



MISSÃO DE OBSERVAÇÃO DO EISA PARA AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS, LEGISLATIVAS E PROVINCIAIS DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE DE 2019

DECLARAÇÃO PRELIMINAR

17 DE OUTUBRO DE 2019

Introdução

O presente relatório apresenta as constatações, conclusões e recomendações preliminares da Missão de Observação Eleitoral (MOE) do Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável na África (EISA), destacada para o acompanhamento das eleições presidenciais, legislativas e provinciais de 15 de Outubro de 2019 na República de Moçambique. Este documento é elaborado ao mesmo tempo que decorre o processo de agregação de resultados na sua fase preliminar. A MOE do EISA apresenta as constatações feitas até o encerramento dos postos de votação e o primeiro dia de agregação a nível distrital. O EISA emitirá um relatório final cobrindo todo o processo eleitoral, após a proclamação dos resultados finais do escrutínio.

A avaliação da Missão sobre o processo eleitoral também baseia-se nos princípios e obrigações relativas a eleições democráticas estipulados nos seguintes marcos de referência internacionais: a Declaração da União Africana (UA) sobre os Princípios que Regem as Eleições Democráticas (ACDEG), a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança, os Princípios para Gestão, Monitoria e Observação Eleitoral, e o quadro legal para a realização de eleições da República de Moçambique. A metodologia de observação do EISA é guiada pela Declaração dos Princípios para Observação Internacional e o seu código de conduta correspondente para os observadores.

O EISA tem destacado Missões de Observação para as eleições em Moçambique desde 1999 e possui representação no país desde 2004. Para as eleições de 2019, a Missão do EISA destacou 40 observadores internacionais compostos por 20 observadores de longo prazo (OLP) e 20 observadores de curto prazo (OCP). A MOE do EISA é chefiada por Sua Excelência John Dramani Mahama, antigo presidente do Gana, tendo como Chefe Adjunto Denis Kadima, Director Executive do EISA. Os observadores de longo prazo chegaram a Moçambique no dia 26 de Agosto de 2019 e foram alocados nas 10 províncias e na cidade de Maputo. Durante a sua alocação pré-eleitoral, os OLP visitaram 99 distritos, onde

observaram, entre outras actividades, as campanhas eleitorais, a formação dos oficiais das eleições/funcionários eleitorais e a distribuição de materiais eleitorais. Os OLP também interagiram com as principais partes interessadas nos locais onde foram alocados, incluindo as autoridades de administração eleitoral a todos os níveis, a polícia, o judiciário, os partidos políticos, os observadores domésticos e as organizações da sociedade civil (OSC). No dia da eleição, os membros da Missão visitaram 249 assembleias de voto em 21 distritos do país. Os OLPs permanecerão no país até 30 de outubro de 2019 para observar a agregação de resultados e os processos de reclamações.

Este relatório apresenta um resumo da situação referente às campanhas eleitorais; o estado de preparação dos Órgãos de Administração Eleitoral (OAE); bem como o ambiente político e de segurança, incluindo as operações de votação e contagem no dia das eleições e no primeiro dia de agregação ao nível dos distritos.

Constatações Preliminares

Ambiente Político

As eleições nacionais de 2019 representam outro marco na história de Moçambique, pois são as sextas eleições nacionais desde a adopção da democracia multipartidária. A Missão do EISA elogia Moçambique por cumprir com as suas obrigações de realizar eleições regulares. Semelhante às eleições nacionais de 2014, o processo eleitoral de 2019 foi levado a cabo num contexto de negociações políticas. As recentes negociações culminaram na assinatura do terceiro Acordo de Paz desde o final da guerra civil. O quadro legal e institucional para as eleições em Moçambique foi amplamente moldado pelas negociações políticas que foram intensificadas após as eleições de 2009. O Acordo de Paz de 2019 aborda aspectos importantes das divergências políticas pós-guerra civil, como descentralização de estruturas governamentais, desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-rebeldes. As eleições nacionais de 2019 são as primeiras eleições nacionais a serem realizadas desde a morte de Afonso Dhlakama, o falecido líder do partido Renamo.

Embora o contexto pré-eleitoral tenha sido desprovido de violência generalizada relacionada às eleições, havia profundas preocupações de segurança movidas pela insurgência em alguns distritos da província de Cabo Delgado. Além disso, o surgimento da Junta Militar da Renamo na sequência dos conflitos internos no partido Renamo, decorrentes da ascensão do Sr. Ossufo Momade como seu novo líder, contribuiu para os problemas de segurança que antecederam as eleições no distrito de Gorongosa, na província de Sofala. A Missão do EISA observou com preocupação que as eleições ocorreram num momento em que a desmobilização, desarmamento e reintegração dos 5221 combatentes da Renamo ainda estavam por ser concluídas. Houve incidentes isolados de confrontos violentos entre os membros dos partidos, destruição de material de campanha,

ataques armados, debandada e acidentes de trânsito que ocorreram durante a campanha eleitoral.

A missão observou com preocupação o assassinato de Anastácio Matavele, uma figura importante da sociedade civil, alguns dias antes das eleições. O incidente levantou profundas preocupações porque os autores eram membros da Unidade de Operações Especiais da Polícia de Intervenção.

O contexto político em Moçambique é profundamente caracterizado pela desconfiança das instituições, principalmente das autoridades eleitorais. A falta de confiança do público moldou as negociações políticas e as decisões originárias desse processo. O contexto das eleições de 2019 não foi diferente, pois a maioria das partes interessadas consultadas pela Missão do EISA expressou sua falta de confiança no governo, na polícia, na Comissão Nacional de Eleições (CNE) e no Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE).

Enquadramento Jurídico

O quadro legal para a realização das eleições em Moçambique é estabelecido pela Constituição, pela Lei para a Eleição do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República, pela Lei de Eleições das Assembleias Provinciais e Governadores de Província, pela Lei de Recenseamento Eleitoral, pela Lei da Comissão Nacional de Eleições, pela Lei dos Partidos Políticos e pela Lei de Imprensa.

A Constituição da República de Moçambique cria um órgão independente de administração eleitoral (OAE), a Comissão Nacional de Eleições (CNE), que é apoiada por um secretariado denominado Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). Na mesma, estão consagrados o princípio do pluralismo político, a separação de poderes e os direitos fundamentais. Como tal, a Missão concluiu que a Constituição da República de Moçambique está alinhada aos valores da Carta Africana sobre a Democracia, Eleições e Governança (ACDEG). A Carta estabelece que os estados signatários, dos quais Moçambique faz parte, devem assegurar os direitos civis e políticos que permitem aos cidadãos ter espaço para exercer os seus direitos democráticos, além de criar instituições eleitorais robustas que permitam aos cidadãos expressar a sua vontade política.

As negociações políticas, desde as eleições de 2014, levaram a alterações constitucionais antes das Eleições Gerais de 2019. As mais notáveis dentre as reformas são: maior descentralização da estrutura governamental através da introdução de governadores provinciais eleitos indirectamente; melhoria adicional do processo de reclamações descentralizadas (como forma de remover a exigência de reclamação prévia ao nível da assembleia de voto, antes de apelar aos tribunais distritais e ao Conselho Constitucional); e a provisão que permite que litígios relativos à boletins de voto possam ser resolvidos ao nível das Comissões Eleitorais Distritais e não na Comissão Nacional de Eleições. A EOM do EISA observou com satisfação que as suas recomendações feitas em 2018, quanto à remoção da exigência de reclamações prévias, foram adoptadas.

O sistema eleitoral em Moçambique exige que as reclamações eleitorais sejam apresentadas dentro de um prazo específico do processo eleitoral. A MOE EISA considera este sistema limitativo ao acesso à justiça eleitoral. O acesso à justiça deve estar disponível em qualquer ponto do processo eleitoral.

A EOM do EISA observa que, embora a estrutura eleitoral forneça uma base suficiente para a realização de eleições competitivas, as alterações frequentes e regulares da Lei Eleitoral, em todos os ciclos eleitorais, em resposta às demandas de actores políticos, mantém uma abordagem *ad hoc* às reformas legais. Essa abordagem deve ser reconsiderada, pois a mesma incide apenas sobre as questões que surgem durante um determinado processo eleitoral, sem uma visão holística do quadro jurídico, deixando, portanto, de fora questões constitucionais mais amplas que afectam as eleições.

Sistema Eleitoral

Nas eleições de 2019, pela primeira vez os moçambicanos votaram para a eleição de Governadores de Província. Os governadores são eleitos através de um sistema no qual o cabeça de lista do partido vencedor nas eleições da Assembleia Provincial emerge como Governador de Província. Os membros da assembleia provincial e governadores são eleitos através de uma única votação. Algumas partes interessadas no processo, consultadas pela EOM-EISA, levantaram preocupações sobre a falta de clareza, para o eleitor, quanto ao facto deste estar a fazer duas escolhas através de um boletim de voto. Portanto, a EOM do EISA gostaria de enfatizar que a clareza na escolha dos eleitores é um aspecto importante da integridade e transparência de um processo eleitoral.

Órgão de Administração Eleitoral

A Constituição de Moçambique prevê o estabelecimento de autoridades de administração eleitoral. O modelo institucional para a administração de pleitos eleitorais em Moçambique é peculiar e responde ao contexto e à história do país. Tendo observado as eleições em Moçambique desde 1999, o EISA nota que o quadro institucional para a administração de eleições evoluiu ao longo do tempo e continua a ser indicativo do desafio contextual geral, caracterizado pela falta de confiança entre a Frelimo e a Renamo.

A EOM-EISA gostaria de reiterar a sua observação anterior segundo a qual, embora o modelo de administração eleitoral dos partidos políticos possa ser considerado inclusivo, a representação dos partidos políticos nas estruturas técnicas do órgão de administração eleitoral compromete a competência técnica e profissionalismo exigido da instituição. Após 15 anos de trabalho em Moçambique, a EOM-EISA é da opinião que, a longo prazo, este modelo de administração eleitoral seja reconsiderado.

Espera-se que o modelo descentralizado de administração eleitoral, adoptado em Moçambique, torne a administração destes processos mais eficaz em todo o país. A EOM-EISA reitera o comentário feito em 2013, 2014 e 2018 sobre as lacunas na cadeia de relatórios, dos distritos para as comissões eleitorais provinciais e subsequentemente para as estruturas nacionais da Comissão Nacional de Eleições. Os observadores do EISA, nas suas

interações com as comissões distritais e provinciais, notaram a falta de clareza na linha de comunicação e prestação de contas entre os níveis mais baixos e o nível nacional. Tais lacunas devem ser abordadas, como forma de responsabilizar os níveis mais baixos perante a CNE, capacitando-a a nomear e supervisionar estes elementos das suas estruturas. Com base nos dados publicados pela CNE as mulheres constituiram 53,09% dos eleitores registrados para as eleições de 2019.

As eleições foram realizadas enquanto um caso que punha em causa a credibilidade do recenseamento eleitoral estava em curso na Procuradoria-Geral. Todas as partes interessadas consultadas pela MOE-EISA levantaram preocupações sobre a credibilidade do recenseamento eleitoral de 2019. Considerando que as estatísticas dos eleitores constituem a base para alocacao dos assentos no parlamento, esta questão atraiu a atencao e comentarios significativos. A MOE-EISA observou as discrepâncias entre os números do recenseamento eleitoral e os números nacionais do censo populacional nas províncias de Gaza e Zambézia. O efeito foi uma reducao de quatro assentos na provincia da Zambezi e um aumento de oito assentos na provincia de Gaza.

A EOM-EISA observa que um recenseamento eleitoral credível é a base de um processo eleitoral credível. Portanto, é de lamentar que as preocupações com relação ao recenseamento eleitoral não tenham sido resolvidas antes das eleições. A MOE-EISA é de opinião que a alocação de assentos com base nos números do recenseamento eleitoral, e não nos números do censo populacional, reforça a prática de politizar as estatísticas do recenseamento eleitoral. Além disso, a ausência de um registro civil credível cria uma lacuna na validação do recenseamento eleitoral.

Recenseamento Eleitoral

A Constituição da República de Moçambique prevê o sufrágio universal. A este respeito, os cidadãos que atingiram a idade de 18 anos são elegíveis para votar. O recenseamento para as eleições municipais de 2018, realizado em 53 municípios no início de 2018, permaneceu válido para as eleições gerais de 2019. A CNE realizou um novo recenseamento, de 15 de Abril a 30 de Maio de 2019, a fim de abranger eleitores que não estavam registados em 2018 e substituir cartões do recenseamento de 2018 perdidos. Os aspectos operacionais do processo eleitoral também foram afectados pelos desastres naturais que impactaram as infraestruturas e levaram à deslocação da população em partes das províncias de Sofala e Zambézia. Esses acontecimentos ditaram a prorrogação do período de recenseamento em 15 dias. A EOM-EISA observou com satisfação o acolhimento da sua recomendação de 2013, instando a CNE a fornecer dados estatísticos do recenseamento eleitoral desagregados por género.

Campanhas Eleitorais

Os Observadores de Longo-prazo (OLPs) do EISA estiveram no terreno durante os 45 dias de campanhas eleitorais, de 31 de Agosto a 12 de Outubro de 2019. Durante esse período, os observadores acompanharam as campanhas em 99 distritos.

Para as eleições deste ano, 180.000.000 de meticais foram atribuídos como fundos públicos para as campanhas políticas. As partes consultadas pela EOM-EISA mencionaram o desembolso tardio de fundos. Os fundos foram disponibilizados em 30 de Agosto de 2019, um dia antes do início do período da campanha, tendo levado tempo para as partes interessadas desembolsarem os fundos às suas estruturas ao longo do país. Os partidos menores foram os mais afectados pelo atraso no desembolso dos fundos das campanhas partidárias, pois as suas campanhas dependiam amplamente de fundos públicos.

O período da campanha foi desprovido de violência generalizada, mas houve incidentes que levaram à perda de vidas durante as campanhas, tais como acidentes de viação e tumultos. A EOM-EISA notou uma tendência de intolerância política demonstrada por confrontos entre militantes de diferentes partidos e destruição de materiais de campanha de partidos rivais, tendo testemunhado também alguns actos de intolerância durante a fase da campanha ¹.

Os OLPs do EISA também observaram o uso de recursos estatais por todos dos actores eleitorais nas suas áreas de influência. Os observadores viram viaturas do governo com chapas de matrícula cobertas por materiais de campanha eleitoral.

Alguns dos partidos da oposição consultados pela MOE expressaram insatisfação com a cobertura injusta dos media (Companhias Mocambianas de Difusão) das suas campanhas.

Género, Juventude e Pessoas com Deficiência

A Constituição prevê a igualdade perante a lei. Moçambique é parte do Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral sobre o Género e Desenvolvimento e pauta pelo princípio da igualdade de género. A missão observa que a participação das mulheres no período pré-eleitoral foi evidente, particularmente no processo da campanha. No entanto, existe uma demanda contínua para que os partidos políticos aumentem a participação das mulheres, pois não há paridade de género em relação às posições de responsabilidade. Queixas semelhantes são feitas com relação aos jovens, que são a base

¹ Em algumas áreas, como Tete, os líderes tradicionais teriam impedido outras partes que não a FRELIMO de fazer campanha nas suas áreas de jurisdição; em outras, a FRELIMO foi alegadamente recolher os cartões dos eleitores ou registar os dados contidos nesses cartões.

das actividades da campanha, conforme observado durante o período da campanha eleitoral. A EOM observa que o quadro jurídico permite que pessoas com deficiência sejam assistidas por pessoas da sua escolha. As mulheres constituem 53,09% dos eleitores registados em Moçambique. No entanto, em termos de representação das mulheres em posições electivas, os números são muito mais baixos. O parlamento cessante tinha 39% de mulheres representadas. Nas eleições de 2019, não havia candidatas no escrutínio presidencial. E dos 30 cabeças de lista das Assembleias Provinciais, apenas 5 eram mulheres.

Papel dos Serviços de Segurança

A EOM observa que é papel da Polícia garantir eleições pacíficas. Durante o processo de observação, a Missão observou que alguns dos intervenientes críticos no processo eleitoral de Moçambique não confiavam nas forças de segurança do Estado, que alegavam ser tendenciosas a favor do partido no poder. A EOM observou, no entanto, que na maioria dos distritos visitados, a Polícia era vista como profissional e, de facto, cumpria as suas funções com profissionalismo. Em vários casos, os agentes da polícia foram vistos a cumprir as suas funções profissionalmente. Ao mesmo tempo, alguns incidentes ocorridos durante a fase da campanha apontaram para a necessidade de garantir maior profissionalização da força policial². Por exemplo, o assassinato do Sr. Anastácio Matavel, um líder da sociedade civil, a 10 de Outubro, em Xai-Xai, na província de Gaza, foi atribuído a membros da unidade especial da força de intervenção rápida.

Preparação do Órgão de Administração Eleitoral

Com base nas observações do período pré-eleitoral e nas actividades do OAE, a EOM concluiu que o mesmo estava pronto e preparado para realizar as eleições no dia 15 de Outubro de 2019.

A EOM felicita as autoridades pelos esforços envidados para garantir que os moçambicanos que vivem no estrangeiro e os indivíduos com funções no dia das eleições fossem capazes de votar. Estas medidas contribuíram para tornar o processo mais inclusivo.

Os preparativos da CNE e do STAE foram guiados pelo calendário eleitoral. De modo geral, a CNE-STAE respeitou o calendário. A formação da equipa eleitoral ocorreu em grande medida dentro do cronograma.

Sociedade Civil

A EOM-EISA observa com preocupação os atrasos na acreditação dos observadores domésticos. Com base nas suas consultas com grupos da sociedade civil, a missão constatou que a principal plataforma para os observadores domésticos recebeu acreditação em tempo oportuno para apenas metade dos seus observadores. A EOM-EISA observa que

² Elementos da polícia foram denunciados no assassinato de um membro de um grupo de observação eleitoral da sociedade civil, a 9 de Outubro de 2019 em Xai-Xai.

houve queixas semelhantes durante as eleições anteriores. Portanto, a EOM-EISA insta as autoridades moçambicanas a não pouparem esforços na criação de um ambiente propício para os observadores nacionais e internacionais, conforme estipulado no artigo 22.º da ACDEG.

Constatações do Dia da Eleição

As operações foram realizadas numa atmosfera calma durante todo o dia. A julgar pelas filas na maioria das assembleias de voto no momento da abertura, os moçambicanos mostraram uma ânsia de exercer o seu direito cívico. O processo foi, de modo geral, bem organizado, apesar de existirem irregularidades isoladas, comunicadas pelos observadores do EISA. A EOM-EISA observou que, devido à situação volátil em Cabo Delgado, sete assembleias de voto não foram abertas no dia da eleição.

A maioria das assembleias de voto visitadas (94%) abriu no horário estipulado (7:00 horas), enquanto outras poucas abriram mais tarde, porém dentro de 15 minutos da hora de abertura oficial. Os procedimentos estipulados para a abertura e votação foram seguidos em grande medida em todas as assembleias de voto visitadas.

Foi notória a participação de mulheres como funcionárias eleitorais, agentes partidárias e observadoras, pois 51% dos funcionários eleitorais, 28% dos agentes partidários e 38% dos observadores domésticos encontrados no dia da eleição, eram mulheres. A EOM-EISA também observou que os jovens participaram do processo de forma significativa nas mesmas funções.

Os oficiais da segurança eram visíveis em todas as assembleias de voto com uma postura considerada discreta. A maioria das assembleias de voto visitadas (79%) foi acessível a pessoas com deficiência. As assembleias de voto inacessíveis foram aquelas localizadas em pisos superiores ou em instalações com superfícies muito ásperas. No processo de votação foi dada prioridade a pessoas com deficiência, idosos, mães lactantes e outras pessoas que necessitassem de assistência.

Os agentes partidários estiveram presentes em todas as assembleias de voto visitadas e foram autorizados a cumprir o seu mandato sem impedimento, sendo os partidos predominantes, a Frelimo, a RENAMO e o MDM. Alguns partidos políticos menores não delegaram agentes para assistir ao processo em sua representação.

Os observadores do EISA em Chókwè, província de Gaza, foram informados sobre a detenção de 9 agentes partidários do partido Nova Democracia, alegadamente por uso de documentos de acreditação falsos.

Em 15 das 215 assembleias de voto visitadas, os observadores notaram rupturas ao processo, e em 10 destes casos, o processo de votação foi parado para resolver várias situações. A equipa de observadores na cidade portuária de Nacala testemunhou um incidente em que dois funcionários eleitorais foram presos após serem encontrados com boletins de voto pré-preenchidos.

Os observadores do EISA estiveram presentes em 20 postos eleitorais para o encerramento das urnas. O processo foi pacífico e ordeiro. No entanto, houve casos em que foram notadas discrepâncias entre o número de boletins de voto nas diferentes urnas. Considerando que todos os eleitores receberam o mesmo número de boletins, as discrepâncias não puderam ser facilmente explicadas. Os observadores também notaram o ritmo lento da reconciliação dos boletins e os processos de contagem que foram até altas horas da noite. O procedimento foi tedioso e demorado. Isso está associado ao grande volume de boletins de voto fornecidos às assembleias de voto e ao processo de cancelamento dos boletins não utilizados. A EOM-EISA considera que estes processos poderiam ser mais simplificados.

Processo de Agregação

Todos os observadores do EISA, com exceção do distrito de Chókwè e da cidade de Tete, permaneceram no terreno para acompanhar o processo de agregação a nível distrital. Os observadores do EISA tiveram acesso aos centros de agregação distritais nas suas áreas de actuação. No entanto, observou-se que, na maioria dos centros visitados, a agregação ao nível distrital ainda estava por começar. Os observadores foram informados que a agregação teria início no dia 17 de Outubro de 2019.

Observadores do EISA em Chókwè, província de Gaza, notaram que o Director da STAE inicialmente se recusou a informar onde a agregação teria lugar, ou em fornecer qualquer informação sobre o processo. Em Tete, observadores do EISA foram informados que apenas o pessoal técnico do STAE estava autorizado a participar do processo de agregação.

Os Observadores de Longo-Prazo (OLPs) do EISA continuarão a observar o processo de agregação ao nível distrital e provincial ao longo da semana seguinte.

Recomendações

Com base nas suas observações até à data, a EOM-EISA faz as seguintes recomendações:

- O Parlamento deve considerar uma revisão legislativa mais inclusiva e holística que assegure a codificação da lei eleitoral moçambicana.
- O Parlamento deve considerar novas reformas para reforçar o quadro institucional para a administração eleitoral, a fim de tornar as estruturas provinciais e distritais responsáveis perante a CNE. Devem igualmente ser consideradas novas reformas para harmonizar a política e o braço técnico do órgão de administração eleitoral, preferencialmente num único órgão independente.
- A CNE-STAE deve ater-se aos prazos estatutários para o desembolso de fundos de campanha para os partidos políticos.

- A CNE-STAE deve rever os procedimentos de acreditação dos observadores domésticos, de modo a assegurar uma consideração atempada, simples e eficiente dos pedidos de acreditação.
- A CNE deve tomar medidas para simplificar e acelerar o process de reconciliação e contagem de votos.
- Os partidos políticos devem tomar medidas mais deliberadas para adoptar acções afirmativas para promover a participação de mulheres, jovens e pessoas com deficiência.
- A EOM recomenda que a polícia continue a desenvolver os níveis de confiança dos intervenientes do processo eleitoral através da profissionalização reforçada.
- Deve haver melhor transparencia em futuros exercicios de registos de eleitores.

Conclusão Preliminar

A EOM-EISA felicita a República de Moçambique por observar as normas democráticas através da realização de eleições regulares e do empenho do país em prol da paz sustentável. Cientes do facto que o processo ainda está por ser concluído, a EOM-EISA observa que os procedimentos do dia da eleição foram realizados de forma satisfatória. No entanto, aspectos-chave do processo, como os desafios de segurança, o recenseamento eleitoral, as campanhas e a acreditação selectiva de observadores comprometeram a integridade das eleições.