobre as assimetrias de género, tanto dentro das instâncias partidárias como na relação com as comunidades.

Nesta linha um jovem da Liga da Juventude afirmou:

“Há falta de remuneração. A política faz-se com uma pessoa presente. O partido não prevê dar remuneração e isso faz com que muitas pessoas não participem. Por outro lado, as mulheres têm muitas tarefas domésticas e elas não têm tempo para participar. As mulheres têm falta de paciência para aturar uma reunião. Os maridos acabam impedindo a participação política das mulheres. Por exemplo, se temos uma reunião que vai até 20 as 22 horas e ela está com o marido na reunião, o homem vai exigir jantar e a mulher começa a balançar entre ficar na reunião e não receber salário e ficar em casa e garantir o lar” (Raul 2).

Quando este candidato do MDM afirma “que as mulheres não têm paciência para aturar uma reunião” tem que se ter em conta todos esses factores que inibem a participação das mulheres, incluindo o modo como o partido se organiza para estimular a sua participação, os temas escolhidos, as tarefas que são dadas às mulheres e a duração dos encontros que constituem na verdade um obstáculo para as mulheres serem atraídas pela vida política. A criação de espaços colectivos de mulheres que trabalham no município, onde possam trocar experiências é muito importante, mas têm que ser formadas lideranças femininas que transformem a reivindicação por remuneração em reivindicação por direitos. E a criação e a legitimidade das lideranças femininas é um problema que existe neste partido e que se expressa na desconfiança relativamente a mulheres que intervêm amiúde nos órgãos do partido (estas mulheres são identificadas como “as que não têm respeito”) e que se manifesta também na falta de empatia entre gerações: “os jovens e as jovens pensam de forma proactiva, não são preguiçosas, enquanto que as mães dizem que pouco a pouco vão chegar” (Raul 2).

Tal como foi analisado relativamente aos e às candidatas da Renamo ao município da Gorongosa há inúmeros relatos das e dos candidatas/os do MDM a este município sobre a violação de direitos cometida durante o conflito armado e sobre a cumplicidade dos órgãos do Estado, como tribunais e polícia.<sup>119</sup> Durante o período da campanha a percepção sobre o controlo dos membros da oposição ou mesmo dos eventuais simpatizantes foi muito sentida, incluindo o atendimento nas unidades sanitárias. Perante um cenário de exclusão, a participação política das pessoas é constringida, reduzida ao que alguns entrevistados neste município chamam de “clandestinidade da luta política”.

O interessante entre os dirigentes e candidatos do MDM entrevistados no município da Gorongosa, é que a maioria foi membro da Frelimo e em poucos casos da Renamo, “ou porque usam o rancor e o nervosismo”

---

<sup>119</sup> O MDM candidatou 3 mulheres e 10 homens, tendo apenas eleito um homem.

(Belmiro 1) ou porque, no caso da Frelimo “estão sempre a pedir dinheiro nas lojas” (Belmiro 1), ou ainda, como nos disse um jovem professor:

“Nós, no MDM, respeitamos a todos. O que me levou a escolher é que eu posso dizer que discordo disto, posso dizer que as coisas andam bem ou andam mal. Quando há críticas internas chamam a essas críticas de vacinas, eu já dei muitas vacinas e nós que damos vacinas somos os mais bem vistos e se não vamos a uma reunião logo perguntam, porque não vieste?” (Belmiro 2).

Muito interessante que tal como encontramos nos discursos de alguns candidatos no Município da Beira, a resolução de problemas das pessoas, independentemente dos partidos, constitui aspecto central da narrativa deste partido:

“O nosso discurso de mobilização é o respeito pelas pessoas, acolhemos as pessoas quando estão na enfermidade e nós corremos para ajudar. Há companheiros que perdem parentes e nós apoiamos. Não discriminamos se a pessoa é da Frelimo ou da Renamo” (Belmiro 3)

Este discurso exprime a articulação entre a possibilidade de pluralidade de ideias com a construção do bem comum o que Mouffe (1996) considera como dever constituir o principal factor de adesão a um partido político.

O exemplo da Beira, ou seja, das realizações no município da Beira, e a observação da corrupção na anterior governação municipal na Gorongosa, constituem também motivação para a adesão ao partido. Entre os jovens a adesão ao MDM é explicada pela possibilidade de expor as ideias, de exprimir a rebeldia, de dar campo ao descontentamento pessoal e profissional:

“Na escola o que reina mesmo é o medo. Por exemplo, no meu caso foram a casa do meu pai dizendo que o filho podia perder o emprego ou ser transferido para uma zona longínqua ou então não ser bem classificado no desempenho. O meu pai aconselhou a

largar a política porque aqui as pessoas são sequestradas. Na escola o director pedagógico até convocou uma reunião de professores sem agenda e quando chegámos lá vimos que é para pagar quotas. E eu disse que na próxima vez era melhor o Pedagógico dizer que a filiação era automática. Os outros professores gostaram e a maioria não pagou quotas. É por isso que me escolheram para ser o representante da ONP (Organização Nacional dos Professores). Também um dia na concentração com alunos, o director apareceu com uma camiseta da Frelimo e um dos alunos disse que não se pode trazer símbolos dos partidos para a escola. Eu nunca esperei e fiquei muito contente porque numa das aulas eu tinha dito aos alunos que não podiam trazer símbolos dos partidos” (Belmiro 2).<sup>120</sup>

A constatação da perseguição das pessoas é, no entanto, utilizada para justificar a pouca participação política das mulheres no MDM. Apenas quando questionados, afirmam que a participação das mulheres pode estar a ser condicionada também pela violência exercida pelos maridos. Nestes casos afirmam chamar o agressor para o confrontar com a queixa da mulher, sem que contudo assumam a necessidade de denúncia.

Por outro lado, há candidatos que embora digam que as mulheres participam em igualdade de circunstâncias assumem, quando falam da sua vida privada, um acordo com o modelo patriarcal em toda a sua amplitude:

“Eu faço comparação com as duas esposas, digo, à segunda esposa que a primeira é que faz a machamba e traz comida em casa e você nada, por isso vou-te castigar, vou-te diminuir o dinheiro. A minha segunda esposa estava a rezar noutra igreja e eu é que trouxe a ela para aqui. Se ela me convidasse para ir na igreja dela eu não iria aceitar porque cabeça na família sou eu como homem” (Belmiro 4).

Há que referir também uma visão assistencialista relativamente à criação de condições para que as mulheres possam aceder ao poder,

---

<sup>120</sup> Contudo, este jovem não está em lugar elegível na lista de candidatura para a Assembleia Municipal.

mantendo uma abordagem que não questiona verdadeiramente a estrutura de dominação, hierárquica e subordinante. Contudo, entre alguns jovens começa a existir percepção de que é preciso manter as crianças na escola criando ao mesmo tempo espaços de participação das raparigas na vida da escola, assinalando com orgulho os benefícios alcançados com o clube das raparigas criado pelo Parque da Gorongosa.

As mulheres entrevistadas como candidatas do MDM ao município da Gorongosa, afirmam:

“Eu estava na Frelimo, não percebia como eram dadas as capulanas, davam sem explicarem e à noite, no escuro. Aqui somos pobres, mas o que temos dividimos por todas e todas as pessoas percebem” (Berta 1).

“Antes de irem ao partido as mulheres devem pedir e explicar ao marido, deixar água preparada, comida e se o marido não deixar é porque ela está a fazer alguma coisa má. Os homens batem muito, parece que fumaram *suruma* e chegam a casa e começam a bater, mas há mulheres que também batem. Aprendi nos ritos a respeitar a sogra e o marido e isso é bom porque as sogras e cunhadas mandam muito e se eu desprezar a sogra e as cunhadas já não fico neste lar” (Berta 4).

Como se vê, estes dois depoimentos mostram que embora tenham a mesma narrativa que os homens relativamente à adesão ao partido, possuem uma visão conservadora dos direitos das mulheres.

Face a isto interrogamo-nos sobre os critérios que o MDM adoptou na composição das listas à Assembleia Municipal da Gorongosa. Se homens e mulheres são motivados pela transparência e pela democracia e pela pluralidade de ideias que afirmam ser apanágio do partido, fica evidente que a escolha das mulheres para integrarem as listas não teve em conta a necessidade de transformação das relações de dominação vividas em casa e transpostas para o partido. Da observação realizada fica a percepção que a constituição das listas e a posição ocupada pelos e pelas candidatas tem

mais a ver com a sua situação social e económica do que o compromisso, no que respeita aos direitos humanos dos munícipes, particularmente das mulheres.

Embora haja pontos comuns nos discursos de mulheres e homens, candidatos e candidatas do MDM nos três municípios, relativamente aos mecanismos de pertença e ao acesso ao poder, como por exemplo as razões que explicam a transitoriedade da Frelimo e da Renamo para o MDM, há diferenças no município do Dondo, não só entre as narrativas das mulheres entrevistadas como entre estas e os homens.<sup>121</sup>

O facto de algumas mulheres solteiras ou separadas serem objecto de discriminação social e violência nas comunidades, é um factor de motivação para a participação política, sem que, contudo, o casamento deixe de constituir um elemento central na vida das mulheres (“ter marido é ser feliz”) e a educação que é transmitida às filhas acentue “dar prazer ao marido”. Esta posição pode coexistir com a rejeição da violência doméstica entendida essencialmente como agressão física. A relação sexual não pode ser negada e segundo algumas das entrevistadas a mulher deve estar atenta e usar do seu conhecimento (manipulação das “*matinge*”) para dar prazer, constituindo uma forma de contra poder, ou seja, de controlo da sexualidade masculina através da submissão da sua própria sexualidade. Se, por um lado, estimulam a denúncia da violência doméstica, por outro lado, condicionam a participação política ao cumprimento do seu papel como cuidadora e esposa. A defesa da conservação de papéis sociais submissos, pode também ser visto como um resguardo contra a discriminação a que são sujeitas:

“Há grande discriminação contra mim. Muitas mais mulheres do que homens dizem mal de mim, por exemplo, uma vizinha, quando tentei ir buscar água, eu costumava ir lá e não havia problema, mas quando fui buscar água e a esposa não estava, só o marido, ela

---

<sup>121</sup> O MDM candidatou à lista de efectivos para a Assembleia municipal do Dondo apenas 2 mulheres em 31 candidatos, tenho elegido 1 mulher e 2 homens.

chegou e começou a insultar-me e a partir daí tenho que ir buscar água a um sítio muito longe” (Margarida 1).

E outra entrevistada:

“A vida das mulheres que vivem sozinhas é muito difícil porque são acusadas de bandidas por outras mulheres e então preferem ficar caladas e aceitar traição dos homens” (Margarida 2).

Essa falta de solidariedade entre mulheres, também é sentida no seio da Liga da Juventude, o que conduz à condescendência com o facto de algumas jovens argumentarem que têm limitações em participar porque devem “cumprir os deveres da casa”. A resposta desta mulher jovem às críticas é sintetizada da seguinte maneira:

“Eu trabalho muito, eu ouço todos e procuro resolver os problemas encontrando soluções que agradem a todos, eu tenho ideias. Eu não tomo decisões sozinha, pelo menos uma vez por semana reunimos e fazemos o trabalho nos bairros” (Margarida 1).

Questionada sobre o facto de a delegada do partido MDM ser mulher e não ter parceiro, a mesma entrevistada respondeu:

“É preciso ter uma revolta e quando a pessoa é revoltada não aceita a dominação. Eu quero continuar a ser presidente e não sou casada, se um dia casar vou dizer as minhas condições são estas e estas (...)” (Margarida 1).

Interessante que esta fala mostra que a conquista por direitos passa pela rejeição com a subordinação a que cada uma é vítima e que essa rejeição é fruto da luta individual pela autonomia. Ao mesmo tempo é importante que estas mulheres, que dão o exemplo de poder decidir sobre a sua vida como sujeitos, sejam colocadas em posições importantes no seio do partido. Elas são mais capazes de empreender uma luta colectiva por direitos, como nos disse uma dirigente local: “eu lutei para ter mais mulheres na lista, expliquei como é importante ouvir todas as vozes, que é o que o MDM faz” (Margarida 3).

Ainda relativamente ao acesso à lista de candidaturas e aos mecanismos de pertença, observa-se nos discursos dos candidatos do MDM ao município do Dondo a mesma tendência já constatada na Beira e Gorongosa, de insistência na discussão aberta e diversa, acentuando a consulta às comunidades. Esta narrativa que é mais forte entre os homens entrevistados do que entre as candidatas, é utilizada para, por um lado, legitimar a sua inclusão nas listas, e, por outro lado, para explicar porque abandonaram a Frelimo e/ou a Renamo. O *slogan* do MDM, Moçambique para Todos, é contraposto à pouca transparência na circulação do poder e na gestão pública e à agressividade (e também incapacidade de definir estratégias no acesso ao poder) por dois dos principais adversários políticos. A questão da saída de militantes do MDM para a Renamo não é percebida como sinal de ruptura no lema que define o partido como inclusivo, mas como ambição, por um lado, e por outro lado, como normal no contexto democrático.

A partidarização dos sectores do Estado também já referida na Beira, e mais ainda na Gorongosa, é denunciada no Dondo pelos partidos da oposição, através da enumeração de casos concretos de penalização pela pertença (ou simples desconfiança de pertença) relativamente às pessoas tomadas como membros ou simpatizantes da oposição: “quando as mulheres vão aos fontanários as da Frelimo dizem vão lá aos fontanários dos vossos partidos” (Manuel 3).

Se conjugarmos esta situação com o controlo que se exerce sobre as mulheres na família e com as assimetrias no acesso ao poder nos partidos, fica evidente a existência de uma concertação de práticas que resulta na desmotivação das mulheres para exercerem direitos. O facto de algumas mulheres do partido no poder serem, neste caso, instrumentos de repressão e controlo político, põe a nu não apenas intolerância política mas a ausência de um projecto de reconciliação nacional que não pode ser realizado apenas com o silenciar das armas. Estes “pequenos” incidentes são reveladores de que os processos eleitorais em Moçambique comportam dificuldades inerentes a um sistema que se reproduz pela

manutenção do medo e pela imposição de valores e práticas antidemocráticas.

Ainda nesta linha, quando questionado sobre a participação política das mulheres, um dos candidatos do MDM afirmou:

“Os homens são mais participativos, ele tem a ideia que ele é que manda em casa e também no partido e então são os que colaboram mais com ideias. As mulheres são submissas aos maridos, por exemplo, é quase impossível ter uma mulher num partido diferente do dele” (Manuel 3).

Interessante que a explicação para a pouca participação política das mulheres é quase sempre centrada na dominação do homem e nos papéis sociais das mulheres que são percebidos como escolha e não como imposição de um modelo que retira direitos, como esta fala elucida:

“Existem certas senhoras que os maridos não estão na política e eles não deixam as mulheres participarem na política. As mulheres com crianças em casa podem sofrer revés para participar na política. Por vezes optam por cuidar da família. Outras por serem membros do partido da oposição sofrem exclusão nos bairros pelos secretários dos bairros na emissão de documentos, impedem as pessoas de usufruírem dos seus direitos” (Manuel 2).

Há várias intervenções que referem que a participação política das mulheres é também condicionada pelos homens devido ao retorno em dinheiro ou bens que devem ser dados pelos partidos. Ou seja, embora os homens continuem a assumir o papel de provedores e estabeleçam relações entre esta condição e a de chefia da família, argumentam como justificação, para não aceitarem a presença das parceiras no campo político, o facto de não existir uma “compensação” pela ausência das mulheres da

casa.<sup>122</sup> Este facto conduz a que algumas mulheres refiram a falta de uma remuneração por parte dos partidos como móbil para a sua não participação.

Se considerarmos a posição do MDM a respeito dos direitos humanos das mulheres, ficou claro, principalmente nos municípios da Beira e Dondo, que há uma intenção de mobilizar as mulheres para a denúncia criando espaços de apoio ao tratamento acelerado dos processos e ao cumprimento da Lei contra a violência doméstica. Como nos disse um candidato no Dondo: “aqui há muitos juizes que apoiam a violência doméstica e a falta de protecção dos filhos, quando há divórcio” (Manuel 1) e a “polícia também não ajuda muito, tudo fica lá parado” (Manuel 2).

Da análise dos discursos produzidos pelas e pelos entrevistados dos três partidos que concorreram aos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa retiramos como centrais, os seguintes aspectos: o primeiro é que o *habitus* produz homogeneidade na reprodução de hierarquias e na criação de auto representações que legitimam a discriminação pela naturalização. O discurso da diferença que nos impõe uma abordagem plural e diversificada é utilizado como forma de situar homens e mulheres em patamares desiguais de acesso e exercício de direitos. Quando se acentua a mulher como educadora, como mãe, como esposa, mais não se faz do que negar a possibilidade e o direito à diferença. O direito à diferença é reconhecer que os processos de construção e reconstrução identitária de mulheres e homens adaptam, ajustam, recompõem ou rompem antigos elementos, adoptando estratégias que lhes permitem reconhecer-se como sujeitos.

A possibilidade de mudança da aceitação e conformidade com os padrões que normam o grupo em transformação depende de um conjunto de factores, entre os quais se destacam as experiências individuais no confronto com contextos que agudizam a percepção de exclusão. Estão neste caso as mulheres que tendo desenvolvido uma luta pessoal pela

---

<sup>122</sup> Esta situação deve ser vista também numa lógica de mercantilização da mulher, como acontece com o *lobolo*, cujo resultado simbólico é a locação da mulher a uma família que se apropria da sua força produtiva e reprodutiva.

afirmação, combatem as assimetrias de género na casa, projectando esse combate para a vida política. Essa luta que se realiza de forma muito diversa, não tem, a partir do que foi constatado na pesquisa permitido dinamitar a masculinização dos partidos políticos, sendo que a presença nos espaços de poder que é percebida por algumas como conquista, não se reflecte ainda no funcionamento dos partidos. Isto quer dizer que haver mais mulheres no poder não significa, *per se*, nem mais democracia intrapartidária, nem mais democracia interpartidária, como ficou demonstrado nas narrativas de algumas candidatas. Persiste a luta entre o querer ser aceite nas organizações partidárias e a possibilidade de as transformar.

Um segundo aspecto evidenciado em muitas entrevistas é a articulação harmoniosa entre a casa, como o primeiro e principal lugar da produção de relações de poder assimétricas e o funcionamento dos partidos políticos. Esta representação de que o direito das mulheres estarem no campo político é um direito consentido, advém da naturalização da desigualdade de género na casa. Esta naturalização, sugerida por muitos homens como um obstáculo no acesso das mulheres ao poder, revela-se também como argumento que os autoriza por um lado, a ocupar e dominar o espaço público e, por outro lado, a privatizarem a “casa”, onde a estrutura de poder se organiza em torno da dominação masculina. A “decomposição” destas relações de poder que começa a ser feita por algumas mulheres por nós entrevistadas expressa-se de forma diferente como diferentes são as suas experiências: a negociação com os parceiros em torno da participação política, a ruptura com a violência doméstica, a reivindicação por mais visibilidade das Ligas Femininas nas estratégias dos partidos, o recurso sistemático ao papel que desempenharam na luta pela democracia, são passos importantes para se atingir mais igualdade.

Um terceiro aspecto que deve ser visto em articulação com os outros já referidos é a necessidade de se criarem espaços de partilha entre mulheres, que produzam solidariedade. Quando as mulheres competem entre si em busca da aceitação masculina, estão na realidade a reafirmar a superioridade masculina, reproduzindo os mecanismos de dominação que

as socializa para a submissão. Constituindo outras mulheres, principalmente as mais jovens, ameaças, o modo de “fazer” política não se alterará. O facto de sujeitar o acesso ao poder à experiência política e à capacitação, que constitui o discurso político dominante para constringer a participação das jovens, é muitas vezes um reconhecimento da norma que superioriza o modelo masculino. A inclusão e a justiça de género será atingida quando homens e, principalmente, as mulheres passarem a ser uma ameaça para o campo político hegemónico.

### ***Factores de distinção e/ou ocultação dos direitos humanos das mulheres: campanha eleitoral e tempos de antena***

A disputa pela conquista do voto no contexto autárquico foi analisada através da observação da campanha eleitoral de cada um dos partidos que foram objecto de estudo nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa, tomando como aspectos centrais: (i) o cumprimento do código de conduta e ética; (ii) as modalidades seleccionadas pelos partidos políticos para a captação do eleitorado; (iii) os discursos dominantes de identificação dos partidos e os recursos materiais e simbólicos utilizados, e também os marcadores de diferenciação e classificação por oposição. Ao mesmo tempo, procurámos analisar como os direitos humanos, particularmente das mulheres e jovens, são interpretados pelos partidos políticos, com o objectivo principal de articular as narrativas produzidas pelos e pelas candidatas com os manifestos eleitorais e o lugar que ocupam durante a campanha eleitoral.

Consideramos os tempos de antena não apenas como complementares às actividades de campanha, mas principalmente como difusores de uma ideia “composta” de auto representação dos partidos políticos orientada para o país.

O Código de Conduta e Ética dos Partidos Políticos, Coligações e Grupos de Cidadãos Eleitores, aprovado por Deliberação nº 76/CNE/2018, visa regular a acção política dos partidos políticos durante o processo eleitoral. Tendo em conta a observação da campanha eleitoral, destacamos como princípios a igualdade de direitos na sua relação com os potenciais eleitores e na

realização de propaganda incluindo o acesso a Tempos de Antena, e a não intervenção das forças de segurança e policial nas actividades de campanha. O Código de Conduta e Ética pretende precaver a intolerância política e a violência eleitoral, constituindo-se como deveres dos partidos políticos “não usar linguagem susceptível de provocar violência durante o processo eleitoral”(…), “não usar os bens do Estado, autarquias locais, institutos autónomos, empresas públicas”, “não destruir cartazes, folhetos ou qualquer outro meio de propaganda política pertencente a outros concorrentes” (artigo 6 e, i, k).

Relativamente à campanha eleitoral por nós observada, embora a utilização de bens e instituições do Estado tenha sido feita de forma mais cautelosa, ao mesmo tempo que a destruição do material de propaganda não conduziu na Beira e Gorongosa, ao contrário do município do Dondo, a confrontos entre os militantes dos partidos, os discursos belicistas, embora produzidos com menos intensidade do que nas eleições autárquicas de 2013 e gerais de 2014, evidenciaram que, quando se retira ao adversário político “a capacidade de empregar a razão livremente em espaço público, o reconhecimento da palavra como meio para tratar conflitos e a ideia de que aqueles que não pensam como você ainda assim são sujeitos”, a democracia está ameaçada (Dunker, 2018:75). Fomos, assim, confrontados na campanha eleitoral com uma narrativa em que se transmitia uma ideia de redução do sujeito democrático e em que a democracia foi apropriada como monopólio de alguns partidos políticos, que se assumem como únicos legítimos representantes do povo (tomado como massas, “no sentido de perda da individualidade”), negando aos adversários políticos a condição de sujeitos (Dunker, 2018:77). Embora a linguagem utilizada na campanha dos partidos políticos tenha sido menos beligerante do que nas eleições autárquicas de 2013 e 2014, encontramos com alguma frequência a utilização de expressões como “cão raivoso” e “bando de ladrões”, procurando-se retirar aos actores políticos o direito de se afirmarem como alternativa política. Do mesmo modo, se a proximidade policial nas acções de campanha foi menos visível (embora fosse notória a presença de indivíduos percebidos pelos partidos da oposição como pertencentes aos Serviços de Segurança do Estado), a fraca actuação das instâncias de

mediação, nos casos de violação do Código de Conduta e Ética dos Partidos Políticos e Coligações de Partidos e Grupos de Cidadãos Eleitores, não contribuiu para uma maior transparência do processo eleitoral. Esta situação teve o seu ponto mais alto no dia da votação (10 de Outubro de 2018) quando de forma clara se produziu a fraude nalguns municípios do país.<sup>123</sup>

Se tivermos em conta o conteúdo dos discursos produzidos na campanha, deparamo-nos com uma repetição simplificada de elementos que mais do que promover algumas promessas para a melhoria da vida dos munícipes, projecta uma imagem de distinção que apela à adesão. Uma adesão que pode aparecer tanto como “comunhão” com o partido como, pelo contrário com um sinal de entrega no sentido de conformidade com o “mais forte”, “o que tem poder”. Não é por acaso que a distribuição massiva de capulanas, camisetes e bandeiras, a realização de comícios com cantores populares, o ressoar violento de grupos de jovens nas suas motorizadas, se constituem como discursos inflamados pretendendo impor-se não só aos adversários políticos, mas principalmente aos eleitores. Deste modo, teve menos importância o que cada um dos partidos prometia (as questões do saneamento, da água, electricidade, transportes, estradas e emprego juvenil) sem qualquer enquadramento numa possível estratégia de desenvolvimento para os municípios, do que o aparato (ou a sua ausência) que estruturou as modalidades de aproximação ao eleitorado. É neste sentido, como refere Lemos, que linguagem simplificada em conjugação com o desfile da abundância de recursos produz a “ilusão de pertencer a uma comunidade imaginária, preenchendo assim a busca por sentido ou afecto com propaganda” (Lemos, 2018:132).

---

<sup>123</sup> Aliás, pareceu-nos que o modo como foram viciados os resultados eleitorais e como os órgãos de administração eleitoral e o Conselho Constitucional os caucionaram, constituiu um teste à capacidade (e estratégias) sancionatória dos partidos políticos, observadores nacionais e internacionais.



Mulheres da Frelimo em campanha no município da Beira

É interessante evidenciar que a campanha eleitoral do partido Frelimo nos três municípios, em que diariamente há inúmeras e diversificadas acções, desde encontros com funcionários públicos nos mais diversos sectores do Estado (saúde, educação, turismo), deslocações aos mercados até aos *showmícios*, com a presença de membros proeminentes do partido, transmite que o processo eleitoral é um momento festivo, de convivência entre o “povo” e os seus legítimos representantes. Mesmo num contexto, como a Gorongosa, em que os traumas do conflito armado são bem visíveis nas entrevistas dos membros dos partidos da oposição (e no modo como é feita a campanha eleitoral), as tensões políticas e sociais parecem ter sido eliminadas, perante um ambiente em que as canções, as marchas e os encontros com a população, realizadas diariamente pela Frelimo, ocultam todo um clima de medo, de surda e silenciosa contestação dos seus

adversários. Na cidade da Beira, o discurso dominante é sobre a necessidade de mudança “para que a Beira volte a ser o que foi antes de 2003”. Há referências abundantes à utilização do fundo para combater a pobreza, “à necessidade de voltarmos a estar unidos do Rovuma ao Maputo”. Há uma grande empatia da candidata com as pessoas com quem vai conversando, apelando ao voto na Frelimo “que já mostrou do que é capaz”.

No que se refere à Renamo, se nos três municípios se mantêm promessas semelhantes para soluções para alguns problemas, como a água potável, a iluminação pública, as vias de acesso, a campanha é feita com poucos recursos, traduzidos nos meios de propaganda existentes e, com destaque para o município da Gorongosa, na manifesta pobreza das pessoas que de porta em porta procuravam captar o voto. Na Beira foram realizados alguns comícios com a presença de muitas mulheres e homens mais velhos, em que o discurso acentua a necessidade de reconquista do município e o reconhecimento da Renamo como partido democrata. Esta afirmação da democracia como marca de diferenciação do partido, que é também visível nos tempos de antena, constitui nos discursos dos seus militantes uma forma de exclusão de outros partidos, principalmente do MDM, sendo que aos membros que deste partido se deslocaram para a Renamo compete o discurso mais rude e intolerante.



Renamo em campanha porta a porta no Dondo

O MDM privilegiou na sua campanha o método do “porta a porta”, percorrendo a maioria dos Bairros do município. Daviz Simango dirigiu as deslocações, acompanhado por muitos jovens de ambos os sexos. Embora a presença do candidato seja permanente, na maior parte dos casos a sua intervenção resume-se a identificar os problemas de cada família, principalmente sobre a saúde e a frequência escolar das crianças, cabendo a uma mulher o discurso de apelo ao voto ou mostrando o Boletim ou fazendo afirmações como: “não se enganem e não votem em pessoas que não gostam da Beira” ou “vota no galo, com o galo estás em casa”. Em encontros mais alargados com a população, o candidato do MDM procura mostrar que a questão da protecção costeira, das valas e dos acessos que são as principais preocupações das pessoas: “custa muito dinheiro e tem que ser resolvido de uma vez para não se cair nos “remendos”. Nesses

encontros refere-se ao projecto de construção das 25 mil casas para jovens, explicando como vai conseguir o dinheiro. O MDM construiu uma imagem do candidato como uma pessoa comum que escuta e conversa com as pessoas, deixando o ónus do apelo ao voto para outros membros, principalmente mulheres e jovens. No Dondo e Gorongosa e tal como a Renamo, o MDM privilegia o “porta a porta”, mostrando o Boletim e explicando a alteração da legislação. O emprego, a água, os mercados e as vias de acesso são promessas que ambos os partidos dizem ir cumprir.



Campanha eleitoral do MDM no município da Beira

No que se refere aos discursos sobre direitos humanos das mulheres durante a campanha, embora sejam identificados por todos os partidos alguns dos problemas existentes nos municípios e que tocam em assuntos que dizem respeito ao quotidiano das mulheres, como a questão da água, saneamento, terra e mercados, não existe ou raramente existe uma articulação entre a satisfação dessas necessidades com a melhoria das condições de vida das mulheres. Esta situação mostra não apenas o receio de que a nomeação dos direitos das mulheres possa retirar votos, mas, também e principalmente, exprime uma hegemonia cultural relativamente à superioridade masculina. Ou seja, conquanto não exista informação desagregada por sexo, relativamente à votação, o facto dos resultados do

recenseamento eleitoral terem demonstrado uma taxa elevada de inscrição das mulheres (cerca de 51% no conjunto dos municípios), pode sugerir que não existam diferenças assinaláveis entre participação política de mulheres e de homens. Por outro lado, o que se observou na campanha eleitoral e em todos os partidos, é a presença massiva de mulheres quer em actividades de suporte logístico, quer participando directamente nas acções de apelo ao voto. Isto pode significar, ao contrário do que nós próprios intuímos em eleições anteriores, que o discurso produzido por mulheres e homens dos partidos observados, de que “falar em direitos das mulheres” pode retirar apoio aos candidatos, de demonstra que existe um consenso alargado a todos os actores políticos de masculinização do campo político.

Ou seja, mostrar as mulheres como eleitoras e candidatas activas e relevantes para os resultados de um pleito eleitoral (p.e., “vamos falar dos direitos das mulheres para elas votarem em nós”) pode ser percebido pelos partidos como uma ruptura com os papéis e funções socialmente expectáveis. Tendo como foco o município, e numa demonstração de neutralidade face à especificidade dos problemas vividos particularmente pelas mulheres, ignorando questões estruturantes do tecido social, como a violação sexual, o homicídio em contexto de parceria conjugal, a insegurança vivida pelas raparigas e pelas mulheres que circulam durante a noite, a espoliação de vendedoras dos mercados informais por fiscais e polícia municipal, os actores políticos exprimem na realidade uma concepção restrita do sujeito democrático.

Deve ser aprofundada em estudos posteriores a constatação da existência de uma continuada representação do campo da política (que abrange os mecanismos culturais que exprimem relações sociais de género) em articulação com o campo do político (institucional), embora corroborada pelas narrativas produzidas pelas e pelos entrevistados, candidatos e

candidatas às assembleias municipais e pelo foco que orientou a campanha eleitoral do MDM, Renamo e Frelimo.<sup>124</sup>

A Frelimo, que tinha uma mulher como candidata na cidade da Beira, foi o único partido que se dirigiu directamente às mulheres. A candidata, ao apresentar-se como mulher, prometendo melhorar as suas condições de vida e repetindo o *slogan* “mexeu com uma mexeu com todas”, granjeou uma grande simpatia por parte das outras mulheres. Em contramão com os outros partidos e do seu próprio partido nos outros municípios, a candidata foi procurando, e isso era notório à medida que a campanha foi progredindo, conquistar o seu próprio espaço. Sempre disponível e deixando transparecer alegria e solidariedade com as pessoas, Augusta Maíta, uma desconhecida dos beirenses, contrariamente a Manuel Bissopo e Daviz Simango, trouxe para a campanha, na medida do possível, as vozes das mulheres.

Num encontro, realizado na véspera do final da campanha, solicitado por organizações da sociedade civil, e perante mais de uma centena de mulheres, a candidata soube capitalizar com muita habilidade política a presença das OSC (muitas trajando camisetas do partido Frelimo), explicando os 5 pilares da governação municipal privilegiados pelo partido, prometendo no caso de ser eleita apoiar as mulheres (através de projectos a desenvolver por associações de mulheres), afirmando que o manifesto das mulheres das OSC, lido durante o encontro, era “política da Frelimo”. Foi muito aplaudida, culminando o encontro com intervenções entusiasmadas das mulheres das OSC face ao apelo ao voto feito pela candidata: “vamos apoiar a nossa candidata, nossa cabeça de lista e no caso de ganhar, faça o favor” no que pode ser considerado uma alusão ao acompanhamento da governação municipal pelas OSC que actuam no município da Beira.

---

<sup>124</sup> A distinção entre campo da política e campo do político é feita por Alvarez (1998).

## ***Tempos de antena***

Os artigos 47 e 51 da Lei nº /2018, de 3 de Agosto, garantem, como direito, o acesso dos partidos políticos à utilização de espaços nos órgãos públicos de radiodifusão para o exercício de propaganda eleitoral. A análise dos tempos de antena foi realizada entre 25 de Setembro e 6 de Outubro de 2018, tendo como objecto principal os partidos com representação parlamentar em todo o país, com destaque para os municípios da Beira, Dondo e Gorongosa. Embora os partidos extraparlamentares não tivessem inicialmente constituído o nosso grupo alvo, foram também referenciados, pelo que procurámos, assim, identificar as principais diferenças discursivas relativamente à governação municipal, com destaque para os direitos humanos das mulheres.

A análise teve em conta duas componentes: a primeira diz respeito aos conteúdos propostos para o programa de governação municipal e a segunda componente teve em conta as referências aos direitos humanos das mulheres. Procurámos perceber as diferenças e semelhanças entre partidos, principalmente os marcadores de diferenciação.

Todos os partidos com assento parlamentar indicam como objectivos da governação, para os 53 municípios, actuar ao nível das infra-estruturas, saneamento do meio ambiente, transportes, mercados e empregabilidade dos jovens. Estas áreas, correspondendo aos problemas existentes na generalidade dos municípios, não se constituem de forma articulada, aparecendo como elementos com fraca contextualização e concretização. Por exemplo, se a Frelimo no município da Beira se refere à intervenção na protecção costeira, a Renamo ao ordenamento urbano e o MDM à habitação para jovens, o apelo ao voto faz-se mais na utilização de recursos materiais e simbólicos que aparecem como marcadores dos partidos concorrentes. Por outro lado, é interessante constatar que o discurso da boa governação e boa gestão de fundos é sistematicamente introduzido pelos partidos Renamo e MDM, sendo que o partido Frelimo não faz nenhuma intervenção que tenha como alvo a luta contra a corrupção, mesmo nos municípios governados pela oposição durante o mandato 2013-

2018. É também curioso e merecedor de mais reflexão o facto de que embora a Frelimo e a Renamo tenham ocupado 9 dias na transmissão de mensagens, a Frelimo tenha direccionado as suas mensagens apenas para 6 municípios (sendo três deles governados pela oposição) e a Renamo para 14. O MDM ocupou 8 dias abrangendo apenas a Beira, Maputo e Matola.

Embora a exibição de meios dos 3 maiores partidos seja bastante diferenciada, tendo a Frelimo uma estratégia de marketing político mais bem elaborada e atraente, utilizando ainda a vantagem de ser o partido no poder, e portanto articulando as acções do governo com o apelo ao voto,<sup>125</sup> tanto a Renamo como o MDM (este de forma mais subtil) apresentavam “marcadores” que se constituíram como componentes transversais no apelo ao voto e que transmitiam a imagem do partido.

---

<sup>125</sup> Logo a seguir aos tempos de antena, quase diariamente a TVM apresentava uma série de realizações que mostravam um país em pleno desenvolvimento e crescimento económico e social.

Tabela 23: Tempos de antena de 25 de Setembro a 6 de Outubro dos partidos Frelimo, Renamo e MDM<sup>126</sup>

Partido	Nº de dias de intervenção	Protagonistas dos discursos	Principais temas abordados	Referência às mulheres	Municípios de intervenção
Frelimo	9	Homens e mulheres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria da qualidade de vida dos munícipes;</li> <li>- Votar não Frelimo é votar no rigor e na ciência, é votar numa governação experiente;</li> <li>- Saneamento do meio e abastecimento de água;</li> <li>- Emprego juvenil;</li> <li>- Estradas, transporte e infra-estruturas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protecção da mulher e criança (apenas para o município do Chókwé)</li> <li>- Capacitação das mulheres e responsabilidade pelo futuro dos filhos (apenas uma vez para o município da Beira)</li> </ul> <p>Total: 2 referências</p>	6
Renamo	9	Homens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saneamento do meio, transportes, estradas;</li> <li>- Ordenamento urbano, mobilidade urbana;</li> <li>- Boa Governação;</li> <li>- Mudança de vida dos munícipes, principalmente jovens;</li> <li>- Gestão dos fundos e das receitas e a sua aplicação em sectores essenciais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso ao transporte para as mulheres grávidas quando querem dar parto (apenas para o município da Beira)</li> <li>- Emprego para as mulheres (apenas para o município da Matola)</li> </ul> <p>Total: 2 referências</p>	14

<sup>126</sup> Por problemas técnicos, não foi possível captar os conteúdos dos dias 30 Setembro e 1 de e nos dias 5 e 6 de Outubro houve dificuldade em captar os conteúdos na íntegra.

MDM	8 <sup>127</sup>	Homens  Mulher (só no município de Inhambane)	- Acesso à terra; - Construção de escolas municipais; - Voto consciente; - Transporte; - Habitação para os jovens e trabalhadores; - Combate a corrupção.		3
-----	------------------	---	--	--	---

Fonte: TVM, 2018

A Renamo apresenta no tempo de antena o recurso à democracia como pano de fundo às propostas para cada um dos 14 municípios, salientando como prioritárias um conjunto de acções em que se destaca a boa governação e a gestão de fundos, como fica evidente na tabela 1. No que respeita aos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa (tabela 2) as vias de acesso são promessas comuns às três unidades espaciais, sendo que para a Beira a construção de infra estruturas de educação e desporto constitui uma prioridade, para o Dondo a criação de emprego e para a Gorongosa a construção de mercados. Estas actividades previstas nos manifestos eleitorais da Renamo são coincidentes também com os principais problemas identificados pelas e pelos entrevistadas/os deste partido. O que se percebe nos tempos de antena da Renamo, como também nos da Frelimo e em parte do MDM é, face a novos contextos, a não actualização dos discursos na captação do voto. A democracia, presente em todos os tempos de antena através de canções e de *slogans*, como “Vota Democracia, Vota Renamo agora” funciona de forma muito simples e directa para o apelo ao eleitorado. Estranha-se, contudo, que não tenha havido capitalização do processo de negociação nos últimos três anos e do aprofundamento da descentralização expressa, segundo a Renamo, na nova legislação eleitoral. Do mesmo modo, numa conjuntura de grande visibilidade pública, a Renamo não entendeu, ao contrário da Frelimo, a

---

<sup>127</sup> No segundo dia do tempo de antena não foi emitido nenhum conteúdo referente ao partido MDM.

necessidade de usar o tempo de antena do dia 4 de Outubro para se afirmar como o partido da paz e da liberdade.

O MDM que, como se disse anteriormente, interveio em 8 dias para os municípios da Beira, Matola e Maputo, privilegia o apelo ao voto dos jovens, que fica claro em Maputo “falamos de jovem para jovem” e também na Beira, com a promessa de construção de 25.000 casas para os jovens, define-se pela inclusão e acentua o apelo ao “voto consciente” sem, contudo, utilizar de forma mais assertiva o que constitui o magma deste partido (Moçambique para Todos). Não utilizando as acções desenvolvidas nos municípios que governou (possivelmente devido à instabilidade criada pelo assassinato de Amurane em Nampula e à debandada de membros seniores para a Renamo), os tempos de antena do MDM caracterizaram-se por uma grande fragilidade na comunicação com os eleitores, não expressando o conteúdo das propostas de governação, nomeadamente para a cidade da Beira. Por outro lado, os municípios do Dondo e da Gorongosa não foram referenciados nos tempos de antena.

No que se refere à Frelimo, relativamente aos tempos de antena orientados para os seis municípios privilegiados, destaca-se que, para além de algumas acções concretas, pretendeu passar uma ideia de partido do rigor, partido da eficiência e de uma governação experiente. Tal como o MDM, a Gorongosa e o Dondo não foram objecto dos tempos de antena do partido Frelimo. Relativamente ao município da Beira foram transmitidas frases curtas como “regatar os valores da Beira” e “orgulho beirense”, para atingir um eleitorado eventualmente descontente com a governação municipal.

Tabela 24: Tempos de antena dos partidos Frelimo, Renamo e MDM nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa

<b>Partido</b>		<b>Frelimo</b>	<b>Renamo</b>	<b>MDM</b>
<b>Nº de dias de intervenção*</b>	Beira	3 vezes	2 vezes	1 vez
	Dondo	0	1	0
	Gorongosa	0	1	0
<b>Principais discursos</b>	Beira	- Reerguer o orgulho beirense de povo trabalhador criativo e solidário - Força da mudança: colocar a Beira no local em que merece ao nível nacional e africano - Inclusão e prosperidade - Desenvolvimento sustentável e equilibrado - Capacitação das mulheres	- Acesso a transporte e a construção de vias de acesso - Criação de Infra-estruturas de educação e desporto	- Voto consciente - Boa governação e esperança para os beirenses
	Dondo	Sem Informação	Criação de emprego	Sem Informação
	Gorongosa	Sem Informação	- Construção de mercados - Construção de vias de acesso -Arborização das estradas	Sem Informação
<b>Protagonistas do discurso</b>	Beira	Mulher	Homem	Homem
	Dondo	Sem Informação	Homem	Sem Informação
	Gorongosa	Sem Informação	Homem	Sem Informação
<b>Referência às mulheres</b>	Beira	Capacitação das mulheres responsabilidade pelos filhos	Transporte para as mulheres grávidas	Sem Informação
	Dondo	Sem Informação	Não houve discurso para as mulheres	Sem Informação
	Gorongosa	Sem Informação	Não houve discurso para as mulheres	Sem Informação
<b>Principais temas</b>	Beira	- Colocar a Beira no local em que merece ao nível	-Transporte -Vias de acesso	Voto consciente para a

		nacional e africano - Desenvolvimento sustentável e equilibrado - Cidade limpa 25Inclusive e próspera	-Governança transparente -Construção de Infra-estruturas	continuação de uma boa governação e esperança para os beirenses
	Dondo	Sem Informação	Emprego juvenil	Sem Informação
	Gorongosa	Sem Informação	- Construção de vias de acesso - Arborização das estradas	Sem Informação

Fonte: TVM

Nesta linha, a Frelimo marcou a sua intervenção televisiva com dois elementos estruturantes: o primeiro é “A Frelimo é que fez e a Frelimo é que faz” e o segundo “Frelimo força da mudança” e ainda “Votar Frelimo é votar para futuro melhor”, numa oposição agressiva e, por vezes, excludora relativamente a outros actores políticos. Nos dias 25 de Setembro (que marca o início da luta armada em 1964) e 4 de Outubro (acordos de paz realizados em Roma em 1992), a Frelimo foi o único partido que utilizou estes dois momentos para explicar a decisiva intervenção nos processos e conquista de independência e da paz. O recurso à independência e à paz é combinado com uma construção simbólica de unidade nacional em torno da combinação entre Estado, povo e partido, denunciando a rejeição de um “outro povo” que não seja integrado nesta triangulação. A ideia de partido de massas, sem diversidade, pluralidade de ideias e que aparentemente nega o conflito, no sentido democrático de confronto de posições e mediação, é potencialmente gerador de conflitos extremados e não resolvidos num contexto democrático. Esta situação é tanto mais visível, quanto há uma crescente tendência para classificar e objectivamente dividir as organizações da sociedade civil, os intelectuais e académicos, como “amigos” e portanto autorizados e estimulados à exibição pública (de que são exemplo os órgãos de comunicação social do Estado) ou como “inimigos” os que denunciam as disfuncionalidades do sistema, a deriva governamental e a violação de direitos humanos.

No que respeita aos direitos das mulheres, se o MDM não faz referências à importância da participação das mulheres, a Renamo refere concretamente que irá assegurar o transporte de mulheres grávidas e criar emprego. Contudo, é a Frelimo no município da Beira que, através da sua candidata, define de forma clara ter como prioridades a protecção das mulheres e crianças e a sua capacitação. Embora longe do dinamismo da campanha eleitoral no município da Beira, Augusta Maíta soube aproveitar o tempo de antena para mobilizar o voto das mulheres, quando questiona uma mulher em língua sena e num mercado: “Nós, mulheres, não podemos governar?”. É necessário pois, reflectir sobre esta posição vinda de alguém pouco ou nada conhecido nas instâncias do poder do partido Frelimo. Afastando-se do discurso “maternalista” das suas companheiras de partido, principalmente das que se vêm representadas nos discursos conservadores da OMM, Augusta Maíta dirigiu-se directamente a um grupo que tem sido sucessivamente instrumentalizado nos processos eleitorais.

Mas é aos partidos extra parlamentares que se deve um maior compromisso com a defesa e promoção dos direitos humanos das mulheres. Embora apenas seis partidos entre os 21 que concorreram às eleições autárquicas tenham denunciado a discriminação das mulheres, são notáveis dois aspectos: em primeiro lugar, o facto dos tempos de antena destes partidos terem uma grande presença de jovens, tanto raparigas como rapazes, cantando e dançando, procurando, apesar da clara falta de recursos, afirmarem-se na cena política. Em segundo lugar, há um discurso que situa nas relações sociais de género as causas para a violação sexual, os casamentos prematuros e outras formas de subordinação que explicam a permanência de relações de poder iníquas.

Finalmente, e para concluir com o “lugar” da mulher no campo do político, pensamos que da análise dos manifestos, campanha eleitoral e tempos de antena dos partidos Frelimo, Renamo e MDM fica evidente que a participação política das mulheres é realizada em termos de acesso, exercício do poder e visibilidade política num contexto em que os partidos políticos continuam a ser configurados como campo masculino. As mulheres estão no poder absorvendo e incorporando nos seus discursos e

práticas os elementos que consideram importantes para a sua aceitação, ou seja, não contrapõem nos programas e manifestos dos partidos uma vontade de ruptura com um modelo que as hierarquiza na tomada de decisões. Isto é tão mais claro, quanto poucas entrevistadas reconhecem a violação sexual e a violência doméstica como crimes, e mesmo como problemas que afectam a vida municipal. Quando muitas mulheres reivindicam a tolerância, o respeito pelos outros e a importância da paciência como qualidades femininas e como argumento para o direito de estar no poder, o que se verifica é a alienação do que consideram virtudes, quando se trata de exercer o poder e/ou quando, em lugares de tomada de decisão, se apropriam, por vezes, de forma brutal, da agressividade e da intolerância.<sup>128</sup> O facto da defesa dos direitos humanos, particularmente das mulheres, ter merecido pouca atenção por dos partidos que observámos, leva-nos a questionar as estratégias e as políticas públicas do Estado e, também, o papel desenvolvido pelas OSC em Moçambique.

Pensamos ser útil, no conjunto das organizações da sociedade civil que promovem o acesso das mulheres a direitos, distinguir as especificidades que as caracterizam em termos de foco, estratégias e abordagens. Na pesquisa foi identificado um primeiro grupo de associações que, através das acções que realizam, apoiam, directa ou indirectamente, o acesso a recursos em articulação com outras organizações e sectores do Estado. Tendo como grupo alvo populações vulneráveis, são abrangidas desde mulheres camponesas, a deficientes, órfãos e outras pessoas em situação de pobreza. Por vezes, estas organizações desenvolvem múltiplas actividades, que podem ir desde a disponibilização de insumos agrícolas a palestras sobre planeamento familiar e a registos de nascimento. Se, por vezes, o alargamento dos grupos alvo e a introdução de novos temas são resultado do crescimento das organizações, é também frequente que sejam

---

<sup>128</sup> Alice Tomás, jovem deputada do partido Frelimo na Assembleia da República, na presente legislatura (2014-2019), ao incitar à violação sexual da activista por direitos Humanos, Fátima Mimbire, em Maio de 2019, é um exemplo, embora extremo, do que queremos dizer quando insistimos que a existência de quotas não desobriga as mulheres de respeitar os direitos humanos.

os parceiros a disponibilizar financiamento para a inclusão de novas áreas de trabalho. Neste caso, estas organizações sem recursos humanos capacitados dispersam-se, deixando de realizar os objectivos que constituem a sua missão. Um segundo grupo de organizações tendo como grupo alvo as mulheres e como tema a violência de género, procuram, através da capacitação de organizações comunitárias e lideranças, informar sobre os direitos das mulheres, nomeadamente da lei contra a violência doméstica, violação sexual de raparigas e casamentos prematuros e participação política. Estas OSC articulam com os Gabinetes de Atendimento às Famílias e Menores, com os sectores da saúde, educação e justiça. Os resultados alcançados dependem de muitos factores, entre os quais o grau de receptividade do Estado e a capacidade dos membros dessas organizações para trabalhar com os temas propostos. Um dos problemas principais é a impossibilidade, por falta de recursos, de acompanhar, avaliar e monitorar os projectos durante um período alargado de tempo de modo a garantir sustentabilidade. Acontece que, quando se trata de violência de género e/ou planeamento familiar, as mudanças de comportamento são produzidas a médio e longo prazos, não sendo suficiente disponibilizar informação e serviços que embora tenham a sua utilidade, não produzem alterações nas relações de poder. Há ainda que destacar uma tendência crescente de cooptação e domesticação de algumas organizações da sociedade civil pelo poder político, tendo como resultados a produção de uma profunda divisão entre organizações, fomentada pelo poder e com a, por vezes, cumplicidade dos parceiros que as privilegiam no acesso a financiamento. A “legitimidade” que é conferida a estas organizações advém do não questionamento das disfuncionalidades do sistema democrático em Moçambique e da complacência com a violação de direitos humanos. A estratégia de hierarquizar as organizações em “construtivas” e “não construtivas” tem tido efeitos perniciosos para a pluralidade e diversidade de intervenção no espaço político, contribuindo para a marginalização das vozes mais críticas. Durante a pesquisa tivemos a oportunidade de observar a participação empenhada de algumas organizações da sociedade civil na campanha eleitoral do partido Frelimo,

gerando desconfiança de outros actores políticos e desvirtuando o que se denomina por sociedade civil.

Relativamente à participação política das mulheres foi nosso objectivo identificar como as organizações reconheciam os obstáculos no acesso ao poder pelas mulheres, as abordagens sobre o tema, as acções já realizadas e as necessidades sentidas em termos de capacitação dos seus membros e activistas. Por outro lado, procurámos analisar os resultados do trabalho desenvolvido pelos membros da Rede de Mulheres Autarcas e os pontos focais de género nos municípios da Beira, Dondo e Gorongosa. Há uma quase unanimidade entre vereadoras e pontos focais sobre os problemas que distanciam as mulheres do campo político, situando-os a dois níveis: um primeiro tem a ver o que Sánchez (2009) denomina de “obstáculos de partida”, assentes nas relações de poder construídas através de mecanismos de socialização que percorrem o ciclo de vida das mulheres, tal como nos disse a ponto focal de género no município da Beira: “a província de Sofala é uma província machista. As minhas colegas têm medo e não gostam de arriscar. Elas preferem o lar, não gostam de barulho e ficam no seu canto”. Trata-se de mulheres sem aparentes dificuldades financeiras que não têm motivações não apenas para participar politicamente mas também para exercer o direito de cidadania, tal como referiu a mesma entrevistada: “Quando chamamos a mulher para a semana de activismo (16 dias de activismo), elas não participam. Somos 200 mulheres mas apenas 50 é que participam”. Um segundo nível acentua a pobreza e as condições económicas e a falta de tempo, percebidas pelas entrevistadas como causa da ausência de interesse das mulheres pela vida política. Do mesmo modo, a maioria dos membros da sociedade civil entrevistados condicionam a participação feminina principalmente à melhoria do acesso a recursos. Esta posição acaba por legitimar, na realidade, a continuada discriminação das mulheres no acesso ao poder, por um lado, e paralisar, por outro lado, a adopção de estratégias que estimulem a inversão desta situação. Muitas organizações, pontos focais, vereadores e vereadoras dos municípios desenvolvem um conjunto de acções que procurando responder à falta de informação sobre direitos, à melhoria da vida das mulheres, à construção

de centros de alfabetização e à denúncia sobre a violência de género, não têm tido os resultados esperados, face aos recursos despendidos.

Transversal a estes dois níveis de obstáculos, algumas entrevistadas referem o facto de a vida partidária e os mecanismos utilizados nas instâncias de poder para discriminar as mulheres seja através da divisão sexual do trabalho político, seja através das dificuldades em serem escutadas num campo onde os homens são a maioria, que entendem os direitos civis e políticos das mulheres como direitos consentidos, constituir-se como principal constrangimento. Esta situação que encontramos também nas narrativas de muitas candidatas às assembleias municipais é bem expressa por um membro da Rede das Mulheres Autarcas na Gorongosa:

“Há um grande problema com o envolvimento das mulheres na tomada de decisão em todo o lugar. Nas instituições quem manda são os homens. Tem que haver uma governação inclusiva e os homens que estão no topo devem dar a palavra às mulheres, na hora de tomada de decisão as mulheres são espezinhas”.

Por outro lado, a falta de solidariedade entre as mulheres, referida anteriormente por candidatas às assembleias municipais, é reforçada por mulheres autarcas no Dondo e na Beira e por organizações da sociedade civil e constitui um dos mais sérios problemas enfrentados nas acções de mobilização, como estas falas nos indicam:

“Há pouca solidariedade entre as mulheres, elas se invejam e isso beneficia os homens. A maior dificuldade, sendo sincera, vem da própria mulher. Ainda não sei porque elas não participam, se calhar é porque é uma mulher a chamá-las”; “Temos que apoiar e visitar as outras mulheres e não podemos ter inveja, temos que nos ajudar entre mulheres”.

A ausência de solidariedade tem que ver essencialmente com as tensões entre papéis e funções num contexto de violência estruturada e que projectada no espaço público reproduz as conflitualidades e as relações de

poder existentes na família. A relação entre a mãe e a esposa transportada para o mundo político é produtora de rivalidades pela atenção masculina. Entre o desejo de pertencer a um campo configurado pelo masculino e a manutenção da mesma representação social de uma identidade caracterizada pela obediência e a conformidade, surgem conflitos com as outras mulheres. Estes conflitos não advêm da competição por posições de mando, mas porque as “outras” se constituem ou podem constituir-se, como ameaça ao lugar que percebem como “oferecido” ou “conquistado” pelo comportamento socialmente tomado como correcto.

É nesta linha que mais uma vez retomamos a questão colocada no início do capítulo: os obstáculos para a participação política têm que ser abordados em função de um conjunto de factores que percorrem os espaços onde mulheres e homens se constituem como sujeitos de direitos. A mobilização seja para votar, seja para ser votada/o, tem que partir da identificação dos elementos que em cada um dos espaços hierarquizam, incluem e excluem mulheres e homens e na necessidade de ruptura com relações de poder profundamente assimétricas.

## Conclusões

As eleições autárquicas de 2018 realizaram-se num contexto que visibilizou a fragilidade do sistema democrático em Moçambique. A uma situação social e económica caracterizada pelo agravamento da pobreza, pela exploração violenta e desregulada dos recursos naturais, pela ocultação da contracção de dívidas ilegais pelo Estado, aliou-se o crescimento das tensões políticas que o acordo de paz e a elaboração de uma nova legislação eleitoral não conseguem ocultar.

O facto de o processo eleitoral se realizar num clima de grande contestação social e política e de conflitualidade extrema em, pelo menos, três distritos da província de Cabo Delgado, aparentemente não teve consequências no modo como os actores políticos geriram a campanha eleitoral. O acordo de paz e o retorno da Renamo, depois do boicote deste partido às eleições autárquicas de 2013, contribuiu para atenuar e controlar o descontentamento de largas franjas da população, permitindo assim pacificar e suspender eventuais crises que os acórdãos do Conselho Constitucional pré-eleitorais poderiam ter provocado. Por outro lado, a aprovação de um pacote eleitoral desconhecido pela grande maioria dos cidadãos e dos membros dos partidos políticos, mesmo que na realidade não tenha respondido às reivindicações de maior descentralização do poder, contribuiu para uma percepção social de que estavam criadas as condições para o início de um novo ciclo no exercício democrático de que as eleições constituíam um sinal encorajador. Contudo, se a participação de 60,5% do total de inscritos contra os 40,6% que votaram nas eleições de 2013 podem revelar uma vontade de afirmação dos eleitores, deve merecer ponderação mais aprofundada do que a que tem sido objecto de comentário político.

Nesta pesquisa, como referido, procurou-se analisar quais as mudanças existentes no campo do político, relativamente à renovação dos mecanismos de inclusão de mulheres e de homens nas listas de candidaturas, à incorporação de uma abordagem de direitos humanos, particularmente de direitos humanos das mulheres nos documentos orientadores dos partidos políticos, nos manifestos eleitorais, na campanha eleitoral e nos tempos de antena. Se todos os partidos políticos informaram que na selecção para a constituição das listas dos partidos foram utilizados procedimentos reveladores da existência de uma prática democrática, através da consulta às comunidades e às instâncias partidárias aos vários níveis, fica evidente nos discursos das e dos entrevistadas/os que as listas são sujeitas a “arranjos” pelas estruturas nacionais, sem que haja retorno para as candidatas e para os candidatos dos fundamentos que conduziram às alterações. Por outro lado, ficou evidente que a maioria dos membros que se candidataram ou recandidataram foram estimulados, para não dizer autorizados, aos vários níveis de decisão na composição das listas. Foram muito poucos os membros que tiveram iniciativa de se proporem, seja porque reconhecem que a sua inclusão como candidatos depende fundamentalmente de uma relação de forças que não controlam, seja porque não se sentem motivados para participarem mais activamente no espaço público, pelo menos a nível local. A falta de motivação pode ter a ver com um maior investimento em carreiras profissionais, mas também com a percepção de que a sua intervenção não teria “valor político”. Isto pode querer significar a descrença no exercício democrático e na importância de contribuir para o seu aprofundamento, traduzindo simultaneamente a presença de regras de funcionamento partidário pouco claras e pouco favoráveis à diversidade. Não é por acaso que, embora não haja uma narrativa hegemónica sobre que critérios orientaram a selecção dos membros para a composição das listas, houve uma quase unanimidade, principalmente na Frelimo, de que a fidelidade ao partido (muitas vezes transmitida geracionalmente) e a disciplina partidária constituíram o núcleo duro da narrativa das “escolhas”.

Do mesmo modo, não fica claro como, no período entre eleições, os partidos equacionam as estratégias e desenvolvem a acção política,

passando uma ideia de reducionismo do debate interno sobre os moldes de intervenção, incluindo a identificação dos problemas que restringem o exercício democrático no seio dos partidos e a definição de uma agenda que permita que as/os cidadãs/cidadãos conheçam e participem no campo político de forma mais informada. Se é por demais evidente que a intervenção no espaço público não se esgota na militância política, o que se percebe da vida partidária é alguma inércia e ineficácia no enfrentamento dos desafios que se colocam ao país. Isto significa a inexistência de programas e de posicionamentos que permitam não só alargar o debate público e o confronto de ideias mas, e principalmente, tornar reconhecível a “oferta” política dos partidos. E, possivelmente por esta razão, não há, por um lado, uma renovação das narrativas dos actores políticos que recorrem, eleição após eleição, ao mesmo arsenal simbólico (independência nacional *versus* democracia *versus* Moçambique para todos) e, por outro lado, aos mesmos dispositivos de pertença para legitimarem a sua manutenção no poder ou, pelo contrário, se apresentarem como alternativa política.

Esta situação é especialmente visível quando se percebe que as organizações das mulheres dos diferentes partidos têm uma intervenção limitada na definição das estratégias dos partidos, nomeadamente na incorporação de uma abordagem de direitos nos programas, manifestos e demais orientações partidárias. Na realidade se, nestas eleições, principalmente na Frelimo e também de algum modo no MDM, a reivindicação pelo cumprimento das quotas foi mais audível no seio das instâncias de decisão partidária, não podemos deixar de referir, por um lado, a permanência dos mesmos obstáculos para a participação política das mulheres e, por outro lado, uma conformidade similar com a divisão sexual do trabalho político. As configurações dos papéis e funções sociais das mulheres e de homens continuam a expelir, ou então a incluir numa clausura normativa fixada pela autoridade masculina, a presença das mulheres na vida política. As características da tolerância, da paciência e da sensibilidade atribuídas às mulheres e concebidas como mais-valia quando se argumenta sobre a importância da participação política das mulheres, constituem uma forma de discriminar e conduzir a mulher ao desempenho no espaço público de funções que não apelem à autoridade e à tomada de

decisões. Assim, a divisão sexual do trabalho político corresponde não a uma reciprocidade na partilha de direitos e poder, mas a uma desigualdade com fundamento no essencialismo e na cultura, centrados na complementaridade. A subordinação construída na casa projecta-se para o campo da acção política através de múltiplos dispositivos, de que a negação da subjectividade e da produção de intersubjectividades são os aspectos mais visíveis. Às mulheres, ao serem sempre reconhecidas como colectivo (que as quotas perversamente acentuam) e em que as capulanas nos processos eleitorais se transformam em elemento identitário hegemónico, nega-se-lhes a possibilidade de afirmação como sujeito que intervém de forma diversa e plural. É essa pluralidade e diversidade que permite a interacção com o colectivo e não o enclausuramento no que o modelo de dominação chama de “virtudes femininas”. A ausência de reconhecimento de que a tolerância, a capacidade de escuta e a sensibilidade para com o outro devem ser qualidades que devem caracterizar as relações sociais e não apenas um grupo, não contribui para a ampliação do sistema democrático.

Deste modo, os obstáculos para a participação política das mulheres situam-se nas dificuldades de ruptura com mecanismos de socialização que imprimem nas representações e práticas formas de pensar e de estar subordinantes. No entanto, foi possível constatar, relativamente ao acesso e exercício do poder, dois aspectos aparentemente contraditórios: um primeiro, e que é dominante nas entrevistas, é o condicionamento da participação política à autorização do parceiro e ao cumprimento dos papéis na família, o que conduz a que, por um lado, as mulheres transfiram para o campo político os mesmos dispositivos construídos no espaço privado, auto sujeitando-se ao modelo que lhes é imposto e, por outro lado, reservem o combate político para a “luta” por poder e reconhecimento entre mulheres. Ou seja, mantendo-se como inquestionável a obediência ao pai/partido, muitas mulheres digladiam-se entre si pela ocupação de um posto, pelo desempenho de uma tarefa, pela aceitação “carinhosa” da inclusão num espaço que pensam como masculino. Um segundo aspecto é o surgimento de narrativas que procuram contestar e romper, muitas vezes de forma ambígua e até ubíqua, com as expectativas sociais que lhes exige

combinar a dominação em casa com a visibilidade no campo político. Frequentemente, algumas destas mulheres desenvolvem estratégias de contra poder, negociando com os parceiros a sua disponibilidade para “fazer política”. Outras, com histórias de vida de extremo sofrimento e conquista individual, impõem a sua presença no espaço público como direito. São estas mulheres, algumas divorciadas ou solteiras, mas outras também casadas, que, ao mesmo tempo que são capazes de reivindicarem espaço para serem escutadas, rejeitam a violência doméstica, o abuso sexual e a instrumentalização em tempo de campanha eleitoral. É, contudo, muito complexo distinguir o perfil deste último grupo: o que nós observámos é que não é, fundamentalmente, a autonomia económica ou o nível de escolaridade ou a pertença a famílias com credenciais no partido em que militam que lhes permite reinventarem-se como sujeitos. Pode haver, certamente, uma combinação destes elementos, mas o que é determinante nestes novos comportamentos é o percurso individual de luta e de conquista. E é neste sentido que a questão da igualdade de direitos se articula com poder e reciprocidade. Ou seja, é tanto mais possível reverter a dominação, quanto mais rapidamente forem quebradas as fronteiras entre os espaços privado e público.

Contudo, as organizações das mulheres dos partidos políticos (sem querer homogeneizar) actuam ainda de forma a conservarem a diferenciação que gera desigualdade. Esta situação, podendo ter a ver, no caso da Frelimo, com os objectivos que orientaram a sua criação e que os seus Estatutos bem exprimem, parece-nos dever ser mais aprofundada. A questão que se coloca é a ausência da articulação entre o combate à violência de género transversal nos três municípios e as estratégias de desenvolvimento local. Quando analisamos os manifestos eleitorais, observamos a campanha, os tempos de antena e entrevistamos mulheres e homens, constatamos que não existe uma agenda de género que, verdadeiramente, equacione presença nas instâncias de poder local com transformação de relações de poder, como se fosse possível desassociar “um bom desenvolvimento municipal”, de estratégias de resistência e luta contra a violação de direitos humanos. É preciso que os temas “sagrados” da corrupção, da exploração dos recursos naturais, da segurança alimentar e do ambiente, entre tantos

outros, sejam abordados de forma mais inclusiva, indagando a complexa e múltipla realidade que organiza, sob uma ordem aparentemente neutral, a desigualdade de género.

E é neste sentido que as organizações da sociedade civil têm um amplo papel a desempenhar. Como analisámos, há uma diversidade de agendas, de estratégias e de acções que procuram promover os direitos humanos, particularmente das mulheres, seja através da advocacia para elaboração de dispositivos legais e políticas públicas, seja através da divulgação da informação sobre direitos, seja ainda respondendo a necessidades práticas que melhorem as condições de vida das comunidades e das mulheres em particular. Em parceria com outras organizações ou com alguns sectores do Estado, tem sido desenvolvido um trabalho notável que é importante destacar. Contudo, é necessário reflectir sobre quais os caminhos que teremos de percorrer e as estratégias que devemos adoptar para que a igualdade de direitos atinja patamares mais seguros e permanentes. E para isso, há várias questões a colocar quando temos em vista a participação política das mulheres, sendo a mais importante a relação entre representação e representatividade, ou seja, de que modo é que podemos contribuir para que as quotas deixem de constituir a única, ou quase única forma de reivindicação política. Se a advocacia por mais lugares e posições de autoridade tem que continuar a constituir um dos aspectos da luta pela igualdade, é fundamental incorporar no direito de presença o direito de transformação. Ou seja, é necessário reconstruir/reinventar o conceito de género, no sentido relacional e estruturante de hierarquias de poder, de modo que, ao definir as diferentes formas de actuação se possa combinar o direito de cada uma e de cada um aceder ao poder com o direito colectivo de igualdade, justiça e equidade. E é aqui que se levanta a necessidade de transformar a agenda de género em planificação de género, isto é, é completamente insuficiente colocar as mulheres como objecto da acção, sem que esta acção seja incluída numa estratégia global de mudança de paradigma, em que as mulheres passem a ser sujeitos da acção. Não basta informar sobre direitos, não basta capacitar sobre legislação, não basta oferecer às mulheres uma narrativa de igualdade no campo político, se não formos capazes de conduzir à incorporação dos mecanismos que produzem

a desigualdade e de estimular a ruptura com a dominação. O que nós observamos na pesquisa, é um conhecimento quase até à saturação de alguma legislação. A questão está que este conhecimento não se traduz nem na resistência à violência doméstica nem ao desenvolvimento de acções concertadas de apoio às vítimas que, nas comunidades e nos partidos políticos, sofrem em silêncio. E a reversão desta situação só pode ser realizada se as mulheres e os homens desnaturalizarem a violência de género, se assumirem que violência de género é uma violação de direitos humanos, se entenderem e actuarem em conformidade com o direito à liberdade e igualdade. É preciso reconhecer o privado como produtor de política e trazer para o espaço público e para a definição das estratégias e acções dos partidos e das OSC a ruptura com a “privatização” da família e com os dispositivos que aí fundam e legitimam a desigualdade.



## Bibliografia

- Agudelo, L.; Olaya, A. (2018). Estructurar, priorizar y establecer la causalidad del problema público de la desigualdad de género. In: L. A. Ossa et al. (ed.), *Análisis para las políticas públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Medellín: Municipio de Medellín/Universidad EAFIT, pp. 110-142.
- Alvarez, S. (2000). Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. In: *Revista Estudos Feministas*, Vol 6, nº 2, pp. 265-284.
- Basabose, J. (2015). *Strengthening level peacebuilding in Rwanda*. In: <https://www.peaceinsight.org/blog/2015/06/strengthening-community-level-peacebuilding-rwanda/>, acedido a 25/4/2019.
- Bilong, S. (2001). La structure de l'État au Cameroun: une analyse socio-juridique. In: C.A.F.R.A.D. (Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement), Tanger-Maroc (<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/cafrad/unpan005216.pdf>, acedido a 14/4/2019).
- Bobbio, N.; Matteuci, N.; Pasquino, G. (1993). *Dicionário de Política*, Vol.1. Brasília: UnB.
- Bonneti (2003). Entre femininos e masculinos: negociando relações de género no campo político. In: *Cadernos Pagu*, nº 20, pp. 177-203.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- Brito, L. (2013). Breve reflexão sobre Autarquias, Eleições e Democratização. In: L. Brito et al. (Orgs.), *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE.
- Butler, J. (1998). Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do "pós-modernismo". In: *Cadernos Pagu*, nº 11, pp. 11-42.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Problemas de género. Feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Castro, M. (1992). Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, pp. 7-19.
- Che, C. (2016). Décentralisation malade au Cameroun. In: *Contrepoints Afrique* (<https://www.contrepoints.org/2016/02/20/239540-decentralisation-malade-au-cameroun>, acessado a 21/3/2019).
- Chiziane, E. (2012). As tendências da re-concentração e re-centralização administrativa em Moçambique. In: *Curso de pós-graduação em direito municipal comparado dos países de língua oficial portuguesa* (Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono), Lisboa, Abril de 2012.
- Converse, P. (1966). Public opinion and voting behavior. In: *Handbook of political science*, vol. 4, Princeton: Addison-Wesley Publishing Company.
- Crépon, M. (2019). Interview a Julie Clarini. In: *Le Monde*, 10 Janvier (<https://www.lemonde.fr/archives-du-monde/10-01-2019/4/>, acessado a 10/3/2019).
- Crook, R. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations. In: *Public Administration and Development*, 23 (1), pp. 77-88.
- Cyfer, I. (2017). Feminismo, identidade e exclusão política em Judith Butler e Nancy Fraser. In: *Ideias*, v.8, nº1, pp. 247-274.
- Diamond, L. (2015). *O Espírito da Democracia*. São Paulo: Actuação.
- Dunker, C. (2018). Psicologia das Massas Digitais e Análise do Sujeito Democrático. In: S. Abranches et al. *Democracia em risco? 22 Ensaios sobre o Brasil Hoje*, São Paulo: Companhia das Letras.
- Fraser, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In : N. Fraser, A. Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, London: Verso.
- Fraser, N. (2009). *Scales of Justice*. Nova York: Columbia University Press.
- Furtado, S. (2011). *Lei-quadro da descentralização-Reforma do Estado. Agenda para transformação de Cabo Verde*. Praia: Associação Nacional dos Municípios Cabo-Verdianos.
- Garretón, M. (2004). La indispensable y problemática relación entre los partidos y democracia. In: *La democracia en America Latina. Hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, pp.73-98.

- Gaynor, N. (2013). *Decentralisation, Conflict and Peacebuilding in Rwanda*. In: [http://doras.dcu.ie/19184/1/Report\\_final.pdf](http://doras.dcu.ie/19184/1/Report_final.pdf), acessado a 22/6/2017.
- Giraud, I. (2014). Féminisme, participation politique des femmes et 'publiques contestataires': dépasser la dichotomie privé-public et penser les liens du local au global. In: *Participations* 2014/2, nº 9, pp. 263 a 276. (<https://www.cairn.info/revue-participations-201-2.htm-page-263.htm>, acessado a 10/3/2019)
- Guzman, D.; Molano, P. (2012). *Ley de cuotas en Colombia: avances y retos diez anos de la Ley 581 de 2000*. In: <https://www.dejusticia.org/ley-de-cuotas-en-colombia-avances-y-retos-diez-años-de-la-ley-581-de-2000/>, acessado a 20/2/2019.
- Habermas, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo*, vol.1. São Paulo: Martins Fontes.
- Holguin, A. (2003). *La cuota no basta. El caso de Colombia*. In: <https://www.flasco.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/nadando-contra-la-corriente-mujeres-y-cuotas-politicas-en-los-paises-andinos.3655>, acessado a 20/2/2019.
- Htun, M. ; Weldon, S.L. (2010). When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. In: *Symposium*, Vol. 8, nº 1, pp. 207-216.
- Kathyola, J.; Oluwatoyin, J. (eds.) (2011). *Decentralisation in Commonwealth Africa: Experiences from Botswana, Cameroon, Ghana, Mozambique, Tanzania*, Commonwealth Secretariat. London: Kimberley Clarke.
- Kigali Statement on Strengthening Local Government in Eastern Africa – Meeting of Local Government Ministers from Eastern Africa 4-5 May 2011, Kigali, Rwanda.
- Lemos, R. (2018). Diante da realidade, seis ficções epistemológicas. In: S. Abranches et al., *Democracia em risco? 22 Ensaios sobre o Brasil Hoje*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Levitsky, S.; Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Machili, C. (1994). Unity and Diversity: centralisation and decentralization in the 1994 Mozambican elections. In: B. Mazula. (Dir.), *Moçambique. Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter-Africa Group.

- Maffesoli, M. (1979). *La violence totalitaire*. Paris: PUF.
- Mahmood, S. (2001). Feminist Theory, Embodiment, and the Docile Agent: Some Reflections on the Egyptian Islamic Revival. In: *Cultural Anthropology*, vol. 16, nº 2, pp. 202-236.
- Makara, S. (2018). Decentralisation and good governance in Africa: A critical review. In: *African Journal of Political Science and International Relations*, vol. 12(2), pp. 22-32.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton Studies.
- Marcela Lagarde (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y utopías*. México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal Mexico.
- Massolo, A. (2005). *Gobiernos locales y mujeres: nuevos câmbios y desafios en America Latina*. Nova York: UNRISD.
- Mazula, B. (ed.), (1996). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter-Africa Group
- Mbembe, A. (2016). *Il faut repenser la démocratie entièrement, elle est en crise partout*. Interview. Propos recueillis, le 29 octobre 2016, par Aboubakar Demba Cissoko. In: <https://legrenierdekibili.wordpress.com/2016/11/20/achille-mbembe-il-faut-repenser-la-democratie-entierement-elle-en-crise-partout/>, acedido a 10 de Abril de 2019.
- \_\_\_\_\_ (2019). La Déglobulisation. In : *Esprit* 2018, nº 12 (December), pp. 86-94.
- McFadden, P. (1997). The Challenges and Prospects for the African Women's Movement in the 21st Century. In: *Women in Action* (<http://www.harford-hwp.com/archive4s/307152.html>, acedido a 1/4/2019).
- \_\_\_\_\_ (2016) *Becoming Contemporary African Feminists: her-stories, legacies and the new imperatives*. Maputo: Friedrich Hebert STIFTUNG.
- \_\_\_\_\_ (2017). *First idea laboratory of Feminist Reflexion and Action Group*. Maputo: Friedrich Erbert STIFUNG.
- \_\_\_\_\_ (2018) *Feminism in the African Contemporary Moment: Social and Political Imperatives*. Apresentação feita em Principia College, Elsah, Illinois.

- Mejia, M.; Osório, C.; Arthur, M. (2004). *Não sofrer caladas. Violência Contra Mulheres e Crianças: denúncia e gestão de conflitos*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Meudec, M. (2017). *Résistance*. In: <https://www.researchgate.net/publication/323446485>, acessado a 10/11/2018.
- Miguel, L. (2010). Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. In: *Revista de Sociologia Política*, vol 18, nº 36, pp.25-49.
- Mouffe C. (1996). *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva.
- Moyo, N.; Taiwo, O. (2011). *Reforms to improve local accountability Nigeria*. In: BROOKINGS (<https://www.brookings.edu/opinions/reforms-to-improve-local-accountability-in-nigeria/>, acessado a 19/11/2018).
- Muendane, E. et al. (2019). *As 'inaudíveis': Estudo sobre violência contra a mulher nas eleições. O caso dos Municípios de Mocuba e Chókwé* (cópia mimeo). Maputo: CeUrbe.
- Ndereba, I. (2017). *Lessons from decentralization in Rwanda*. Kigali: MCLD.
- Canhanga, N. (2018). Os desafios da descentralização e a dinâmica participativa na configuração de agendas políticas locais. In: *Descentralização e agendas política locais em Moçambique: que desafios?* (<https://www.iese.ac.mz/descentralizacao-e-agendas-politicas-locais-em-mocambique-que-desafios/>, acessado em Dezembro de 2018).
- Nogueira, M. (2006). Os discursos das mulheres em posições de poder. In: *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, vol. 9, nº 2, pp. 57-72.
- Nuvunga, A.; Cumba, A. (2004). *Coabitação entre Órgãos locais do Estado e Órgãos do poder local (autarquias)*. Maputo: AWEPA.
- Oluwatayo, I. (2006). *Pro-Poor initiatives and service delivery in rural Nigeria - Evidence from Ekiti State*. Workshop on Public Expenditure and Service Delivery in Africa: Managing Public Expenditure to Improve Service Quality and Access. United Nations Economic Commission for Africa, October 9-11, Lusaka, Zâmbia.
- Osório, C. (2010). *Género e democracia. As eleições de 2009 em Moçambique*. Maputo: WLSA Moçambique.

- Osório, C.; Macuácuá, E. (2014). *Eleições Autárquicas de 2013. Participação e representação de mulheres e homens*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Osório, C.; Silva, T. (2018). *Silenciando a discriminação. Conflitos entre fontes de poder e os direitos humanos das mulheres em Pemba*. Maputo: WLSA Moçambique.
- Ossa, L. A. et al. (ed.) (2018). *Análisis para las políticas públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Medellín: Municipio de Medellín/Universidad EAFIT.
- Otayek, R. (2007). A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 77, pp.131-150.
- Pegui, Y. (2013). *L'évolution de la décentralisation au Cameroun*. In: Institut Numérique (<https://www.institut-numerique.org/section-1-levolution-de-la-decentralisation-au-cameroun-52029f5c933ea>, acedido a 13/1/2019).
- Philips, A. (1991). *Gendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Pinto C. (2010). Feminismo, história e poder. In: *Revista Sociologia Política*, vol. 18, nº 36, pp. 15-23.
- Reis, D. (2018). As armadilhas da memória e a reconstrução democrática. In: S. Abranches et al. (2018), *Democracia em risco? 22 Ensaios sobre o Brasil Hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 180-188.
- Robinson, M. (2003). Participation, local governance and decentralized service delivery. Paper presented at the Workshop on *New Approaches to Decentralized Service Delivery* held in Santiago, March 16-20, Chile.
- Rodrigues, C.; Fauré, Y. (orgs) (2011). *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*. Lisboa: Almedina.
- Rosário, G.; Muendane, E. (2017). *Liderança feminina nos municípios: casos de Metangula e Mocuba (2013-2017). Relatório Final*. Maputo: Fórum Mulher.
- Sanchez, F. (2009). *Participación política de las mujeres en los gobiernos locales latino americanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Barcelona: PRIGEPP.

- Scott, J. (2005). O enigma da igualdade. In: *Estudos Feministas*, 13(1), pp.11-30.
- Siddle, A. (2011). *Decentralisation in South African local government: a critical evaluation*. Degree of doctor of philosophy thesis, The Graduate School of Business, University of CP.
- Simision, E. (2015). Descentralización y partidos políticos en America Latina: un estado de la cuestión. In: *Ciencia Política* 10 (20), pp. 243-265.
- Smith, B. (1983). The new system of local government in Nigeria-background to reform. In: *Local Government Studies*, Vol. 9 (2), pp. 51-71.
- Stanaton, A. (2009). *Decentralisation and Municipalities in South Africa: An Analysis of The Mandate to Deliver Basic Services*. Degree of Doctor of Philosophy thesis, Faculty of Humanities, Development & Social Sciences, the University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg.
- Touraine, A. (1996). *O que é a democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.
- UNDP (2012). Local Governments In Eastern Africa. An analytical Study of Decentralization, Financing, Service Delivery and Capacities. In : [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Publications/reports/Local\\_Governments\\_in\\_Eastern\\_Africa\\_CLGF-UNCDF-UNDP2012.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Publications/reports/Local_Governments_in_Eastern_Africa_CLGF-UNCDF-UNDP2012.pdf), acedido a 10/12/2018.
- Weimer, B. (2002). Moçambique – Dez Anos de Paz – Democracia, Governação e Reforma: Interrogações de um observador privilegiado”. In: Mazula, B. (coord.). *Moçambique: Dez Anos de Paz*. Maputo: Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento, p. 55-80.
- \_\_\_\_\_ (2012). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: mantendo a falta de clareza?. In: B. Weimer, *Moçambique: descentralizar o Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*. Maputo: IESE, pp. 76-102.
- Willis, E. (2004). *Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación*. In: <http://www.bdigital.unal.edu.co/39955/1/Inclusion%20partidista>, acedido a 20/2/2019.
- Young, I.M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

## Legislação

- Moçambique (2004). *Constituição da República*. Maputo: Escolar Editora.
- Moçambique. *Código de Conduta e Ética dos Partidos Políticos e Grupos de Cidadãos Eleitores, de 18 de Setembro de 2018*.
- Moçambique. Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, *Boletim da República* nº 37, I Série, 2º Suplemento.
- Moçambique. Lei nº 9/96, de 22 de Novembro, *Boletim da República* n.º 47, I Série, 1º Suplemento.
- Moçambique. Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro, *Boletim da República* nº 7, I Série, 2º Suplemento.
- Moçambique. Lei nº 7/97, de 31 de Maio, *Boletim da República* nº 22, I Série, 4º Suplemento.
- Moçambique. Lei nº 8/97, de 31 de Maio, *Boletim da República* n.º 22, I Série, 4º Suplemento.
- Moçambique. *Lei nº 9/97, de 31 de Maio, Boletim da República n.º 22, I Série, 4º Suplemento*.
- Moçambique. *Lei nº 10/97, de 31 de Maio, Boletim da República nº 22, I Série, 4º Suplemento*.
- Moçambique. *Lei nº 11/97, de 31 de Maio, Boletim da República nº 22, I Série, 4º Suplemento*.
- Moçambique. *Lei n.º 8/2003 de 19 de Maio, Boletim da República nº 20, I Série, Suplemento*.
- Moçambique. *Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, Boletim da República, I Série nº 12*.
- Moçambique. *Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro, Boletim da República, I Série*.
- Moçambique. *Lei nº 3/2008, de 2 de Maio, Boletim da República nº 16, I Série*.
- Moçambique. *Lei nº 4/2008, de 2 de Maio, Boletim da República nº 16, I Série*.
- Moçambique. *Lei nº 5/2013, de 22 de Fevereiro, Boletim da República, I Série*.

Moçambique. *Lei nº 6/2013, de 22 de Fevereiro, Boletim da República, I Série.*

Moçambique. *Lei nº 7/2013, de 22 de Fevereiro, Boletim da República nº 16, I Série.*

Moçambique. *Lei nº 8/2013, de 27 de Fevereiro, Boletim da República, I Série.*

Moçambique. *Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, Revisão Pontual da Constituição da República.*

Moçambique. *Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto, Boletim da República nº 152, III Série.*

Moçambique. *Lei nº 7/2018, de 3 de Agosto, Boletim da República nº 152, III Série.*

### **Documentação Oficial**

Conselho Municipal do Dondo (SD). *Perfil do Município do Dondo.*

Fernandes, J. L. (2006) República [Popular] de Moçambique. *As Alterações Toponímicas e os Carimbos do Correio*, 1ª ed. Edições Húmus Ld. Pag. 130. Disponível em: [https://www.fep.up.pt/docentes/cpimenta/lazer/html/ebook/bfd013\\_p.pdf](https://www.fep.up.pt/docentes/cpimenta/lazer/html/ebook/bfd013_p.pdf).

Instituto Nacional de Estatística (2017). *IV Recenseamento Geral da População e Habitação de 2017* <http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/censos/censo2007/censo-2017/divulgacao-os-resultados-preliminares-iv-rgph-2017/view>, acedido a 12 de Abril de 2019.

Instituto Nacional de Estatística (2013). *Estatísticas de distrito, Cidade da Beira*. Maputo: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2013). *Estatísticas de distrito, Dondo*. Maputo: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2018). *Divulgação dos Resultados Preliminares IV RGPH 2017*. Maputo: INE.

Moçambique (2009). *Estratégia de Género na Função Pública, 2009-2013*. Resolução nº 6/2009 de 27 de Maio.

Moçambique (2018). Ministério do Género, Criança e Acção Social, Conselho Nacional para o Avanço da Mulher. *IV Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher, 2018-2024*.

Moçambique (2018). *Plano Nacional de Acção sobre Mulheres Paz e Segurança (2018-2022)*. Maputo.

Moçambique (2018). Política de Género e Estratégia da sua Implementação. *Boletim da República nº 199, I Série de 12 de Outubro de 2018*.

Moçambique. Administração de Infra-Estruturas de Águas e Saneamento (2017). *Projecto De Reabilitação, Extensão e Operação do Sistema de Drenagem Pluvial da Cidade da Beira*.

Moçambique. Administração Distrital de Gorongosa (2006). *Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento de Gorongosa*.

Moçambique. Ministério de Administração Estatal (2005). *Perfil do distrito de Gorongosa, província de Sofala*.

Moçambique. Ministério de Administração Estatal (2014). *Perfil do distrito da Gorongosa, província de Sofala*.

Município da Vila De Gorongosa (2019). *Perfil do Município da Vila De Gorongosa*.

### **Conselho constitucional**

*Acórdão nº 16/CC/2018, de 26 de Outubro, Processo 19/CC/2018.*

*Acórdão nº 27/CC/2018, de 13 de Novembro, do Processo nº 26/CC/2018.*

*Acórdão nº 29/CC/2018, de 10 de Dezembro, Processo nº 35/CC/2018.*

*Acórdão nº 29/CC/2018, de 10 de Dezembro, Processo nº 35/CC/2018.*

*Acórdão nº 8/CC/2018, de 3 de Setembro, Processo nº 11/CC/2018.*

*Acórdão nº 9/CC/2018, de 13 de Setembro, Processo nº 13/CC/2018.*

### **Dispositivos Internacionais e Regionais Sobre Género e Direitos Humanos**

Nações Unidas (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Nações Unidas (1952). *Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres*.

- Nações Unidas (1966). *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*.
- Nações Unidas (1979). *CEDAW-Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1979. Ratificada pela Assembleia da República em 1993.
- Nações Unidas (1993). *Declaração e Programa de Acção de Viena*, Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 14-25 de Junho de 1993.
- Nações Unidas (1994). *Plataforma de Acção da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD)*.
- Nações Unidas (1995). *Declaração de Beijing e sua Plataforma de Acção*, adoptada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing (1995).
- Nações Unidas (2000). *Objectivos do Milénio*.
- Nações Unidas (2000). *Resolução 1325 sobre Paz, Mulheres e Segurança*.
- Nações Unidas, UN Women (2015). *Monitoring, Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls in the 2030. Agenda for Sustainable Development: Opportunities and Challenges*.
- SADC (1997). *Declaração da SADC sobre Género e Desenvolvimento (1997) e a “Adenda à Declaração da SADC de 1998”*.
- SADC (2008). *Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento*.
- SADC (2008). *Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento*. Johannesburg
- SADC *Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional-RISDP (2005-2020)*.
- União Africana (1981). *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Nairobi.
- União Africana (2003). *Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África*. Maputo.
- União Africana (2006). *Carta Africana da Juventude*. Banjul.
- União Africana (2008). *Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança*. Adis Abeba
- União Africana (2009). *Política de Género da União Africana*.

União Africana (2016). *The Future we want for Africa. Agenda 2063, Vision and Priorities.*

## ANEXO 1

### Principais dispositivos da lei 6/2018 de implantação das autárquias locais

#### CAPÍTULO I

#### Princípios Gerais

##### **Artigo 1 (Autarquias Locais)**

1. Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízos dos interesses nacionais e da participação do Estado.
3. As autarquias locais desenvolvem a sua actividade no quadro da unicidade do Estado e organizam-se com pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional.

##### **Artigo 8 (Atribuições)**

1. As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente: a) desenvolvimento económico e social local; b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) abastecimento público; d) saúde; e) educação; f) cultura, tempos livres e desporto; g) Polícia da autarquia; h) urbanização, construção e habitação.
2. A prossecução das atribuições das autárquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeite a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas colectivas de direito público, nomeadamente o Estado, as determinadas pela presente Lei e por legislação complementar.

##### **Artigo 9 (Autonomia)**

1. As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
2. A autonomia administrativa compreende os seguintes poderes: a) praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial; b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

3. A autonomia financeira compreende os seguintes poderes: a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e orçamento; b) elaborar, aprovar as contas de gerência; c) dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que, por lei, forem destinadas às autarquias; d) gerir o património autárquico; e) recorrer a empréstimo nos termos da legislação em vigor.

4. A autonomia patrimonial consiste em ter património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais.

### **Artigo 19 (Órgãos)**

1. As autarquias locais têm como órgão uma Assembleia dotada de poderes deliberativos, e um órgão executivo que responde perante ela, nos termos fixados na lei.

2. A Assembleia é eleita por sufrágio universal directo, igual secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia local, segundo o sistema de representação proporcional.

3. O órgão executivo da autarquia local é o Conselho Autárquico, dirigido por um presidente.

## **Do Município**

### **SECÇÃO I**

#### **Disposições gerais**

### **Artigo 29 (Designação)**

A designação do município é da respectiva cidade ou vila.

### **Artigo 30 (Órgãos)**

São órgãos do município: a) a Assembleia Municipal; b) o Presidente do Conselho Municipal; c) o Conselho Municipal.

### **Artigo 35 (Composição)**

1. A Assembleia Municipal é composta por: a) 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000; b) 17 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 e inferior a 30 000; c) 21 membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 e inferior a 40 000; d) 31 membros quando o número de eleitores for superior a 40 000 e inferior a 60 000; e) 39 membros quando o número de eleitores for superior a 60 000.

2. Nos municípios com mais de 100 000 eleitores, o número de membros referido na alínea e) do número 1 do presente artigo é aumentado para mais 1 por cada 20 000 eleitores.

#### **Artigo 42 (Sessões extraordinárias)**

A Assembleia Municipal pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu Presidente, por deliberação da Mesa ou a requerimento: a) do Conselho Municipal; b) de 50% dos membros da Assembleia em efectividade de funções; c) de pelo menos 5% de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município; d) do Presidente do Conselho Municipal, a pedido do membro do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo.

### **Da Povoação SECÇÃO I Disposições gerais**

#### **Artigo 64 (Designação)**

A povoação corresponde a circunscrição territorial da sede do posto administrativo.

#### **Artigo 65 (Órgãos)**

São órgãos da povoação: a) a Assembleia de Povoação; b) o Conselho de Povoação; c) o Presidente do Conselho de Povoação. Artigo 103 (Suspensão do mandato)

1. O Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação pode decidir a suspensão do seu mandato.
2. O membro da Assembleia Autárquica pode, solicitar por iniciativa própria, à Mesa a suspensão do respectivo mandato, nos termos fixados no regimento.
3. São motivos de suspensão, nomeadamente: a) doença comprovada; b) afastamento temporário da área da autarquia local por período superior a 30 dias; c) impossibilidade de se deslocar a sede da autarquia local por dificuldade de transporte; d) motivos profissionais ponderosos.
4. A suspensão não pode ultrapassar 365 dias, seguidos ou interpolados, no decurso do mandato, sob pena de perda do mesmo.

### **SECÇÃO III Deliberações e decisões**

#### **Artigo 104 (Quórum)**

1. A Assembleia Municipal e de Povoação só podem deliberar estando presentes mais de metade dos seus membros em efectividade de funções.

2. O Conselho Municipal e de Povoação só pode deliberar quando estiverem presentes pelo menos dois terços dos seus membros em efectividade de funções.

3. Nos casos em que as reuniões não se efectuarem por inexistência de quórum há lugar ao registo das presenças e das ausências no livro de actas.

**Artigo 110 (Participação dos moradores)**

1. Os cidadãos moradores no município ou na povoação podem apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições a respectiva Assembleia.

2. A apresentação faz-se ao Secretário da Assembleia pelos cidadãos, individualmente ou através dos corpos directivos de organizações sociais ou por outros mecanismos organizativos por estes designados.

3. Nos casos referidos no presente artigo, um representante do peticionário e dos cidadãos moradores pode participar, por deliberação da respectiva assembleia, nos debates que eventualmente tiverem lugar.

## ANEXO 2

### Principais dispositivos da lei 7/2018 de eleição dos órgãos autárquicos

#### TÍTULO I

#### Disposições Gerais

#### CAPÍTULO I

#### Princípios Fundamentais

##### **Artigo 1 (Objecto e âmbito)**

1. A presente Lei estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros dos órgãos autárquicos, nomeadamente o presidente do Conselho Autárquico e os membros da Assembleia Autárquica.
2. A Assembleia Autárquica é dotada de poderes deliberativos e o Conselho Autárquico é o órgão executivo dirigido por um presidente.

##### **Artigo 3 (Direito de sufrágio)**

1. O sufrágio universal constitui a regra geral para designação dos órgãos autárquicos.
2. O sufrágio universal é um direito do cidadão eleitor residente nos municípios ou povoação recenseado na respectiva autarquia local.

##### **Artigo 4 (Órgãos electivos)**

O Presidente do Conselho Autárquico e os membros da Assembleia Autárquica são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico pelos cidadãos eleitores residentes na respectiva autarquia, nos termos da presente Lei.

##### **Artigo 9 (Tutela jurisdicional)**

1. Compete aos tribunais judiciais de distrito ou de cidade a apreciação, em primeira instância, dos protestos, contraprotostos, reclamações e recursos eleitorais, desde o período de recenseamento até à validação e proclamação dos resultados eleitorais pelo Conselho Constitucional.
2. Das decisões dos tribunais judiciais de distrito e de Cidade cabe recurso ao Conselho Constitucional a apreciação e julgamento, em última instância, dos recursos contenciosos relativos aos protestos, contraprotostos e reclamações decorrentes do processo de recenseamento e actos eleitorais.

### **Artigo 18 (Legitimidade e modo de apresentação de candidaturas)**

1. A legitimidade para efeitos de apresentação de candidaturas aos órgãos autárquicos cabe aos partidos políticos, coligação dos partidos políticos ou a grupos de cidadãos eleitores proponentes, legalmente constituídos, através de listas plurinominais.

2. A apresentação da lista de candidatos para os órgãos autárquicos é feita pelo mandatário ou por quem o partido político, coligação dos partidos políticos ou a grupos de cidadãos eleitores proponentes delegar para o efeito, perante a Comissão Nacional de Eleições, até cento e vinte dias antes da data fixada para as eleições.

3. Terminado o prazo para apresentação das candidaturas, o Presidente da Comissão Nacional de Eleições manda afixar por edital, à porta do edifício da Comissão Nacional de Eleições, uma relação com os nomes dos candidatos cujas listas foram apresentadas.

### **Artigo 28 (Afixação das listas definitivas)**

Findo o prazo de apreciação dos recursos pelo Conselho Constitucional, a Comissão Nacional de Eleições manda afixar no lugar de estilo das suas instalações, nos três dias seguintes, as listas definitivas dos candidatos dos partidos políticos, coligações de partidos políticos e dos grupos de cidadãos eleitores proponentes a eleger, mediante edital publicado no Boletim da República e nos órgãos de comunicação social e notifica os mandatários dos respectivos partidos políticos, coligações de partidos políticos e dos grupos de cidadãos eleitores proponentes das referidas listas

### **Artigo 86 (Votos dos eleitores não inscritos no local da assembleia de voto)**

1. Podem exercer o direito do sufrágio nas mesas de assembleia de voto, desde que se tenham recenseado na área da jurisdição da autarquia local e quando estejam devidamente credenciados para o exercício de qualquer das funções abaixo, ainda que não se encontrem inscritos no correspondente caderno de recenseamento eleitoral: a) os membros da mesa de voto; b) os delegados de candidatura; c) os agentes da polícia em serviço na assembleia de voto; d) os jornalistas e observadores nacionais; e) os membros dos órgãos eleitorais a todos os níveis.

2. Os boletins de voto correspondentes ao voto referido no número 1 do presente artigo, são processados em simultâneo com os restantes boletins, mencionando-se na acta a respectiva ocorrência.

3. Antes da votação, o nome e o número do cartão dos eleitores referidos no presente artigo são registados em impresso próprio, que segue em anexo à acta de apuramento dos resultados a elaborar pela mesa da assembleia de voto.

#### **Artigo 99 (Contagem de votos)**

1. O presidente da mesa manda proceder a contagem dos boletins de voto, respeitando as seguintes regras: a) o presidente da mesa de voto abre o boletim de voto, lê em voz alta o número da série do boletim; b) o secretário da mesa certifica a conformidade numérica com a série dos boletins de voto constants dos canchotos; c) em caso de desconformidade numérica com a série dos boletins de voto, o segundo escrutinador da mesa deve colocar o boletim em causa num lote separado; d) havendo conformidade da série numérica, o presidente da mesa exhibe-o e anuncia em voz alta qual a lista votada; e) o secretário da mesa ou seu substituto aponta os votos atribuídos a cada lista em duas folhas separadas de papel branco ou, caso exista, num quadro grande; f) o segundo escrutinador coloca em separado e por lotes, depois de os exhibir, os votos já lidos correspondentes a cada lista, os votos em branco e os votos nulos; g) o primeiro e o segundo escrutinadores procedem à contagem dos votos e o presidente da mesa divulga o número de votos que coube a cada lista concorrente.

2. Terminada a operação a que se refere o número 1 do presente artigo, o presidente da mesa procede ao confronto entre o número de votos depositados na urna e o número de votos por cada lote.

#### **Artigo 101 (Voto em branco)**

Considera-se voto em branco o correspondente ao boletim do voto que não contenha qualquer sinal.

#### **Artigo 102 (Voto nulo)**

1. Considera-se voto nulo o boletim no qual: a) tenha sido assinalado mais de um quadrado; b) haja dúvidas quanto à área assinalada; c) haja dúvidas quanto à área assinalada; d) tenha sido assinalado na área correspondente a uma candidatura que tenha desistido das eleições; e) tenha sido escrita qualquer palavra.

2. Não é considerado voto nulo o boletim de voto no qual o sinal X ou a impressão digital não tenha sido perfeitamente desenhada ou colocada, ou ainda exceda os limites da área, quando assinale inequivocamente a vontade do eleitor.

#### **Artigo 130 (Validação e proclamação dos resultados eleitorais)**

O Conselho Constitucional, após deliberar sobre as reclamações ou recursos, procede à apreciação da acta e do edital do apuramento geral dos resultados da eleição autárquica, para efeitos de validação e proclamação.

### **Artigo 132 (Número de membros a eleger por cada autarquia local)**

1. O número de membros efectivos e suplentes a eleger por cada autarquia local é divulgado pela Comissão Nacional de Eleições, mediante edital publicado no Boletim da República e nos órgãos de comunicação social, com a antecedência mínima de cento e oitenta dias da data para a realização do acto eleitoral.
2. O número de membros referidos no presente artigo é elaborado com base nos dados de recenseamento eleitoral actualizado.

### **Artigo 133 (Modo de eleição)**

1. Os membros da Assembleia Autárquica são eleitos em listas plurinominais fechadas, por autarquia, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.
2. Não é permitida a transferência de candidatos entre listas ou a alteração da respectiva posição relativa.
3. As listas são apresentadas aos eleitores pelos proponentes durante a campanha eleitoral.

### **Artigo 134 (Ordenação nas listas)**

1. As listas propostas à eleição dos membros à Assembleia Autárquica devem indicar candidatos efectivos em número igual ao dos mandatos atribuídos à autarquia e de candidatos suplentes em número não inferior a três e nem superior ao dos efectivos, sem prejuízo do nome do Cabeça de Lista.
2. Os candidatos de cada lista consideram-se definitivamente ordenados segundo a sequência da respectiva declaração de candidatura, sendo o primeiro nome o de Cabeça de Lista.

### **Artigo 135 (Presidente do Conselho Autárquico)**

1. É eleito Presidente do Conselho Autárquico, o Cabeça de Lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos validamente expressos nas eleições para Assembleia Autárquica, independentemente do empate no número de mandatos das listas concorrentes à Assembleia Autárquica.
2. Verificando-se empate em número de votos e não havendo lugar para indicação do Presidente do Conselho Autárquico, convoca-se o segundo sufrágio ao qual concorrem apenas as duas listas mais votadas no primeiro sufrágio.

3. O segundo sufrágio não afecta os mandatos da Assembleia Autárquica obtidos no primeiro sufrágio. Artigo 138 (Distribuição de mandatos dentro das listas) 1. Os mandatos dentro das listas são atribuídos segundo a ordem de precedência delas constant.

## **Contencioso Eleitoral**

### **CAPÍTULO I Recursos Eleitorais**

#### **Artigo 140 (Recurso eleitoral)**

1. As irregularidades no decurso da votação e no apuramento parcial, distrital ou de cidade podem ser apreciadas em recurso contencioso, desde que tenham sido objecto de reclamação ou protesto.
2. Da decisão sobre a reclamação ou protesto podem recorrer além do reclamante, mandatários e os partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores.
3. A petição de recurso, que não está sujeita a qualquer formalidade é acompanhada dos elementos de prova, testemunhas se as houver, cópia do edital e de outros elementos que façam fé em juízo, indicando-se o código da mesa de votação em que a irregularidade tiver ocorrido, se for este o caso.
4. O recurso é interposto no prazo de quarenta e oito horas a contar da afixação do edital que publica os resultados eleitorais, para o Tribunal Judicial do Distrito de ocorrência, ou para o Conselho Constitucional quando se trate do apuramento geral ou nacional.
5. O Tribunal Judicial de Distrito julga o recurso no prazo de quarenta e oito horas, comunicando a sua decisão à Comissão Nacional de Eleições, ao recorrente e demais interessados.
6. Da decisão proferida pelo Tribunal Judicial de Distrito cabe recurso ao Conselho Constitucional, no prazo de três dias.
7. O recurso referido no número 6 do presente artigo, dá entrada no Tribunal Judicial de Distrito que proferiu a decisão, que o instrui e remete ao Conselho Constitucional, pela via mais rápida, no prazo de vinte e quatro horas.

#### **Artigo 145 (Recontagem de votos)**

1. Havendo prova de ocorrência de irregularidades em qualquer mesa de votação que ponham em causa a liberdade e a transparência do processo eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições ou o Conselho Constitucional, conforme o caso, ordenam a recontagem de votos, das mesas onde as irregularidades tiveram lugar. 2. A recontagem de votos pode também ser feita a pedido de qualquer concorrente às eleições, com base nos fundamentos referidos no número 1, do presente artigo. 3. O disposto no número 1 do

presente artigo é executado pela Comissão de Eleições Distrital ou de Cidade respectiva, mediante a presença dos mandatários dos concorrentes, que devem ser devidamente notificados.

