

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE MOÇAMBIQUE

CURSO DE DOUTORAMENTO EM PAZ, DEMOCRACIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO HUMANO

RISCOS DO SISTEMA POLÍTICO MOÇAMBICANO

Tese apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Doutor em Paz, Democracia, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Humano na Universidade Técnica de Moçambique

Edson da Graça Francisco Macuácua

Chimoio, 2022

RISCOS DO SISTEMA POLÍTICO MOÇAMBICANO

Tese apresentada em cumprimento dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Doutor em Paz, Democracia, Movimentos Sociais e Desenvolvimento Humano na Universidade Técnica de Moçambique

Candidato: ***Edson da Graça Francisco Macuácua***

CURSO DE DOUTORAMENTO EM PAZ,DEMOCRACIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO HUMANO

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE MOÇAMBIQUE

Tutor: Professor Doutor Luca Bussoti

Chimoio, 2022

O JÚRI:

O Presidente **O Tutor** **O Arguente** **Vogal 1** **Vogal 2**

Data

.....……. .....…… ……..... …./…./….

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Eu, **Edson da Graça Francisco Macuácua**, "*Declaro que este Trabalho de Diploma nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau académico e ele constitui o resultado da minha pesquisa pessoal".*

Maputo, Outubro de 2022

O declarante

_____

(Edson da Graça Francisco Macuácua)

Índice

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO 3

DEDICATÓRIA 4

IN MEMÓRIA 5

LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS / ACRÓNIMOS 6

ÍNDICE DE TABELAS 8

ÍNDICE DE GRÁFICO 9

Resumo 10

Abstract 11

Capítulo I 12

1. Objecto de estudo 12

1.1. Objectivos 16

1.1.1. Objectivo geral 16

1.1.2. Objectivos específicos 16

1.2. A Problemática 16

1.3. Pergunta de Partida 17

1.4. A Relevância da Pesquisa 17

1.5. Hipóteses 18

CAPÍTULO II: METODOLOGIA DO ESTUDO 21

CAPÍTULO III: O Conceito de Risco 24

3.1. Riscos económicos 28

3.2. Conceito de Risco Político 29

CAPÍTULO IV: Sistema Político Moçambicano 40

4.1. Configuração do Sistema Político Moçambicano 40

4.2. Sistema Eleitoral 47

4.3. Importância do Sistema Eleitoral 49

4.4. Os efeitos do Sistema Eleitoral no Sistema Político 53

4.5. Desafio da representatividade política e social do sistema eleitoral 55
4.6. Riscos do Sistema eleitoral Moçambicano 62
4.7. Sistema de eleição do Presidente da República 65
4.7.1. Implicações do Sistema de eleição do Presidente da República no Sistema Político 65
4.7.2. Riscos do Sistema das eleições presidenciais 67
4.8. Sistema de eleição da Assembleia da República 70
4.8.1. Características do Sistema Eleitoral da Assembleia da República 71
4.8.2. Implicações do Sistema de eleição da Assembleia da República no Sistema Político 71
4.8.3. Implicações do Sistema eleitoral na configuração da composição da Assembleia da República 73
4.8.4. Implicações do Sistema eleitoral na configuração do Mandato dos Deputados da Assembleia da República 74
4.8.5. Risco do Sistema das eleições legislativas 77
4.9. Sistema de eleição dos órgãos das entidades Descentralizadas 78
4.9.1. Implicações do Sistema de eleição dos Órgãos das entidades descentralizadas no Sistema Político 80
4.9.2. Riscos de Sistema das eleições das entidades descentralizadas 81
4.10. Modelo de Democracia Moçambicana 82
4.10.1. As três dimensões da democracia Moçambicana 87
4.10.2. Relação entre Sistema Eleitoral e o Modelo da Democracia Moçambicana 89
4.10.3. Riscos da democracia representativa partidária 92
4.11. Os riscos da Abstenção eleitoral 95
4.11.1. Risco de défice de representatividade dos cidadãos 104
4.11.2. Riscos de um sistema de Partido Dominante 105
4.12. Sistema de Governo Moçambicano 112
4.13. Análise dos poderes do Presidente da República 118
4.14. A querela doutrinária em torno da tipificação do sistema do Governo Moçambicano 123
4.15. Caracterização geral do Sistema do Governo Moçambicano 123

4.15.1. A Tese do sistema Semipresidencial 125
4.15.2. A Tese do Semipresidencialismo presidencializante 127
4.15.3. A tese do sistema de Governo Presidencial e Presidencialista-parlamentar 130
4.15.4. A Tese de Sistema Misto 130
4.15.5. A Tese de Sistema Presidencialista 131
4.16. Relação entre Sistema Eleitoral e Sistema de Governo Moçambicano 133
4.17. Riscos do Sistema de Governo 136
4.17.1. Riscos de Captura do Estado 153
4.17.2. Risco do Neopatrimonialismo e Clientelismo 157
4.18. Modelo Moçambicano de Descentralização 162
4.18.1. Riscos do modelo de descentralização adoptado na Revisão Constitucional de 2018 164
4.18.2. Sobreposição entre Órgãos Provinciais de Representação do Estado e Órgãos de Governação Descentralizada Provincial 168
4.18.3. Sobreposição entre Órgãos de governação descentralizada Provinciais e Distritais 168
4.18.4. Sobreposição entre os órgãos de governação descentralizada e órgãos autárquicos 169
Conclusão 171
Referências bibliográficas 175
a) Legislação 184
b) Outros Documentos Consultados 185

DEDICATÓRIA

À minha mãe, minha esposa, meus filhos e meus irmãos.

Minha eterna gratidão por tudo quanto representam para a minha vida, conforto e inspiração.

IN MEMÓRIA

Em memória do meu Pai,

Francisco Constantino!

Eterna Saudade!

Que tenha um merecido e eterno descanso,

no "esplendor da luz perpétua",

pois "combateu um bom combate"

LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS / ACRÓNIMOS

AGP – Acordo Geral de Paz

AR – Assembleia da República

AP – Assembleia Popular

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco de Moçambique

CC – Conselho Constitucional

CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento

CRM – Constituição da República de Moçambique

CM – Conselho de Ministros

CNE – Comissão Nacional de Eleições

DDR – Desmobilização, Desarmamento e Reintegração

EISA – Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

FMI – Fundo Monetário Internacional

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

MAE – Ministério de Administração Estatal

MLN – Movimento de Libertação Nacional

Nº - Número

OE - Orçamento do Estado

ONG- Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ORG – Organização

PES – Plano Económico e Social

PR – Presidente da República

PM - Primeiro-Ministro

PRE – Programa de Reabilitação Económica

TA – Tribunal Administrativo

TS – Tribunal Supremo

LAL – Lei das Autarquias Locais

LE – Lei Eleitoral

IDeIAS – Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Relação entre os elementos que compõem o risco político 355

Tabela 2: Risco Político Macro e Micro 377

Tabela 3: Classificação de risco político segundo limitação 38

Tabela 4: Ilustra a evolução de participação popular nas eleições 966

ÍNDICE DE GRÁFICO

Gráfico 1: INTERESSE PELA POLÍTICA E ABSTENÇÃO 98

Gráfico 2: CONHECIMENTO POLÍTICO E ABSTENÇÃO.....99

Gráfico 3: OPINIÃO SOBRE O VOTO E ABSTENÇÃO 100

Gráfico 4: AVALIAÇÃO DAS ELEIÇÕES E ABSTENÇÃO 101

Gráfico 5: CONFIANÇA NOS RESULTADOS ELEITORAIS E ABSTENÇÃO 102

Resumo

O presente trabalho tem como objecto de estudo os riscos do sistema político moçambicano, partindo da linha interpretativa baseada na teoria do risco político. Para o efeito, foram definidos os institutos que estruturam e configuram o sistema político moçambicano e que foram julgados fundamentais para a compreensão dos riscos do sistema político, designadamente o sistema eleitoral, o sistema de Governo, o modelo da democracia e o modelo da descentralização. O estudo parte do pressuposto de que o sistema eleitoral configura o sistema político, pois dele resulta, por um lado, uma democracia representativa partidária e, por outro, um sistema de Governo presidencialista. Os factores do sistema eleitoral determinantes na configuração do modelo da democracia e do sistema do Governo são: a exclusividade, que é reservada aos Partidos Políticos para apresentação de candidaturas a Deputados da Assembleia da República em listas fechadas e bloqueadas, a eleição individual do Presidente da República por sufrágio universal, directo e pessoal, a eleição dos titulares dos órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais num modelo de Cabeça de lista, sendo estas fechadas e bloqueadas. Pela sua centralidade no sistema político moçambicano, a qualidade dos Partidos Políticos, determina a qualidade da democracia, pois são os Partidos Políticos que designam os candidatos aos diferentes órgãos, definindo assim os actores políticos. Assim sendo, este conjunto de pilares do sistema político-institucional moçambicano configura riscos de diversa natureza, desde a elevada concentração dos poderes nas mãos do Presidente da República até níveis crescentes de abstencionismo, devido à impossibilidade de escolher os próprios deputados, criando um hiato entre eleitos e eleitores.

Palavras-Chave

Riscos, Sistema Político, Sistema Eleitoral, Democracia, Sistema de Governo e Descentralização.

Abstract

The purpose of this study is to look at the risks faced by the Mozambican political system. The starting point is the objectivity of the study on the political system and the review of the legal and political system set-up in Mozambique. To ensure the objectivity of this study around the political system, the elements that structure and shape the political system were defined and these are key to understand the risks of Mozambique's political system, notably its electoral system, governance system, democracy and decentralization models. The study is premised on the assumption that the electoral system consubstantiates the political system, as it leads, on the one hand, to party representative democracy and, on the other, to the presidential system of government. Key factors in determining the shape of the democracy and government systems are: the exclusivity reserved to political parties to submit candidates for Members of Parliament through closed and blocked lists, the direct and personal election of the country's President by universal suffrage, the election of decentralized governance bodies and local municipalities officials through the head of the Party lists, which are closed and blocked. Given its pivotal role in Mozambique's political system, the quality of Political Parties determines the quality of democracy, as it is the Political Parties that select the candidates for the different bodies, thus deciding on the political actors.

Key Words

Risks, Political System, Electoral System, Democracy, Governance and Decentralization Systems.

Capítulo I

1. Objecto de estudo

O objecto de estudo é a análise dos riscos do sistema político Moçambicano. Para a cognição dos riscos do sistema político, a análise irá incidir sobre: o sistema eleitoral, modelo da democracia, sistema de Governo e o modelo da descentralização adoptado na revisão constitucional de 2018.

Para a compreensão da configuração do sistema político moçambicano, são analisados os poderes do Presidente da Repúlica, e o comportamento dos Partidos Políticos como sujeitos da democracia moçambicana.

> O conceito mais universal que as ciências sociais elaboraram para pensar a realidade histórica mais permanente de um período largo no tempo é o conceito de sistema. Esse conceito tem vários precursores, entre eles, Hegel e Marx. O sociólogo norte-americano Talcott Parsons foi um dos pioneiros – depois da sociologia clássica de matriz positivista - a definir o conceito de sistema nas Ciências Sociais, embora tal definição tenha sido usada antes na Física e na Biologia. Parsons define o sistema social como "um sistema constituído por uma interação directa ou indirecta entre seres humanos".
>
> As interacções no sistema são organizadas em subsistemas ou sistemas específicos tais como economia, política, comunidade social e sistema fiduciário. A teoria dos sistemas pode ser compreendida também como teoria das organizações formais. Mas as relações de indivíduos, grupos e organizações, contudo, não são inteiramente integradas já que nem todas as relações humanas são organizadas e muitas delas ocorrem casualmente, mesmo entre estruturas e grupos organizados e não apenas entre indivíduos. (Fornaziere, 2014, p. 10).

Com Niklas Luhmann (2014) estabeleceu-se a ideia de que a compreensão da sociedade moderna e sua complexibilidade não é possível, adotando como ponto de partida a noção de que existe um centro único – poder, classes, lógica da história, economia, capital simbólico, agir comunicativo etc. – a partir do qual ela se move e se explica. A teoria do

sistema social de Luhmann também recusa a perspectiva analítica, desta forma, seria multicêntrico, definindo-se por uma multiplicidade de contextos.

Com vista a aferir os riscos do sistema político, serão objecto de análise algumas instituições chaves na dinâmica de qualquer sistema político, designadamente o poder executivo, que no contexto moçambicano inclui o Presidente da República e o Governo, o poder legislativo ou parlamento, os partidos políticos.

O ponto de partida para aferir os riscos do sistema político, será a análise do sistema eleitoral, conferindo o sistema de eleição o Presidente da República, o processo de designação do Primeiro-Ministro e do Governo e o sistema de eleição dos Deputados da Assembleia da República e dos titulares dos órgãos das entidades descentralizadas. É a partir da análise do sistema eleitoral que podemos compreender a configuração do modelo da democracia moçambicana, e o papel dos sujeitos da democracia moçambicana.

O Presidente da República é um órgão de soberania que exerce simultaneamente as funções de Chefe do Estado e Chefe do Governo. É a figura Central do sistema político moçambicano. A análise dos poderes do Presidente da República permite aferir o sistema de Governo moçambicano, da sua relação com os diversos órgãos de soberania, procura-se compreender o sistema de equilíbrio entre os diferentes órgãos de poder, o grau de independência de cada órgão de soberania, o nivel de concentração de poderes no Presidente da República, e os riscos decorrentes do sistema.

O Governo é um órgão importante na análise do sistema político, por ser titular do poder executivo, tendo em conta que o Governo, de acordo com a Constituição da República, assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país. De uma forma geral, em diferentes sistemas políticos, não sendo Moçambique uma excepção, há uma tendência de proeminência do Governo na dinâmica dos sistemas políticos, chegando a assumir protagonismo mesmo ao nivel do poder legislativo, pela via da partilha do exercício do poder legislativo e governamental, assumindo-se materialmente como verdadeiros legisladores, reservando ao parlamento um papel meramente formal, falando-se da governamentalização da política e no enfraquecimento do parlamento.

O Parlamento, uma instituição incontornável no estudo dos sistemas políticos, exerce uma tripla função, a função legislativa, fiscalizadora e representativa. No âmbito da função legislativa, cabe a parlamento a função de legislar, embora possa com limites, autorizar o Governo a legislar sobre determinadas matérias sob a forma de Decreto-Lei. Neste âmbito o parlamento é a sede do exercício do poder legislativo do Estado. No âmbito do exercício da função fiscalizadora, cabe ao Parlamento fiscalizar a actividade executiva do governo, meramente quanto ao cumprimento do programa quinquenal e a materialização das leis; o exercício da fiscalização política da Assembleia ao Governo é feito em sede do plenário reunido através de perguntas e de pedidos de imformaçoes ao Governo, apresentação de relatórios do desempenho do Governo, nas comissões de trabalho e nos círculos eleitorais. A função representativa, coloca a Assembleia da República com órgão representativo de todos os cidadãos, a "Casa do Povo", ou de todas as sensibilidades, diversidades devem se sentir representadas. Neste âmbito, o estudo procura aferir se o sistema de eleição dos Deputados da Assembleia da República, e a consequente composição da Assembleia da República, garante que este órgão seja representativo e exerce com eficácia as funções de órgão legislativo e de fiscalização. Em sistemas parlamentares, o Parlamento exerce ainda a função de legitimação do Governo, ou seja, é a partir da Assembleia, que se constitui o Governo, pelo que a Assembleia da República, não só é determinante na formação Governo, como também tem poderes de destituição do Governo.

Os Partidos políticos, são os principais sujeitos da democracia moçambicana. Com efeito o artigo 74 da Constituiçao da República, define que "os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação de vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país".

> Em termos políticos, os partidos são actores que só perdem em importância, um determinado sistema, para o governo e para o Parlamento. Os partidos são organizações de carácter associativo orientadas para a conquista de interesses e objectivos. O objectivo principal e a razão de ser dos partidos é a conquista do poder político. Por isso, os partidos podem ser definidos como o ânimo e a potência da acção política. É essencial que tenham uma causa – um deus ou um demónio que os animem. Mas a causa de muitos partidos é a mera busca de cargos e recursos. Marx Weber, citado por Aldo Fornazieri (2014), classifica essas agremiações como

> "organizações de patronagem de cargos". Para efeito de análise de conjuntura, é importante conhecer duas características gerais dos partidos: Uma delas é fornecida por Marx Weber e diz respeito à natureza ou à razão da existência dos partidos; A outra é fornecida por Robert Michels e diz respeito ao desenvolvimento e ao modo de ser dos partidos. (Luhmann, 2014, pp. 13-19 & Wber).

Numa definição mais geral, Weber citado por Aldo Fornazieri (2014), conceitua os partidos da seguinte forma:

> Partidos são, em sua essência mais íntima – por mais numerosos que os meios que empenhem, para conseguir a associação permanente de sua clientela -, organizações voluntariamente criadas e baseadas no livre recrutamento, necessariamente sempre renovado, em oposição a todas as corporações fixamente delimitadas por lei ou por contrato. Seu objectivo é, hoje, a obtenção de votos nas eleições para cargos políticos ou em corporações com voto.

De acordo com Carbone (2007), a definição de partido político elaborada por Weber pode ser considerada de "clássica"; entretanto é preciso acrescentar que nem sempre tais modelos se adequam à realidde africana, cujos partidos têm uma componente ideológica menos fortes, em prol de outras características, por exemplo, elementos étnicos ou familísticos.

Na configuração do sistema político, o Governo desempenha um papel importante devido aos seus poderes políticos, executivos e administrativos, embora seja um órgão capturado pelo Presidente da República, o qual é o Chefe do Governo com poderes para nomear, exonerar e demitir o Primeiro Ministro e os Ministros sem a intervenção do Parlamento. Os poderes do Governo e do Presidente da República fazem do poder executivo o materialmente mais forte com maior protagonismo relativamente aos poderes legislativo e judicial, e governamentalizam o espaço político.

O sistema eleitoral moçambicano confere aos Partidos políticos a qualidade de principais sujeitos da democracia moçambicana, pois reúnem a exclusividade do direito de apresentar candidatura de Deputados para a Assembleia da República, e é nos partidos políticos que os cidadãos votam e não nos candidatos individualmente, o que concorre para a configuração de uma democracia representativa partidária.

1.1. Objectivos

1.1.1. Objectivo geral

Constitui objectivo geral do presente trabalho:

— Compreender a evolução do sistema político e os factores de risco que o condicionam.

1.1.2. Objectivos específicos

Constituem objectivos específicos, os seguintes:

- Estabelecer a relação entre o sistema eleitoral, o modelo da democracia e o sistema de Governo;
- Analisar os elementos do sistema eleitoral que levam a riscos democráticos em Moçambique;
- Analisar os riscos do modelo de democracia em Moçambique;
- Analisar os riscos inerentes à figura do Presidente da República e da concentração dos poderes em suas mãos no que toca à democracia moçambicana;
- Analisar os riscos decorrentes do modelo de descentralização adoptado em Moçambique.

1.2. A Problemática

O presente trabalho tem como escopo a análise dos riscos do sistema político moçambicano. No estudo procura-se compreender quais são os riscos do sistema político moçambicano, partindo da análise da configuração do sistema eleitoral, que é a raiz do sistema político. É feita uma análise específica dos riscos dos diferentes subsistemas eleitorais, nomeadamente o subsistema de eleição do Presidente da República, dos Deputados da Assembleia da República e dos órgãos das entidades descentralizadas. Os efeitos do sistema eleitoral no sistema político são fundamentalmente dois: por um lado, quanto ao sistema de governo origina um sistema de Governo Presidencialista, tornando o Presidente da República, o centro do sistema político; por outro, quanto ao modelo da democracia, configura uma democracia representativa partidária, e das sucessivas vitórias da FRELIMO, configura-se um sistema de partido dominante. Neste caso, o estudo analisa que riscos decorrem do sistema eleitoral? Será que o presente sistema eleitoral garante a

representatividade política e social? Que riscos emergem do sistema do Governo? Como evitar a personificação do poder do Estado? Como evitar o enfraquecimento dos poderes dos demais órgãos de soberania? Como assegurar o equilíbrio entre os órgãos de soberania? Como evitar a partidarização da democracia? Como evitar os males de um sistema de partido dominante? Como evitar que a crise dos Partidos Políticos possa criar uma crise do Estado? Como evitar que o sistema presidencialista possa resultar num sistema autoritário? Como evitar que as fragilidades dos partidos da oposição e o reforço do partido dominante possam resultar no populismo? A erosão da democracia representativa e a perda de confiança dos cidadãos nos Partidos Políticos, tem elevado os níveis de abstenção eleitoral, o que põe em causa a legitimidade dos órgãos eleitos.

1.3. Pergunta de Partida

Quais são os factores de risco no sistema político moçambicano?

1.4. A Relevância da Pesquisa

A relevância da Pesquisa reside no facto de serem escassas pesquisas sobre os riscos do sistema político moçambicano. A presente pesquisa permitirá compreender a configuração do sistema político moçambicano e identificar os riscos políticos que encerra.

O estudo dos riscos do sistema político permite que medidas pertinentes possam ser adoptadas para a sua mitigação e manter o país estável. Quanto menores forem os riscos políticos, maior será a estabilidade política e económica e consequentemente a competitividade económica, sendo um factor fundamental na criação de um bom ambiente de negócio, confiança dos investidores na economia.

Qualquer actividade, sistema social, económico ou político, ou mesmo organização, desde a família envolve riscos na sua constituição, enfrenta riscos no seu dia-a-dia.

Um sistema político não é imune à riscos de vária ordem, desde os ecológicos, sociais, económicos e políticos, de origem interna ou externa.

Um investidor, quando pretende investir num determinado país, um dos estudos que realiza para a tomada de decisão tem a ver com os riscos políticos, para avaliar a viabilidade, os níveis de estabilidade, segurança e credibilidade.

Aliás, é comum falar-se em Estado falhado, para se reflectir aos casos de Estados com um elevado nível de risco de instabilidade política e mesmo de imprevisibilidade dos processos políticos.

Assim, o estudo e o conhecimento dos riscos de um sistema político, permitem a tomada de medidas pertinentes à sua minimização, mitigação, e em processo de reformas políticos, podem ser feitas alterações estruturais para a sua minimização ou mesmo remoção.

Há, no entanto, escassa literatura que se dedica à análise e estudos de riscos políticos, em particular na língua inglesa e existe o estudo de risco político da democracia moçambicana, de autoria do Professor Luca Bussotti, que faz análise e apresenta perspectivas de gestão do risco político da democracia moçambicana, não havendo teses, livros sobre o tema apesar da sua importância e pertinência para os empresários, políticos e académicos.

Neste quadro, esta Tese pretende contribuir para que os interessados na matéria, entre políticos, académicos e empresários possam dispor de uma fonte atinente aos riscos do sistema político, com vista a municiar o processo de tomada de decisão por parte dos políticos e investidores, evitando ou minimizando possíveis danos e para a sua pesquisa por parte dos académicos.

1.5. Hipóteses

O trabalho assume uma hipótese principal, a saber: Existem elementos específicos e fundamentais no sistema político moçambicano que podem perigar a sua democraticidade. Mais concretamente:

— Primeiro, o sistema eleitoral, pois atribui aos Partidos Políticos a exclusividade na apresentação de candidaturas na Assembleia da República, num sistema de eleição em listas fechadas e bloqueadas em que os cidadãos não elegem os Deputados individualmente, mas sim os Partidos Políticos, tornando-se estes os principais sujeitos da democracia parlamentar, de tal ordem que só pode ser pela via de um Partido Político que os cidadãos podem concorrer a Deputados da Assembleia da República, pelo que os cidadãos não têm opção de votar individualmente nos candidatos, mas apenas nos Partidos Políticos. Este modelo de eleição tem potenciais riscos de permitir que possam ser eleitos Deputados sem a necessária representatividade social. A importância que os Partidos Políticos assumem no

modelo da democracia moçambicana, permite que, através da captura dos Partidos políticos por grupos de interesses ou interesses de grupos, possa se capturar o Estado, "desencorajando a participação dos eleitores no voto".

Com este sistema eleitoral, em que os Partidos são os principais actores, com a crise dos Partidos Políticos, reduz-se a confiança dos cidadãos no sistema político e eleva-se a abstenção eleitoral, reduzindo a legitimidade dos órgãos eleitos.

— Segundo, o Sistema de Governo é a segunda maior causa de riscos no sistema político, pois o sistema político gravita em torno do Presidente, enfraquecendo a democracia parlamentar. O Presidente da República tem poderes para nomear, demitir e exonerar o Primeiro-Ministro e os Membros do Governo, é Chefe do Estado e Chefe do Governo, com poderes para dissolver a Assembleia da República e nomeia os Presidentes do Conselho Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo, Procurador-Geral da República. É um sistema de Governo que pode gerar uma crise política, nos casos em que o Presidente da República não tenha apoio do Partido maioritário na Assembleia da República, pois o Chefe do Estado, que é também Chefe do Governo, não provem da designação pelo Partido ou Coligação de Partidos com a maioria Parlamentar, provem sim da eleição por sufrágio universal, directo, pessoal e individual.

Com excessiva concentração de poderes no Chefe do Estado e a sua intervenção nos demais poderes, desde o nível central ao local, o risco do autoritarismo é maior devido aos enormes poderes do Presidente da República, que o permitem intervir em todos os poderes e a todos os níveis.

— Terceiro, a bipolarização do sistema político, como herança do Acordo Geral de Paz, gerando um sistema político compromissório em decorrência de acordos políticos de paz assinados entre as duas partes sem o envolvimento dos demais partidos políticos e da sociedade civil, reservando à Assembleia da República um papel meramente formal. O carácter compromissório dos acordos que levam a sucessivas revisões constitucionais, com destaque para a revisão constitucional de 2018, que culminou com a adopção do modelo actual de descentralização que acarrecta riscos decorrentes da sobreposição de órgãos governativos e administrativos ao nível provincial e distrital. E, mais uma vez, o risco seria de construir uma democracia excludente, em que os dois partidos signatários negociam e concordam tudo, abafando o debate democrático nacional.

O sistema eleitoral resulta num sistema de governo presidencial, em que o Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político, exercendo amplos poderes, intervindo nos demais poderes e enfraquecendo-os. Os riscos de uma excessiva concentração de poderes num só órgão unipessoal são enormes, pois não havendo um sistema de freios e contrapesos, o risco do uso extravagante, abusivo é maior e de sufocar demais órgãos, podendo resultar no autoritarismo.

O modelo da democracia resultante do sistema eleitoral moçambicano é uma democracia representativa Partidária. Os Partidos Políticos são os principais actores da democracia. Os cidadãos não elegem os candidatos individualmente a Deputados da Assembleia da República, mas sim os Partidos Políticos. A questão que se suscita é, qual é o nível de representatividade dos Partidos Políticos? Quais são os critérios dos Partidos políticos na designação dos Candidatos? Qual é o nível de credibilidade e de confiança dos cidadãos nos Partidos Políticos e consequentemente no sistema político?

CAPÍTULO II

METODOLOGIA DO ESTUDO

Neste capítulo apresentam-se os métodos, técnicas e tipo de pesquisa adoptados na elaboração do presente trabalho.

No presente trabalho, optou-se por uma abordagem que privilegia a análise sistémica da conjuntura política de Moçambique.

Análise da conjuntura política pode ser definida como leitura da realidade em movimento. Por si só, essa definição explica a dificuldade que a actividade comporta. Para agravar o grau de dificuldade, os estudos sobre a actividade são escassos. Não é possível dizer que a análise de conjuntura se apresenta como um ramo especifico da Ciência Política. Mas, ao mesmo tempo, não se pode dizer que ela pode prescindir da Ciência Política, ao menos em alguns de seus aspectos metodológicos. (Velasco e Cruz, 2000, citado por FORNAZIERE, 2014, p. 2-6).

A análise de conjuntura sequer tem um método geral assentado. O que existe são fragmentos de método. Os poucos estudiosos do tema recomendam que se reconheça a pluralidade das perspectivas teóricas e metodológicas. Assim, e dada a definição inicial, pode-se estabelecer que na análise de conjuntura, não é possível prová-la no sentido técnico do termo. Não existe um meio de avaliar experimentalmente toda a análise, mas apenas mostrar as suas evidências, que podem ser confirmadas ou desmentidas no passo seguinte. Este carácter problemático da análise de conjuntura política se deve, entre outros factores, à natureza imprevisível e casual da acção política. Como a análise toma a realidade em movimento, comporta olhar os actores e acção.

Em política, de modo geral, não é possível promover explicações casuais *ex ante*. Elas são quase sempre *ex posto facto,* dada a natureza imprevisível da acção. Tome-se o exemplo de uma análise de conjuntura eleitoral: um candidato tem 40% de intenção de voto e outro tem 10%. As análises de tendências baseadas em métodos quantitativos tendem a apontar a vitória do primeiro candidato. Mas acontecimentos imprevistos no decurso das campanhas podem inverter o jogo e determinar a vitória do segundo candidato.

Outro aspecto do carácter problemático da análise de conjuntura reside na natureza paradoxal e ambígua dos factos e dos acontecimentos políticos. Um mesmo acontecimento ou

facto pode ser visto de maneiras diferentes por actores diferentes. Ou ainda, um mesmo acontecimento pode ser visto de maneiras diferentes pelo mesmo actor situado em espaços políticos diferentes.

As análises de conjuntura, geralmente, têm uma utilidade prática: visam subsidiar a actividade dos actores políticos. Um bom analista de conjuntura precisaria olhar os acontecimentos não só do ponto de vista de quem subsidia, mas também dos diversos actores que interagem em determinado momento. Essa perspectiva analítica oferece um elevado grau de dificuldade. As análises de conjuntura, além de serem plurais, são quase sempre parciais.

A análise de conjuntura visa um objectivo prático: perscrutar as condições de acção política para realizar os objectivos estratégicos dos actores políticos. Para compreender a conjuntura é preciso estudar também a estrutura. As conjunturas se apresentam como deslocações ou condensações no interior da estrutura das relações sociais e económicas.

Quanto ao modo de abordagem metodológica, a pesquisa é qualitativa, pois se baseou na análise e interpretação do quadro jurídico regulador, com recurso à bibliografia existente sobre a matéria, para a compreensão do sistema político moçambicano e a avaliação dos seus riscos.

A análise qualitativa opera-se com base nos significados, valores, crenças, ou seja, com noções de carácter muito particulares, que não se dobram facilmente ao processo de quantificação. As informações que são difíceis de serem quantificadas precisam ser interpretadas de maneira ampla, não se restringindo apenas ao significado imediato do dado objectivo. Efectivamente, a pesquisa qualitativa, busca se integrar ao objeto de estudo para melhor compreendê-lo. Para isso, serve-se preferencialmente de informações descritivas capazes de alavancar interpretações que conduzam à delimitação de nexos causais. (Júnior, 2011).

Daí algumas características básicas desse tipo de pesquisa, tais como: ter o pesquisador como chave, preocupar-se com processo e não somente com os resultados e o produto; valorizar o significado e obtê-lo a partir da percepção do fenômeno visto num contexto. (Minayo, 1996 & Trivinos, 1987, citados por Júnior, 2011).

A pesquisa sendo qualitativa, adoptou o método documental, complementado com o método bibliográfico. Em termso bibliográficos, existe pouca literatura sobre a matéria do

risco político, em geral, e sobre os riscos do sistema político moçambicano, em particular. Perante as escassas obras, houve a necessidade de efectuar uma procura de livros, artigos científicos, revistas físicas e electrónicas que abordam sobre os riscos do sistema político moçambicano, para a partir da sua análise e interpretação, construir uma articulação teórica sobre os riscos do sistema político moçambicano. Foram também utilizados artigos de opiniões de pessoas singulares e organizações governamentais e não-governamentais, assim como as opiniões vinculadas pelos actores políticos e activitas cívicos e sociais.

Para colmatar o défice da pesquisa bibliográfica, decorrente da escassez, ou quase ausência de estudos analíticos sobre os riscos do sistema político, excepto o artigo do professor Luca Bussotti, que analisa os riscos da democracia moçambicana, recorreu-se a uma pesquisa documental, através da consulta de relatórios, actas, leis e regulamentos.

A técnica adoptada para a apresentação e análise dos dados foi a de categorização. A categorização permitiu fazer uma análise e síntese do material colhido ao nível da consulta bibliográfica, e documental sistematizá-lo, de modo a compreender a configuração do sistema político moçambicano, no tocante ao sistema eleitoral, sistema de Governo, modelo de democracia e o modelo de descentralização.

CAPÍTULO III

O Conceito de Risco

O risco é uma realidade social, económica e política presente no dia-a-dia da vida dos cidadãos, das famílias, das organizações, das empresas e ao nível dos Estados.

Ao nível individual, os cidadãos correm diariamente vários riscos quando saem de casa e se dirigem aos locais de trabalho, sofrem, por exemplo, o risco de acidentes.

Ao nível económico, as empresas para a escolha dos produtos a negociar, dos mercados competitivos dos locais a investir, há sempre uma pré-avaliação dos riscos e aferição da viabilidade do negócio, sendo o conhecimento dos riscos fundamental na tomada de decisão sobre os ramos de negócio e o tipo de negócio a desenvolver e na escolha do local para o investimento.

Ao nível social, todos os dias os cidadãos, as familias são obrigados a tomar decisões para contornar riscos de perda de vida, riscos de doenças entre outros, assim como as instituições incluem no seu dia-a-dia planos para o enfrentamento de vários riscos sociais de que estão expostos, desde os riscos decorrentes da segurança, higiene, saúde nos locais de trabalho, entre outros.

São várias e diferentes as explicações sobre as origens de estudos sobre os riscos, não havendo unanimidade na abordagem sobre a sua génese histórica

De acordo com Jorion (1998, p. 65) citado por Accorsi (2014, pp. 41-42), "as origens da palavra risco remontam ao latim *resecare* (cortar separando). Seu significado original provem da noção do perigo que os navegantes tinham ao passar por rochas perigosas e pontiagudas". Ainda hoje muitos associam o conceito de risco a perigo, ameaça ou à chance de que algo desfavorável aconteça.

O sociólogo inglês Anthony Giddens defende a tese de que a palavra tem suas origens em Portugal ou Espanha, e que estaria ligada à época das grandes navegações. Segundo ele, a palavra era usada como uma referência ao ato de navegar em oceanos e mares desconhecidos. Catherine Althaus cita o cientista político francês e especialista em seguros François Ewald, que sustenta que a noção de risco surgiu primeiro na Idade Média, e que estava relacionada

com os seguros marítimos — nesse caso, designava as ameaças e imprevistos que poderiam colocar em perigo uma viagem.

Peter Bernstein (1997) citado por Accorsi (2014), por sua vez, acredita que: O estudo sério do risco começou no Renascimento, quando as pessoas se libertaram das restrições do passado e desafiaram abertamente as crenças consagradas. Foi uma época em que grande parte do mundo seria descoberta e seus recursos explorados. Uma época de turbulência religiosa, de capitalismo nascente e de uma abordagem vigorosa da ciência e do futuro.

Escrevendo sob a óptica do investidor financeiro, Bernstein chama a atenção para o casamento da noção de risco com a de probabilidade, e de como os matemáticos a partir do Renascimento desenvolveram a estatística para tentar minimizar as incertezas que acompanhavam a expansão do sistema financeiro e das trocas comerciais transoceânicas. Nesse processo, a maneira como o conceito de risco começou a ser manipulado e entendido permitiu que as sociedades europeias começassem a se descolar da noção de que os acontecimentos presentes e futuros estavam nas mãos de Deus, e de que só restava aos seres humanos a certeza da fé para protegê-los das agruras do destino. Ao explorar essas ideias com um ferramental intelectual derivado da razão, da filosofia e da ciência, o mundo europeu começou a entrar naquilo que conhecemos por modernidade — isto é, a orientar-se em direção ao futuro, e não mais ao passado, que era a característica da tradição religiosa.

Conforme já exposto, a ideia de risco ficou associada à noção de perigo. Todavia, se levarmos em conta o que os autores até agora apresentados escreveram sobre o termo, a noção de ameaça não é a única que está presente nessa definição.

Segundo Accorsi (2014), um dos livros mais interessantes que retratam a evolução histórica do conceito de risco foi escrito por Bernstein (1997). Segundo o autor "a ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza" (Bernstein, 1997, p. 1).

O livro mencionado destaca que "o estudo sério do risco começou no Renascimento, quando as pessoas se libertaram das restrições d passado e desafiaram abertamente as crenças consagradas" (Bernstein, 1997, p. 3). A colaboração entre Pascal e Fermat, no século XVII, "levou à descoberta da teoria das probabilidades, o núcleo matemático do conceito de risco" (Bernstein, 1997, p. 3).

De acordo com Flávio Oliveira (2014, p. 71), no início do século XXI, os riscos tornaram-se mais evidentes e perceptíveis por obra do processo de globalização. Com a intensificação dos contactos sociais, económicos e políticos, as probabilidades de perdas e ganhos desigualmente distribuídos tornou-se uma realidade inescapável para indivíduos e organizações (Flávio Oliveira (2014, p. 71). A própria vida normal", cujas preocupações, até as julgadas como mais simples, como a compra de um automóvel, o estabelecimento de uma relação conjugal, terminam gerando uma necessidade jurídica de proteger as pessoas contra toda uma gama de perdas: legislações são refeitas de modo a defender os direitos dos consumidores contra defeitos ocultos nos carros, ou a regular os direitos e deveres de casais que vivem juntos mas que não consumaram o casamento em cartórios. (Flávio Oliveira (2014, p. 71).

Todavia, no final do século XX e início do século XXI, a percepção que liga risco a ameaças terminou se tornando preponderante. Nos trabalhos de Anthony Giddens e do alemão Ulrich Beck, essa "tendência" foi bem analisada. (Flávio Oliveira (2014, p. 76). Ambos defendem a ideia de que a sociedade contemporânea passou a ser dominada por uma cultura do medo e da incerteza, fortemente marcadas pela Guerra Fria e, após os anos 1990, pela aceleração do fenómeno da Globalização. (Flávio Oliveira (2014, p. 76). Como resultado, houve uma transformação na direcção do que Beck chama de sociedade de risco. (Flávio Oliveira (2014, p. 76). De facto, o risco se infiltra em todas as experiências cotidianas, e as sociedades são incapazes de garantir os seus indivíduos contra as incertezas que vão surgindo e se multiplicando com o avanço da Globalização. (Flávio Oliveira (2014, p. 76). Giddens considera como uma característica definidora da sociedade de risco o facto de que os riscos externos (oriundos da natureza, como os terramotos, os furacões, as secas e as epidemias) começam a ficar em segundo lugar na lista de preocupações colectivas. (Flávio Oliveira (2014, p. 76). Em primeiro lugar, estão os riscos fabricados (como crises financeiras, colapsos no sistema de transporte aéreo, falências fraudulentas, poluição, congestionamento, o buraco na camada de ozônio, problemas com produtos industrializados, terrorismo e crime organizado). (Flávio Oliveira (2014, p. 76). Esses últimos são criados no próprio processo de expansão do conhecimento que a humanidade vai construindo do mundo que a cerca, e que produz sempre a

possibilidade intrínseca de que o controlo de alguns elementos termine levando ao surgimento de perigos não antecipados. (Flávio Oliveira (2014, p. 76).

Os dois pensadores entendem que há uma transformação social profunda em curso, e que está ocorrendo em todo o mundo. (Flávio Oliveira (2014, p. 77). Tendo em mente a noção dos riscos fabricados, as preocupações coletivas começaram a expressar cada vez mais uma série de medos, que estão capitalizados dentro dos diversos grupos. (Flávio Oliveira (2014, p. 78). As sociedades atuais preocupam-se com o sistema financeiro, o nível de emprego, a segurança individual, o sexo seguro, as epidemias de gripe, com produtos que não são nocivos ao meio ambiente, com a criminalidade, o terrorismo, a segurança cibernética, a corrupção, a violência policial, o planejamento urbano, os acordos pré-nupciais e com a qualidade do alimento que é produzido pela agricultura. (Flávio Oliveira (2014, p. 78). Como resultado, há um mal-estar presente na modernidade, o que cria a necessidade de que o processo político e seus protagonistas estabeleçam parâmetros para definir quais são os riscos mais importantes e quais os melhores procedimentos para lidar com eles. (Flávio Oliveira (2014, p. 78).

Assim, o risco pode ser visto como um fenómeno social. De facto, risco e sociedade estão ligados, e implicam a aceitação e criação de regras, bem como a destruição e construção de paradigmas. (Flávio Oliveira (2014, p. 78). A partir dessa constatação, deve-se considerar que o risco importa a esfera da política. (Flávio Oliveira (2014, p. 78). Os actores políticos devem se mover no sentido de enfrentar as ameaças que se originam das mais diferentes formas de risco, e devem criar prioridades e comunicar intenções e procedimentos de modo a criar apoios e afastar temores entre a população. (Flávio Oliveira (2014, p. 78).

Para Bremmer e Keat (ANO) citado por Oliveira e Marques (2014, 77), risco é a probabilidade de que um evento provocará uma perda mensurável. A partir dessa definição simples, os autores afirmam que ele é composto por dois factores: probabilidade e impacto, e fazem a seguinte pergunta: qual a probabilidade dc que um determinado evento de risco realmente ocorra? Se ele acontecer, qual a magnitude do seu impacto? Qualquer "evento de risco" é parte de uma cadeia causal (e que pode ter múltiplas causas), que tem consequências que podem afetar negativamente aquelas organizações ou indivíduos que estiverem mais expostos aos seus efeitos.

3.1. Riscos económicos

Os riscos não têm apenas dimensão política, existem também os riscos económicos. Os riscos económicos, podem se subdividir em riscos de mercado e risco comercial.

O risco de mercado é aquele advindo da variação potencial do valor de qualquer activo, passivo, bem ou serviço que um agente detém ou se comprometeu a deter no futuro, ao passo que o risco de crédito é o expresso na possibilidade de o mutuário falhar em sua obrigação financeira, de modo a causar prejuízo ao mutuante (IMF, 2004, citado por Pinto, 2014).

O risco financeiro é relacionado aos efeitos da variação de uma moeda doméstica no valor operacional, sempre que a mesma variação de uma moeda doméstica no valor de activos, passivos e receita operacional, sempre que a mesma variação tenha sido causada por movimentos repentinos dos mercados financeiros internacionais (Luo, 2009, citado por Pinto, 2014).

O risco comercial, por sua vez, é definido como o risco de não pagamento de obrigação em moeda local por parte de entidade não-soberana (comprador ou mutuário do sector privado), devido *a default*, insolvência ou falha no recebimento de mercadorias embarcadas de acordo com o contrato de fornecimento (IMF, 2003 & OECD, 2006, citado por Pinto, 2014).

Os riscos transacionais são aqueles que advém de forças transacionais que não tem origem financeira ou política, tais como conflitos com parceiros locais, vazamento de conhecimento crítico devido à rotatividade de funcionários, falta de expertise e experiência da força de trabalho local, e problemas infraestruturais existentes no país hospedeiro (Luo, 2009, citado por Pinto, 2014).

Em diversa literatura, os riscos económicos têm sido confundidos com o risco político, designando o risco que uma empresa estrangeira corre ao investir num país considerado não desenvolvido e supostamente instável, pelo que urge delimitar e distrinçar o conceito de risco político.

3.2. Conceito de Risco Político

Depois de delimitados os conceitos de risco e de riscos económicos, é momento de uma concentração para o risco político, que constitui objecto de estudo do presente trabalho.

De acordo com Pedro Manuel Pereira Dias Costa (2014), apenas recentemente começou a prestar-se atenção ao risco político, como área de estudo independente. Mas é com o advento da empresa e da instituição multinacional – essencialmente, no séc. XIX – que se começam a considerar os problemas específicos de um investimento num país estrangeiro. Muito antes de ser alvo de estudo, pois, qualquer instituição que tivesse interesses num país que não o seu de origem teria de lidar com riscos de ordem política[1].

> De acordo com Pedro Costa (2015), o período moderno do risco-político inicia-se com a Revolução Cubana e com as suas consequências para várias empresas norte-americanas. No entanto, apenas a academia se interessa em estudar o assunto, já que, por um lado, as empresas parecem ter considerado que a situação não se repetiria e, por outro, o universo de afectados não deixou de ser bastante reduzido. Uma análise sistemática do risco político, do lado das empresas que pretendem investir, também se deu na época da descolonização. Foi a partir deste facto que iniciou a estudar os sitemas políticos africanos, suas supostas instabilidades e, consequentemente, a necessidade de intervenção por parte das potências ocidentais, como no caso de Patrice Lumumba com os EUA e a Bélgica…
>
> Segundo Pedro Costa (2015), esta situação altera-se na década de 1970, com vários acontecimentos a despoletarem o interesse – e a preocupação – das empresas em relação aos acontecimentos políticos que poderiam ter influência nos seus negócios. O primeiro choque petrolífero, no início da década, inicia o processo, mas são as várias nacionalizações ocorridas, a Revolução no Irão e o segundo choque petrolífero que tornam a análise sistemática e regular do risco político uma necessidade para as empresas multinacionais[2]. Como um banqueiro observou, *[t]he*

[1] É claro que, mesmo em séculos anteriores ao XIX, havia estes problemas já que eram efectuados empréstimos transfronteiriços a reinos ou países por parte de famílias como os Medici, Fugger ou Rothschild, por exemplo (KRAYENBUELH, 1985, p. 7). No entanto, as ocasiões em que tal acontecia eram em numero reduzido, fazendo com que o problema não se pusesse com frequência ou regularidade.

[2] *"Of the sixty-one large multinational studied [in a 1983 study by the author], forty-five had institutionalized the political risk function by giving some individual or department the formal responsibility for assessing the macroeconomic and sociopolitical environment. Most of these companies, moreover, had created the current area of focused responsibility after 1978, indicating some increase I attention given to political risk after the*

world prior to 1973 was somewhat simpler economically and politically. Since that time the risks have escalated. Na mesma linha, outro referiu que *[w]e always did country evaluations on a more or less informal basis, but after de first oil shock, it became clear we had to evaluate things more carefully".*

De acordo com Pedro Costa (2015), nos anos 80 e 90 do século XX, situações como as que ocorreram no Afeganistão, nos Balcãs e no Sudeste Asiático, fizeram com que o assunto continuasse presente. No entanto, nestas duas décadas, as ameaças clássicas já referidas foram se tornando cada vez menos regulares e foram sendo substituídas, principalmente, por alterações adversas nas condições regulatórias ou operacionais. Os Estados começam a considerar mais a importância das empresas multinacionais para os seus países e, portanto, o seu objectivo passou a ser mantê-las mãos a serviços de objectivos nacionais, mesmo que isso fosse contra os interesses empresariais. Talvez por ter havido esta diminuição nos riscos políticos clássicos, o tema tenha desaparecido um pouco da atenção pública. (Bouchet et al, 2003, pp 9-10; Kennedy, 1991, pp. 194-195 & Moran, 2003 citados por Pereira, 2014).

É nos anos 2000, segundo Pedro Costa (2015), que se volta a assistir a um aumento significativo na importância dada ao risco político. A razão não foi tanto o terrorismo islamita – embora os atentados de 11 de Setembro de 2001 tenham tido um grande impacto na indústria seguradora – mas sim o colapso económico-financeiro da Argentina em 2002, que implicou a quebra em massa de contratos e a restrição de transacções financeiras de empresas estrangeiras.

Mais recentemente, poder-se-ia falar dos acontecimentos na Geórgia e na Ucrânia[3], a intervenção norte-americana no Iraque em 2003[4], a crise das dívidas soberanas na Europa, a 'Primavera Árabe' e os embargos comerciais mútuos, já em 2014, entre União Europeia e Estados Unidos da América, por um lado, e a Federação Russa, por outro. Alguns destes

---

Iranian revolution, as reported by the media". Idem, ibidem, p. 138, citado por, Pedro Manuel Pereira. *Tripa Dias Costa, A Analise de Risco político em Portugal, Revisao, Investigaçao e Recomendaçoes de Boas, Praticas (Dissertaçao de Mestrado), Lisboa, 2014.*

[3] Falamos tanto das revoluções como dos conflitos armadas em que ambos os países se viram envolvidos poucos anos depois, referenciado por Pedro Costa, A Análise de Risco Político em Portugal, Revisão, Investigação e Recomendações de Boas Práticas, Lisboa, 2014.

[4] Não tanto devido à intervenção em si – embora vários contraltos tenham sido quebrados devido à queda do regime de Saddam Hussein – mas principalmente no que toca à in fluência nos mercados petrolíferos, referenciado por Pedro Costa, A Análise de Risco Político em Portugal, Revisão, Investigação e Recomendações de Boas Práticas, Lisboa, 2014.

acontecimentos ajudam a comprovar a natureza repentina e de evolução rápida dos riscos políticos e, também, as suas consequências, como por exemplo, o aumento dos preços do petróleo. (Beradshaw et Al, 2012, p. 2).

Bremmer e Keats citados por Oliveira (2014, p. 80) definem o risco político como a probabilidade de que uma ação política particular produzirá mudanças nos resultados económicos. Importância não é tanto com os riscos externos (terremotos, secas) mas com os riscos fabricados, para usarmos a terminologia de Para os autores, giddens. Os riscos políticos são diferentes dos riscos económicos como a inflação ou o risco soberano.

McKellar (2010) citado por Oliveira (2014, p. 79), vai na mesma direção e define o risco político como o prejuízo potencial para uma operação de negócios que pode brotar de um comportamento político. Ele aponta para o fato de que os maiores problemas associados ao risco para as grandes corporações estão nos países em desenvolvimento. A política é uma atividade que objectiva decidir como uma sociedade deverá ser organizada, quem obtém o que e de que maneira, quem decide sobre as leis, e quais ideologias e princípios morais podem formar a base de determinado povo, e ocorre numa enorme variedade de níveis (global, regional e local).

Para Catherine Althaus citado por Oliveira e Marques (2014), o conceito de risco político está relacionado com o julgamento exercido por todos os tomadores de decisão, que ela chama de operadores políticos. No acto de decidir, as lideranças políticas desenvolvem uma visão de mundo que esta atrelada à lógica da manutenção do poder, com todos os riscos a ela inerentes. Os presidentes de países liberais atuariam sempre pesando os perigos de um resultado eleitoral negativo, enquanto ditadores decidiriam com o medo implícito de que sempre poderiam ser removidos violentamente do poder. Ela chega à conclusão de que a Análise do Risco Político termina sistematizando a investigação de um processo de atividade política que não é novo, mas que sempre existiu em todas as colectividades humanas.

De acordo com o International Monetary Fund (IMF, 2003, p. 264), citado por Luiz Pinto (2014), risco político é:

> *The risk of nonpayment on an export contract or project due to action taken by the importer's host government. Such action may include intervention to prevent transfer of payments, cancellation of a license, or events such as war, civil strife,*

revolution, and other disturbances that prevent the exporter from performing under the supply contract or the buyer from making payment.

Em outra clave, a Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA, 2009, p. 28), citado por Luiz Pinto (2014), apresenta o conceito de forma mais ampla:

Broadly defined, political risk is the probability of disruption of the operations of MNEs by political forces or events, whether they occur in host countries, home countries, or results from changes in the international environment. In host countries, political risk is largely determined by uncertainty over the action of government and political institutions, but also of minority groups, such as separatist movements. In home countries, political risk may stem from political actions directly aimed at investment destinations, such as sanctions, or from policies that restrict outward investment.

Luiz Pinto (2014) chama a atenção para a importância de observar que a diferença entre os conceitos do IMF e da MIGA espelham bem o principal cisma existente na literatura especializada sobre o escopo do risco político no âmbito dos negócios internacionais: entre os que apresentam conceitos muito mais estreitos de risco político, limitando o fenômeno ao risco colocado por ações governamentais ou sua omissão (Dolzer, & Schreurer, 2012, Rubins, & Kinsella, 2005, Butler, & Joaquim, 1998, Chartered Institute of Managemente Accountants, 2001, Bukley, 2003, Chermak, 1992, Comeaux, & Kinsella, 1997), e os que indicam outras formas de ação política ou social como fontes de risco político (Bremmer, & Keat, 2010, McKellar, 2010, Hoffman, 2008, Al Khattab et al., 2007, Nawaz, & Hood, 2005, Stosberg, 2005, Brink, 2004, Moosa, 2002, Wilkim, 2000, Howell, 2001, Kennedy, 1991, Kobrin, 1978, Jakobsen, 2012, Alon, & Herbert, 2009, Wafo, 1998, Haendel, 1979, Robock, 1971).

Para acentuar mais as diferenças, Luiz Pinto (2014) considera que vale citar o conceito completo de alguns autores, começando pelos exemplos mais limitados. Segundo Rudolf Dolzer e Christoph Schreuer (2012, p. 21), o risco politico é [...] *the risk inherent in a future intervention of the host state in the legal design of the project.* Noah Rubins e Stephan Kinsella (2005, p. 3) apresentam uma versão mais completa dessa noção, incluindo, também, a responsabilidade do governo por possíveis omissões:

Os diversos exemplos de definições mais completas e abrangentes podem começar com o conceito de Stephen Kobrin (1978, p. 4), citado por Luiz Pinto (2014), para quem o risco político *possibility of unwanted consequences arising from political activity*, ou o de Ian Bremmer e Preaston Keat (2010, p. 5), citado por Luiz Pinto (2014), segundo o qual *political risk is the probability that a particular political action will produce changes in economic outcomes*. autores seguem a mesma linha, mas destacam os impactos de uma possível ocorrência no capital, na receita e nas operações das entidades afetadas (Hoffman, 2008, Wilkin, 2000, Kennedy, 2001), citado por Luiz Pinto (2014). Um bom exemplo é o conceito de Wilkin (2000, p. 1), citado por Luiz Pinto (2014),: *political risk is the threat that politics or political players will have a negative impact on a firm's asset values, costs, or revenues*.

Não é incomum, também, que o risco político seja destacado na forma dos que provoca. Tal pode ser observado em David Jodice (1980, p. 5), citado por Luiz Pinto (2014):

> *Political risk may be defined as: changes in the operating conditions of foreign enterprises that arise out of the political process, either directly through war, insurrection, or political violence, or through changes in government policies that affect the ownership and behavior of the firm. Political risk can be conceptualized as events, or a series of events, in the national and international environments that can affect the physical assets, personnel, and operations of foreign firms.*

Esse conceito vai no mesmo sentido da definição mais antiga desenvolvida por Fred Weston e Bart Sorge (1972, p. 60), citado por Luiz Pinto (2014):

> *Political risk arises from the actions of national governments which interfere with or prevent business transactions, or change the terms of agreements, or cause the confiscation of wholly or partially foreign owned business property. Massive risks are also associated with the occurrence of hostile or warlike action, including civil war, revolution, rebellion, or civil strife, which also would interfere with foreign business ventures.*

A despeito da multiplicidade de abordagens, pode-se destacar os elementos mais importantes dos diferentes conceitos de risco político (Pinto, 2014, p. 19): (1) trata-se da possibilidade de ocorrência de determinados eventos; (2) os eventos possíveis devem afetar atividades comerciais e empresariais de caráter internacional, sobretudo os IEDs e as MNCs; (3) os eventos devem resultar em mudanças nas expectativas dos investidores, afetando

negativamente sua receita, seu capital, suas propriedades ou suas operações; (4) os eventos devem ser provocados por decisões governamentais ou por acções sociais (legais ou extra-legais) deflagradas com o intuito de influenciar a opinião pública ou as autoridades estatais.

Nesse sentido, de acordo com Luiz Pinto (2014), o risco político pode ser definido como a probabilidade de a ação política produzir mudanças negativas nos resultados econômicos esperados por exportadores e investidores diretos; ou o grau de exposição financeira/econômica/operacional de não-residentes às incertezas causadas por ações política ou socialmente motivadas.

Apesar da importância de uma definição mais elaborada, Luiz Pinto (2014), considera que o real significado do risco político só pode ser compreendido por meio do reconhecimento dos diversos elementos da cadeia causal de seus efeitos: fontes/ actores/ acções/eventos.

Para Luiz Pinto (2014), as fontes são os fatores que determinam o comportamento dos agentes, balizando a estrutura geral de sua racionalidade e, com isso, inspirando ou restringindo suas ações. Pode-se dizer, portanto, que há cinco fontes básicas de risco político: (l) o Obsolescing Bargain Model (OBM), (2) a instabilidade política, (3) as instituições (4) as preferências e atitudes, e (5) a geopolítica/ o sistema internacional.

Os actores são os agentes activos do risco político, ou seja, os indivíduos, grupos ou coletivos que, agindo de forma organizada ou desorganizada, com ou sem cobertura institucional, realizam as ações responsáveis pela ocorrência dos eventos de risco. São eles (Pinto, 2014, p. 20): (1) o Estado hospedeiro (executivo, legislativo ou judiciário, no governo central, regional ou local), (2) a sociedade civil, (3) os grupos rebeldes, (4) as organizações terroristas, (5) os governos estrangeiros e (6) as organizações multilaterais.

As acções dizem respeito ao tipo de ato político realizado pelos actores, tais como (Pinto, 2014, p. 20): (1) intervenções governamentais, (2) actos de sublevação, e (3) actos de guerra, ao passo que os eventos são as ocorrências que afectam negativamente as expectativas de exportadores e investidores directos: expropriação formal ou directa; confisco; nacionalização; expropriação "pegajosa" ou indirecta (creeping expropriation); venda forçada; quebra de contrato; negociação forçada; imposição de controlo de câmbio, capitais ou de remessa de lucros; *defaults politicamente* motivados; taxação discriminatória; corrupção; revolução; guerra civil; falência do Estado; golpe de Estado; golpe palaciano;

agitação social (greve e demonstração); destruição de propriedade, pilhagem, sabotagem e sequestros politicamente motivados; sanções económicas e embargos.

É importante observar, contudo, que alguns elementos da cadeia causal se cruzam, conforme apresentado abaixo, na tabela 1.

Tabela 1: Relação entre os elementos que compõem o risco político

Acções	**Actores**	**Fontes**	**Eventos**
Intervenções Governamentais	Estados Hospedeiros	— Obso lescing Bargain Model; — Insta bilidade Política; Instituições Políticas; Preferências e Atitudes	Expropriação Formal ou Direta; Confisco; Nacionalização; "Rastejante"ou Indireta (Creeping Expropriation); VendaForçada; Quebra de Contrato; Renegociação Forçada; Imposição de Controle de Câmbio, Capitais ou Remessa de Lucros; Defaults Politicamente Motivados; Taxação Discriminatória;

			Corrupção
Actos de Sublevação	Sociedade Civil; Grupos Rebeldes; Organizações Terroristas; Governos Estrangeiros; Organizações Multilaterais	Instabilidade Política; Instituições Políticas; Preferências e Atitudes	Revolução; Guerra Civil; Falência do Estado; Golpe de Estado; Golpe Palaciano; Agitação Social (greves gerais e demonstrações); Destruição de Propriedade, Pilhagem, Sabotagem e Sequestros Politicamente Motivados; Terrorismo; Sanções Econômicas e Embargos.
Actos de Guerra	Estados-Hospedeiros; Governos Estrangeiros; Organizações Multilaterais	Geopolítica/ Sistema Internacional; Instituições Políticas; Preferências e Atitudes	Destruição de Propriedade; Confisco; Prisões; Mortes; Ferimentos; Sanções Econômicas e Embargos

Fonte: *PINTO, Luis Fernando Luiz, Risco Político e Industria do Petróleo:As companhias nacionais de petróleo como variáveis, Tese de Doutoramento, Rio de Janeiro, 2014.*

Observados esses elementos, Luiz Pinto (2014), considera que o risco político pode ser classificado de acordo com dois critérios distintos: o (1) de incidência e o (2) de limitação. O primeiro se refere à classificação do risco como risco macro ou micro. O risco macro é aquele que incide sobre os investidores estrangeiros em sua totalidade, enquanto o risco micro é aquele que se limita a impactar apenas sectores, firmas e projectos específicos.

Tabela 2: Risco Político Macro e Micro

Macro Riscos	**Micro Riscos**
- Acções Governamentais: Imposição de Controlo de Câmbio, Capitais ou Remessa de Lucros; *Defaults* Politicamente Motivados; Taxação Discriminatória; Corrupção; - Actos de Subversão: Revolução; Guerra Civil; Falência do Estado; Golpe de Estado; Golpe Palaciano; Agitação Social (greves gerais e demonstração); Destruição de Propriedade, Pilhagem, Sabotagem e Sequestros Politicamente Motivados; Terrorismo; Sanções Económicas e Embargos; - Actos de Guerra: Destruição de Propriedade; Confisco; Prisões; Mortes; Ferimentos; Sanções Económicas e Embargos.	- Acções Governamentais: Exportação Formal ou Directa; Confisco; Expropriação "Rastejante" ou Indirecta (Creeping Expropriation); Venda Forçada; Quebra de Contrato; Renegociação Forçada. - Actos de Subversão: Destruição de Propriedade, Pilhagem, Sabotagem e Sequestros Politicamente Motivados; Sanções Económicas e Embargos (quando têm como alvo empresa ou sector específico).

Fonte: *PINTO, Luis Fernando Luiz, Risco Político e Industria do Petróleo:As companhias nacionais de petróleo como variáveis, Tese de Doutoramento, Rio de Janeiro, 2014.*

A outra forma de classificação, Luiz Pinto (2014), caracteriza o risco de acordo com os tipos de limitação impostos aos investidores diretos, dividindo-se, portanto, em risco de propriedade ou controle, risco de transferência e risco operacional. O risco de propriedade ou controle é aquele expresso na ameaça de alienação involuntária de título de propriedade ou de

privação inconsentida da possibilidade de se utilizar do investimento para o seu fim original. O risco de transferência é aquele relacionado à possibilidade de surgimento de futuros impedimentos à transferência internacional de fatores de produção, enquanto o risco operacional inclui qualquer mudança nas "regras do jogo", ou seja, qualquer mudança negativa no ambiente jurídico e regulatório no qual uma firma opera.

Tabela 3: Classificação de risco político segundo limitação

Risco de Propriedade ou Controlo	**Risco de Transferência**	**Risco Operacional**
Expropriação Directa; Confisco; Expropriação "Rastejante" ou Indirecta (*Creeping Expropriation*)	Imposição de Controlo de Câmbio, Capitais Remessa de Lucros	Forçada; Quebra de Contrato; Renegociação forçada; Taxação Discriminatória

Fonte: *PINTO, Luis Fernando Luiz, Risco Político e Industria do Petróleo:As companhias nacionais de petróleo como variáveis, Tese de Doutoramento, Rio de Janeiro, 2014.*

Uma abordagem diferente de conceber o risco político foi desenvolvida por Luca Bussotti (2015).[5]

> Para Luca Bussotti[6], risco político, longe de constituir o risco empresarial de investimentos em países considerados politicamente instáveis, consiste no facto de tornar impossível a alternância na governação. "Neste caso, para Luca Bussottio cálculo e o estudo do risco político não estão relacionados com os interesses de empresas estrangeiras em garantirem seus lucros diante de um país terceiro, mas sim na qualidade da democracia que um certo país está levando a cabo e nos riscos ínsitos no seu sistema de governação. O acento passa dos riscos externos aos internos, dos riscos económicos aos riscos propriamente políticos, tendo como preocupação

[5] Disponível em: hTTPS://Periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/artide/view/235557> Acesso em 15 de Setembro de 2022.
[6] *Idem.*

principal os efeitos que as escolhas de política interna têm junto às populações, e não aos investidores económicos". A dificuldade, neste caso, não consiste tanto na pura manutenção do poder, mas sim mantê-lo mediante meios aparentemente ou parcialmente democráticos e legais, uma vez que não estamos diante de um regime autoritário e repressivo. As classes dominantes conhecem perfeitamente o limite além do qual o sistema não pode tolerar alterações, enquanto os eleitores vivem na convicção de que aquela democracia é plena, desconhecendo este limite. Neste sentido, a comunicação social desempenha um papel fundamental em propalar uma ideia de democracia que não seja bloqueada mas sim madura e aberta. Poderá haver choques quando o risco, graças aos mecanismos democráticos vigentes no país – as eleições acima de tudo –, irá concretizar-se, ou seja, quando um dos partidos que não está no poder conseguirá a maioria e, portanto, o direito a governar. Para evitar esta situação, o partido que governa terá que fazer com que ela não venha a acontecer: aqui, a necessidade de controlar os órgãos que superintendem aos processos eleitorais, de maneira a alterar os resultados das urnas, se necessário e mediante meios o mais possível próximos à legalidade.

O presente trabalho foca-se no risco político na sua dimensão interna, aferindo quais seriam os riscos da democracia moçambicana derivantes do seu ordenamento jurídico-institucional. Assim a definição mais clássica de risco político, relacionada com o cálculo do risco com relação a investimentos externos num certo país não será considerada, para efeitos do presente trabalho.

CAPÍTULO IV

Sistema Político Moçambicano

4.1. Configuração do Sistema Político Moçambicano

O sistema político Moçambicano é multipartidário, desde a aprovação da Constituição de 1990, tendo as primeiras eleições multipartidárias tido lugar em 1994.

Do ponto de vista orgânico, o sistema político moçambicano, compreende a existência de cinco órgãos de soberania, sendo dois do poder do executivo, nomeadamente o Presidente da República e o Governo, um do legislativo a Assembleia da República e dois do sector de justiça, os tribunais e o Conselho Constitucional.

O Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político pois ele é o Chefe do Estado, Chefe do Governo, com poderes para nomear, exonerar e demitir os membros do Governo, dissolver a Assembleia da República, demitir os Governadores eleitos, nomear os titulares supremos dos órgãos da justiça.

Não há uma separação entre o Presidente da República e o Governo, uma vez que este é Chefiado pelo Presidente da República. Embora o Presidente da República seja simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo, só tem com a Assembleia da República uma relação na sua qualidade de Chefe do Estado, através de apresentação em sessão solene, de uma informação anual sobre a situação geral da nação, sem espaço para o questionamento dos Deputados, o que significa que o Presidente da República não presta contas à Assembleia da República. A prestação de contas à Assembleia da República é feita pelo Governo, que é chefiado nestas sessões pelo Primeiro-Ministro, sendo os principais momentos, o da sessão de perguntas, da apresentação do relatório sobre as actividades do Governo e da sessão das informações do Governo.

O poder executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Governo, o poder legislativo é exercido pela Assembleia da República, que também exerce as funções de órgão representativo de todos os cidadãos e órgão de fiscalização política da acção Governativa do poder executivo e o poder judicial é exercido pelos Tribunais e Conselho Constitucional. Este último, embora não tenha sido formalmente qualificado como um Tribunal por opção política do legislador é materialmente um tribunal, o titular da jurisdição constitucional.

Para além dos órgãos de soberania existem órgãos centrais do Estado e órgãos de representação do Estado ao nível provincial e distrital, órgãos de governação descentralizada provinciais e Distritais e autarquias locais.

O Estado Moçambicano é Unitário, desconcentrado e administrativamente descentralizado. Em decorrência da descentralização administrativa existem órgãos de governação descentralizada provinciais, órgãos de governação descentralizada distritais e autarquias locais doptados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

No sistema político moçambicano existem eleições regulares, de cinco em cinco anos para a eleição do Presidente da República, Assembleia da República, órgãos de governação descentralizada e autarquias locais.

A Assembleia da República é constituída na presente legislativa, por três bancadas Parlamentares, sendo a FRELIMO a bancada com maioria absoluta desde as primeiras eleições multipartidárias, seguida pela Renamo como maior partido da oposição e por fim a terceira força que tem sido minoritária, neste momento representada pelo MDM.

Desde a adopção do multipartidarismo já foram assinados três acordos políticos de paz entre o Governo da FRELIMO e a Renamo nomeadamente em 1992, o Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, em 2014, o Acordo de Cessação das Hostilidades Militares e em 2018, o Acordo de Paz e Reconciliação Nacional.

Os três acordos de paz, supra, foram negociados fora do Parlamento, e formalizados em forma de lei. Este elemento evidencia dois factos relevantes na análise do sistema político moçambicano:

— A bipolarização do sistema político que é dominado pelos signatários do Acordo Geral de Paz, os quais negociam entre si os assuntos de interesse público que configuram a democracia moçambicana, sem envolvimento de outras forças políticas e da sociedade civil;

— A subalternização do Parlamento, o qual não é a sede da negociação política, mesmo entre as forças políticas com assento parlamentar, reduzindo-se ao papel meramente formal de “ratificar” os acordos políticos negociados e assinados fora do Parlamento.

Os partidos políticos são a única via através da qual os cidadãos podem concorrer à Assembleia da República, não podendo os cidadãos concorrerem individualmente, ou através de organizações da sociedade civil, e as listas de candidatura são fechadas e bloqueadas, não podendo os cidadãos eleger o candidato individualmente, mas apenas os Partidos Políticos, o que resulta na seguinte configuração do sistema político:

— Uma democracia representativa partidária, pois são os Partidos que concorrem à Assembleia da República, e os votos são direccionados a estes, sendo que os candidatos individualmente considerados não têm relevância. Assim a qualidade dos Deputados a serem eleitos, a sua representatividade politica e social depende das escolhas feitas pelos Partidos Políticos, que muitas vezes podem não coincidir com a vontade dos cidadãos eleitores.

— Uma vez que os Deputados não são eleitos individualmente mas sim através dos Partidos Políticos, eles estão vinculados à disciplina partidária; não podendo ter decisões independentes, recebem orientações da chefia das Bancadas Parlamentares sobre o sentido do voto e as chefias das Bancadas Parlamentares, por sua vez recebem orientações das respectivas direcções dos Partidos Políticos que representam, daí que as decisões são tomadas por bancadas parlamentares, sob orientação dos Partidos Políticos.

Os Deputados da Assembleia da República representam todo o país e não o círculo eleitoral pelo qual são eleitos, o que se traduz na diluição do vínculo que ligaria o Deputado e o círculo eleitoral pelo qual foi eleito e a própria relevância dos círculos eleitorais após a eleição. A não vinculação do Deputado a um determinado círculo eleitoral desresponsabiliza o Deputado em relação ao círculo eleitoral pelo qual é eleito, não permitindo uma prestação de conta. Portanto, os cidadãos não só não conhecem o Deputado que elegem porque escolhem os Partidos, como também não tem como exigir dos Deputados eleitos a prestação de contas sobre o cumprimento das promessas eleitorais feitas pelo Candidato durante a campanha eleitoral, o que pode reduzir o interesse dos cidadãos na política, por não estabelecer um vínculo que ligue o cidadão eleitoral e o Deputado eleito. Deste modelo resulta que nem todos os Distritos estão representados na Assembleia da República, podem ser eleitos Deputados não residentes num determinado círculo eleitoral e sem contacto com os eleitores, assim como podem ser eleitos Deputados que não são de preferência dos cidadãos eleitores. A única vantagem deste sistema reside no facto de as Bancadas Parlamentares terem uma possibilidade mínima, ou até nula, de desobedecer à linha imoposta pelo partido, tornando o mandato presidencial e o executivo estáveis e distantes de ameaças

de crise de governo que são pelo contrário habituais em democracias com modelo parlamentarista.

O Presidente da República é eleito individualmente, por sufrágio universal, pessoal e directo, enquanto que os Deputados são eleitos por lista fechada e bloqueada de um Partido Político. Deste sistema de eleição, resulta que o Presidente da República, goza de uma legitimidade directa, decorrente do voto popular e, consequentemente, não busca a sua legitimidade no Parlamento, o que fragiliza o Parlamento. O Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político moçambicano, ao passo que o Parlamento acaba tornando-se uma tribuna mais do que o lugar privilegiado do poder legislativo.

Neste figurino, uma vez que não é a maioria parlamentar que forma o governo, mas sim o Presidente da República que resulta das eleições Presidenciais, significa que é possível ter um Presidente da República que não pertence à maioria Parlamentar, o que colocaria sérios problemas de governabilidade e estabilidade política do país, pois o Presidente da República, que, para além de ser Chefe do Estado, é chefe do Governo, não teria uma maioria parlamentar para aprovação do Programa Quinquenal do Governo, do plano económico e social, Orçamento de Estado e outros instrumentos de governação. Esta possibilidade é dada pela própria lei eleitoral, que prevê a opção, do lado do eleitor, de um voto distinto entre o candidato à presidência e o outro para a lista do partido político. Portanto, o Presidente poderá ficar sem suporte parlamentar, não tendo condições para a governação do país, pelo que o único recurso que teria, seria a dissolução da aprovação do Programa do Governo por duas vezes, convocando-se novas eleições legislativas. E no caso de convocação de eleições legislativas e novamente não tivesse uma maioria parlamentar que o aprovasse? Qual seria a solução? O sistema não oferece uma saída. Muito menos oferece saída no caso de não aprovação do plano económico e social anual, sem o qual não se pode operacionalizar o programa quinquenal. Esta questão é ainda crítica, se se considerar que o sistema moçambicano não permite coligações pós-eleitorais. Até ao momento tem coincidido que o Presidente da República pertence ao Partido com a maioria Parlamentar, daí que se pode considerar que o sistema de Governo ainda não foi testado neste aspecto, havendo por isso um risco de instabilidade político e governativo numa hipotética situação de um Presidente da República sem uma maioria parlamentar que suporte a sua acção governativa, num contexto em que o sistema não admite coligações pós-eleitorais. Porém, tal situação se deu em alguns municípios, que passaram experiências difíceis, por um lado, mas inovadoras por outro,

obrigando maioria e oposição a dialogar em volta dos principais actos institucionais a serem aprovados.

Existem mais de 40 Partidos políticos legalmente inscritos, porém destes, nas eleições de 2019, apenas seis concorreram para as eleições legislativas e das Assembleias Provinciais, dezoito nas eleições legislativas e um partido concorreu apenas para as eleições da Assembleia Provincial e duas coligações para as eleições legislativas e Assembleias Provinciais.

Este cenário revela que a maioria dos Partidos Políticos legalmente constituídos não participa nas eleições, ou seja, não estão activos. Se a função principal dos Partidos Políticos é a conquista e exercício do poder político, através de participação em eleições, como se explica que mais de metade dos Partidos não participam em eleições? Significa que estamos em face de Partidos com existência apenas formal, sem actividade, sem membros, que se resumem na sua liderança, e por isso, sem nenhuma representação e implantação ao nível nacional.

Os resultados das eleições de 2019 revelam que, para as eleições Presidenciais, foram apresentados quatro candidatos, nomeadamente Filipe Jacinto Nyusi que obteve 73, 46%, Ossufo Momad, que obteve 21, 48%, Daviz M'bepo Simango que obteve 4.33% e Mário Albino, que obteve 0.73%. Para as eleições legislativas, a FRELIMO obteve 70, 78% dos votos, o que correspondem a 184 Deputados eleitos, a Renamo obteve 22, 71%, o que corresponde a 60 Deputados e o MDM, arrecadou 4,24%, o que corresponde a 6 Deputados eleitos. Para as eleições das Assembleias Provinciais, a FRELIMO obteve maioria nas 10 províncias e por isso fez eleger os seus candidatos como Governadores nas 10 províncias, onde teve maioria em todos os Distritos do país. Estes dados evidenciam que o sistema político moçambicano tornou-se num sistema de partido dominante, com a FRELIMO como o Partido dominante.

O Presidente da República é o Chefe do Estado, Chefe do Governo, com poderes para nomear, demitir e exonerar os membros do Governo, com poderes para a dissolução da Assembleia da República e com poderes de nomeação dos titulares do poder judicial, nomeadamente nomeação dos Presidentes do Tribunal Supremo, Conselho Constitucional, Tribunal Administrativo e Procurador Geral da República. O Presidente da república, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo

funcionamento correcto dos órgãos do Estado, é o garante da Constituição e Comandante – Chefe das Forças de Defesa e Segurança. O Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político, com poderes de intervenção em todos os demais poderes é, por um lado, um Chefe de Estado com poderes simbólicos como símbolo da unidade nacional e, por outro, participa no exercício activo da acção governativa como Chefe do Governo. A excessiva concentração de poderes no Presidente da República fragiliza os demais órgãos de soberania, em particular a Assembleia da República e o Governo que se encontram numa posição subalterna, o que fragiliza o princípio da separação de poderes, a independência dos órgãos de soberania e o sistema de freios e contrapesos.

A Confiança dos cidadãos no sistema político tem vindo a reduzir, o que se pode aferir pela redução dos partidos políticos e candidatos que concorrem para as eleições e aumento da abstenção eleitoral.

A FRELIMO tem ganho todas as eleições ao nível da Presidência da República e com maioria ao nível parlamentar e provincial, entre outros devido a vários factores. Acima de tudo, à sua historicidade, decorrente do facto de ser o Partido sucedáneo do movimento de Luta de Libertação Nacional, proclamador da Independência e, por isso, construtor da Independência. Além deste elemento de historicidade, a Frelimo é um Partido no Poder e que usa este mesmo poder para a sua própria manutenção. Este elemento garantiu à Frelimo um elevado nível de institucionalização, assim como de coesão, com enorme capacidade de gestão dos conflitos e diferenças internas. Outro aspecto significativo foi o seu nível de organização e capacidade de mobilização, a sua capacidade de renovação e auto-superação, ajustando-se às mudanças estruturais e conjunturais. Diferentemente de um partido de certa forma similar à Frelimo, o angolano MPLA, o maior partido de Moçambique teve sempre o cuidado de mudar o Candidato às eleições presidenciais por força da limitação dos mandatos presidenciais, garantindo desta forma uma continuidade de governaçao no seio de uma mudança na liderança desta mesma governação. A sua vantagem em termos de recursos e meios relativamente aos outros Partidos também sempre representou uma grande vantagem nas corridas eleitorais, embora as vitórias da FRELIMO não só resultem do seu capital de organização e mobilização, mas também das fraquezas dos Partidos Políticos da oposição. Com o processo de democratização, a Frelimo soube reconciliar-se com as confissões religiosas e o poder tradicional, depois de um distanciamento durante a fase socialista. Em paralelo, a Renamo, maior Partido da oposição, teve dificuldades em se transformar em

Partido Político Civil, tendo permanecido armado até ao ano 2022. Existem alguns desafios comuns que fragilizam os Partidos Políticos da oposição:

- A Personificação dos Partidos em torno da sua liderança;

- Os Partidos Políticos da oposição não têm conseguido apresentar uma proposta alternativa de um projecto de governação do país;

- Debilidade financeira e de recursos para fazer face as despesas inerentes ao funcionamento dos aparelhos partidários;

- Fraca Institucionalização dos Partidos Políticos;

- Fraca base de adesão dos cidadãos a membros de Partidos políticos da oposição, pelo menos em termos nacionais.

A Constituição de 1990 não definia um regime de incompatibilidades no exercício de funções de República, salvo os casos decorrentes do princípio da separação de poderes. Esta situação sofreu uma alteração com a Constituição de 2004 que veio estabelecer que o Presidente da República não pode, salvo nos casos expressamente previstos na Constituição, exercer qualquer outra função pública e, em caso algum, desempenhar quaisquer funções privadas (artigo 148 da CRM). Este princípio Constitucional é fundamental e estruturante, pois coloca a figura do Presidente da República na posição de um Chefe de Estado, pai da Nação, que deve exercer a sua magistratura moral na condução do Estado e, por isso, em regime de exclusividade, e não associado a determinados interesses de grupos, ou grupos de interesses, sejam eles políticos, económicos e sociais, para assegurar a sua imparcialidade, isenção, independência e transparência no exercício das suas funções.

Este princípio constitucional tem sido violado, pois por práctica reiterada, o Presidente da República tem sido o Presidente do Partido no Poder, o que também não concorre para a necessária distinção e separação entre o Estado, o Governo e o Partido no Poder, com o risco de partidarização do Sistema Político.

A questão mais problemática do sistema político moçambicano e que se coloca aos demais Estados Africanos, reside no facto de o sistema político não ter fundamento na realidade social e cultural moçambicana, por ser uma reprodução de modelos de democracia

ocidental do Estado, que ignora as particularidades do contexto sócio-antropológico moçambicano.

O risco que encerra a importação de modelos políticos de outros ecossistemas é de os mesmos entrarem em conflito com a realidade local, marginalizarem valores locais, descaracterizarem a identidade local, esvaziamento dos fundmantos do Estado gerando uma crise de legitimidade do próprio Estado.

Portanto, há um desafio que decorre da necessidade de reforma e de mudança de Paradigma para a construção de um modelo melhor ajustado ao contexto sócio-cultural e antropológico moçambicano que possa promover uma maior participação, maior representatividade, melhor enquadramento do poder tradicional, dos valores sócio-culturais decorrentes do carácter pluralista e diversificado da sociedade moçambicana.

A ideia de que Maputo é a capital do país e, por isso, a Nação, onde se concentram todos os centros do poder pode ser reinventado, criando várias capitais, dispersando os diferentes centros do poder, de modo a colocar o poder o mais próximo possível das comunidades. Quanto maior for o grau de descentralização e dispersão do poder, maior será a participação, representatividade e consequentemente a coesão nacional.

4.2. Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral é um factor estruturante do Estado de Direito Democrático. É através do sistema eleitoral que se efectiva a democracia e cidadania políticas, pois pela via do sistema eleitoral são definidas as normas para o acesso ao poder político, para a legitimação dos governantes e para à representação e participação democráticas dos cidadãos, nos órgãos do Estado ou públicos.

> De acordo com Jorge Miranda (2018, p. 147), em sentido amplo, Sistema Eleitoral é o conjunto de regras, procedimentos e de práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que está sujeita a eleição em qualquer país e que, portanto, condicionam (juntamente com elementos de ordem cultural, económica e política) o exercício do direito de sufrágio.
>
> Em sentido restrito, é a forma de expressão da vontade eleitoral, o modo como a vontade dos eleitores de escolher este ou aquele candidato, esta ou aquela

candidatura, se patenteia num resultado global final, o modo como a vontade (psicológica) de cada eleitor ou dos eleitores no seu conjunto é interpretada ou transformada na vontade eleitoral (vontade jurídica que se traduz, nomeadamente, na distribuição dos mandatos). (Miranda, 2018, p. 147).

No primeiro sentido, o sistema eleitoral depende de múltiplas variáveis: requisitos de capacidade eleitoral, activa e passiva, sufrágio directo e indirecto, recenseamento, processo de votação, apuramento e contencioso, carácter de eleição dentro do sistema do Governo. No segundo sentido, abrange, em especial, a estrutura do colégio eleitoral, regime de candidatura e o critério de eleição; e para além do elemento técnico-jurídico ou organizatório, implica necessariamente uma opção em matéria de representação. (Miranda, 2018, p. 147).

Enfim, um sistema eleitoral cura do critério: a maioria deve obter a totalidade dos mandatos atribuídos ao colégio eleitoral ou deve prever-se alguma forma de representação das minorias? Ou não deverá, antes, procurar-se a representação de cada partido em proporção do número de votos que tiver alcançado? Os dois objectivos de um sistema eleitoral são: por um lado, garantir a governabilidade de um país; por outro, dar representação máxima a todas as expressões políticas da sociedade. E, de acordo com o tipo de sistema eleitoral, a primeira ou a segunda característica poderá ser privilegiada. Os riscos, portanto, estão relacionados com: a. Um sistema eleitoral que não garante governabildiade; b. Um sistema eleitoral que não garante representatividade (Miranda, 2018, p. 148).

Como características comuns a quaisquer eleições apontem-se (Miranda, 2018, p. 21):

a) Pluralidade de intervenientes, por direito próprio ou a representar outrem, no seu interesse ou no interesse do representado;

b) Identidade de posições jurídicas dessas pessoas;

c) Diversidade de funções das pessoas intervenientes na eleição, os eleitores, e da pessoa eleita, o titular do cargo ou do órgão;

d) Manifestação de vontade individualizada de cada uma dessas pessoas;

e) Apuramento de um resultado final ou vontade comum, decorrente da pluralidade de expressões de vontade;

f) Revelação externa da pluralidade de manifestações individuais ou votos e, eventualmente, relevância da sua distribuição.

Conhecem-se três tipos de eleições (Miranda, 2018):

a) A eleição que decorre no interior de um órgão colegial de funcionamento permanente ou de funcionamento intermitente;

b) A eleição a cargo de um colégio eleitoral ad hoc e restrito, conjunto de eleitores reunidos expressamente para esse e só para esse efeito, e que funciona no exercício de competências eletivas, em moldes semelhantes aos de qualquer órgão colegial;

c) A eleição que realizam eleitores dispersos, sem contactos uns com os outros a não ser em frações correspondentes a assembleias de voto locais e sem que a validade de voto de cada um dependa da validade dos votos dos outros, exceto relativamente a essas assembleias eleitorais. (Miranda, 2018, pp. 21, 147 e 148).

4.3. Importância do Sistema Eleitoral

Os sistemas eleitorais desempenham um papel fundamental num sistema político, pois é através do sistema eleitoral que se legitimam os titulares dos órgãos electivos, conferindo um carácter republicano e democrático ao Estado, assim como é através do sistema eleitoral que se define o grau de representatividade política e social de uma democracia.

A forma de escrutínio eleitoral resulta ser um dos factores mediatos determinantes, não apenas da dinâmica dos sistemas políticos, mas, igualmente do modelo de governação democrática que resulta da sempre difícil combinação entre as exigências de governabilidade e de representação popular. (Carlos Blanco de Morais, 2017, p. 237).

De acordo com Carlos Blanco de Morais (2017, p. 237), tal sucede por quatro ordens de razão:

— **"Em primeiro lugar**, tal como afirma Gomes Canotilho, a escolha deste ou daquele sistema eleitoral envolve diferentes concepções de democracia: ou se opta por um

modelo de pendor maioritário e decisional (que privilegia um vencedor claro entre os grandes partidos políticos e facilita maioria parlamentares politicamente homogéneas e aptas a formar Governo), ou se escolhe um modelo de pluralismo dispersivo e igualitário (favorecendo-se a representação equitativa de todas as forcas com um mínimo de expressão eleitoral e se catalisa compromissos de governo entre as forças de famílias políticas diversas), ou, se, opta, por contribuições híbridas entre os modelos anteriores.

— **Em segundo lugar**, no Estado democrático de direito, caracterizado por uma representação parlamentar de natureza partidária, o sistema eleitoral condiciona o formato do sistema de partidos e este marca a operactividade do sistema político seja no tocante à preponderância (permanente ou cíclica), de certos órgãos sobre outros, seja no que concerne ao nível de estabilidade da governação.

— **Em terceiro lugar**, o bom funcionamento do sistema eleitoral contribui para a consolidação e a confiança pública na democracia, na medida em que os eleitores se revejam na fiabilidade e integridade do escrutínio e minimamente nos mandatários que elegeram.

— **Em quarto e último lugar**, o sistema pode ser concebido e condimentado deliberadamente na origem, tanto como um instrumento de reforço de forcas políticas dominantes, destinado a favorecer certos partidos políticos ou correntes ideológicas ou a enfraquecer forças políticas minoritárias mais radicais, como ao invés, ser reconduzido a um pacto ou compromisso mais alargado entre forcas políticas, de forma a tornar presente no parlamento toda a magnitude do espectro partidário." (Morais, 2017, pp. 237-138).

Tendo em conta que as eleições devem cumprir o objectivo de delegar o poder político, espera-se que os sistemas eleitorais contribuam para a estrutura do Sistema Partidário e o processo político de um País. Tal como Nohlen (2000) citado por Basedau (2011) afirma, os sistemas eleitorais devem preencher os seguintes requisitos:

a) **Em primeiro lugar**, um sistema eleitoral deve garantir uma justa representação dos diferentes grupos sociais, incluindo indivíduos dos diferentes sexos, classes sociais, religiões e grupos étnicos. Uma representação justa irá evitar sentimentos de derrota e marginalização entre grupos, principalmente as minorias que poderiam -Caso contrário -conduzir a insatisfação social ou mesmo à violência política. A diversidade cultural e étnica, em África e não só, torna a representação uma função essencial.

b) **Em segundo lugar**, o Sistema Eleitoral deve facilitar as decisões políticas. Por esta razão, ele deve contribuir para a concentração do sistema partidário.

Existe uma maior probabilidade de eficiência no Sistema Político e no governo quando os Partidos representados no Parlamento não forem muito pequenos e extremamente diferentes.

c) **Em terceiro**, a função de participação, não se refere no sentido de afluência às urnas. Uma eleição deve ser considerada um acto de participação pelo simples facto de haver um recenseamento e uma votação justa e efectiva. A participação como função de um sistema eleitoral refere-se a oportunidade dos eleitores expressarem as suas preferências em relação a determinados candidatos. Existe a possibilidade de eles votarem no candidato da sua preferência ou lhes serão impostas listas invariáveis de candidatos por parte dos líderes políticos?

d) **Em quarto lugar**, um sistema eleitoral deve basear se na simplicidade e transparência. Os eleitores devem perceber como funciona o Sistema e o que acontecerá com o seu voto. Isto é particularmente importante para os países em desenvolvimento onde uma larga maioria da população tem baixo grau de instrução. Além disso, a falta de transparência pode provocar suspeitas de fraude eleitoral. Sistemas eleitorais complexos e sofisticados, concebidos na perfeição em termos de funções, raramente tornam-se simples e transparentes.

e) **Finalmente**, o sistema eleitoral de um país, deve gozar de legitimidade, o que significa que ele deve ser aceite por toda a sociedade em geral. A situação de requisitos citados -ou pelo menos dos mais importantes destes -é o que geralmente confere legitimidade a um sistema eleitoral. A contestação ao sistema eleitoral como parte central das regras do jogo político pode provocar graves tensões políticas.

De acordo com Luís de Brito (2016), um bom sistema eleitoral deve responder a vários, requisitos, por forma a garantir uma efectiva convivência democrática na sociedade:

— **"Em primeiro lugar**, o sistema eleitoral deve ser fácil de compreender não só pelos partidos e candidatos mas também pelos eleitores, ou seja, pelos cidadãos comuns. Estes devem compreender sem dificuldade como os votos se traduzem em mandatos, mas sobretudo, devem poder fazer o seu registo eleitoral e depois exercer o seu direito de voto de forma simples e acessível à maioria.

— **Em segundo lugar**, o sistema eleitoral deve ser inclusivo e permitir uma real competição. O sistema eleitoral é inclusivo quando os resultados que produz permitem a representação de minorias sociais. Para isso, a competição deve ser

organizada de tal forma que os eleitores possam fazer uma escolha efectiva entre os candidatos, minimizando-se o que se designa por "voto útil".

— **Em terceiro lugar**, o sistema eleitoral deve garantir que os resultados sejam considerados legítimos pelos actores e pelos cidadãos. O sistema eleitoral deve ajudar as reduzir eventuais conflitos, em vez de os exacerbar. Uma das condições de base para que isso aconteça é que os resultados possam ser conhecidos rapidamente. Mais importante ainda: é preciso que todas as forças políticas tenham consciência de ter igual oportunidade de vencer eleições e de não ficarem totalmente excluídos da governação, quando não as ganham. Esta é a condição para que os derrotados não sejam tentados – ou empurrados – a actuar fora do quadro democrático, recorrendo eventualmente à violência como forma de luta política.

— **Em quarto lugar**, o sistema eleitoral deve ser sustentável, estando do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista da sua gestão. A sustentabilidade depende do grau do desenvolvimento e dos recursos disponíveis no país para consagrar aos processos de formação de representação democrática. Este princípio deve ser tomado em consideração no processo de desenho e negociação do sistema eleitoral e deve ser uma preocupação permanente.

— **Finalmente**, o sistema deve ser baseado num forte consenso no seio das forças e dos cidadãos. Tal como a Constituição, o sistema eleitoral estabelece regras básicas da convivência democrática, pelo que deve ser integralmente assumido por todos, como condição para se assegurar ao país a desejável estabilidade política. Assim, a sua elaboração e aprovação não deve obedecer a interesses partidários conjunturais, traduzindo consensos superficiais, mas a um processo de real negociação interpartidária, completado por um movimento amplo de consultas e de debate público".

Portanto, o sistema eleitoral é o mecanismo através do qual se elegem os titulares dos órgãos electivos. Um sistema eleitoral deve assegurar a representatividade política e social, permitir a inclusão e a democraticidade do exercício do poder e assegurar a estabilidade governativa do país.

Será que o sistema eleitoral moçambicano assegura uma justa representatividade da sociedade moçambicana? Será um sistema que assegura a maior democratização do exercício do poder político? Quais são os riscos inerentes ao sistema eleitoral moçambicano? Estas são as questões em torno das quais o trabalho irá incidir neste capítulo.

4.4. Os efeitos do Sistema Eleitoral no Sistema Político

Os sistemas eleitorais configuram o sistema político e a qualidade da representatividade democrática. Não existe um sistema eleitoral perfeito. Todos os sistemas eleitorais têm mais ou menos efeitos positivos e negativos na qualidade da democracia.

> Para avaliar, utilitariamente, o impacto do sistema eleitoral na configuração do espetro partidário ganha sentido uma conceção de sistema de partidos em sentido estrito, que pode ser definido como o modelo de formatação partidária que deriva da relação entre o número de partidos que obtém representação parlamentar e as variáveis compostas pelo seu peso representativo, a sua estrutura relacional, a sua durabilidade e o modo como, individualmente ou mediante alianças podem aceder ao exercício do poder. (Carlos Blanco de Morais, 2017, p. 241).

> Em razão do modo como logram transformar os votos em mandatos e influir na representação parlamentar dos partidos que se submetem a actos eleitorais, os sistemas eleitorais podem assumir a seguinte natureza, (arlos Blanco de Morais, 2017, pp. 241 e 242):

> — **Sistemas maioritárias:** o Estado divide-se em círculos ou circunscrições eleitorais de pequena dimensão e o partido vencedor ganha a totalidade dos mandatos em disputa (em regra, os círculos são uninominais, envolvendo a eleição de um só mandatário, pese o facto de existirem, ainda sistemas maioritários com círculos plurinominais, sendo maiores partidos favorecidos pelo sistema.

> — **Sistemas Proporcionais:** o Estado divide-se num único círculo eleitoral plurinominal ou em círculos regionais plurinominais, os partidos apresentam listas de candidatos nas circunscrições em disputa e o número de mandatos atribuídos a cada partido, por círculo tem uma correspondência mais ou menos acentuada em relação ao número de votos neles obtidos, favorecendo-se, tendencialmente, uma distribuição equitativa de lugares entre grandes, médias e pequenas formações partidárias;

— **Sistemas mistos:** de um modo geral são aqueles que combinam uma forma de escrutínio proporcional com outra maioritária (o eleitor dispõe de dois votos, um para eleger um mandatário num circulo uninominal e outro para eleger mandatários constantes de listas partidárias em círculos plurinominais), procurando favorecer-se, por regra, os maiores partidos, sem prejudicar a representação das minorias com uma expressão eleitoral unanimemente relevante."

De acordo com os critérios de base traçados pela politóloga clássica ainda hoje ensinados, sem grandes alterações nas escolas de Direito europeias os sistemas eleitorais teriam um triplo efeito, sobre os eleitores, os partidos e os sistemas políticos:

i) Sobre os eleitores, a forma do escrutínio mandatários pode: ou travar a dispersão de votos por uma pluralidade de partidos correspondentes às preferências ideológicas imediatas ao eleitorado, convidando psicologicamente a concentração utilitária dos sufrágios nas grandes formações ou alianças partidárias (as quais são privilegiadas na atribuição na atribuição dos mandatos, como nos sistemas maioritários e em sistemas proporcionais corrigidos), ou ao invés, fomentar a respectiva dispersão favorecendo o voto sincero (sistemas proporcionais simples).

ii) Sobre os partidos, porque os sistemas eleitorais, ao catalisarem a concentração ou dispersão de votos favorecem, respectivamente uma redução de número de partidos representados no parlamento ou, inversamente, uma fragmentação pluripartidária na instituição parlamentar.

iii) Sobre Sistema político, porque bipartidários (onde dominam dois grandes partidos que se alternam no poder), sistema multipartidários bipolares com partidos interdependentes (alternância política entre duas coligações de partidos com ideologias afins) ou sistemas multipartidários mitigados com formações charneira (pequenos partidos centristas aptos a coligar-se com grandes partidos a esquerda ou a direita, que alternam no poder tendem a concentrar o poder e fabricar governos estáveis e liderantes suportados por uma maioria parlamentar, já os sistemas multipartidários dispersivos tendem a precarizar e debilitar o Executivo e a reforçar o peso do parlamento.

> Por conseguinte, o sistema eleitoral teria impacto na configuração do sistema de partidos e este assumiria, por seu turno, um relevo expressivo na formatação do tipo e subtipo de sistema político ou, pelo menos, seguramente, na sua dinâmica, veja-se o exemplo ilustrado pelo Reino Unido e a Dinamarca, trata-se de dois regimes monárquicos servidos pelos sistemas parlamentares. Verifica-se, contundo, que os parlamentarismos em causa são muito diferentes entre si e para essas diferenças contribui o impacto do sistema eleitoral no sistema de partidos e deste na configuração e na dinâmica do sistema político de governo. (Morais, 2012, pp. 241, 242, 243 e 271.).

4.5. Desafio da representatividade política e social do sistema eleitoral

Uma das mais importantes funções de um sistema eleitoral é assegurar a representatividade política e social da diversidade e do pluralismo que caracteriza a sociedade, de modo a que os cidadãos se revejam nos eleitos e se sintam representados, sendo por isso o sistema eleitoral também um importante factor de coesão nacional de paz e estabilidade política.

A eleição, ou seja, a decisão sobre os decisores, que constitui o mecanismo central de construção de representação política, embora não a esgote, é um processo complexo de luta concorrencial entre os pretendentes ao exercício de cargos políticos e obedece a um conjunto de regras que formam o sistema eleitoral.

Sublinhe-se, no entanto, que este neutro, capaz de traduzir mecanicamente uma pretensa vontade expressa pelos cidadãos no voto, mas um arranjo institucional que cria essa vontade e lhe da forma, influenciado directamente a representação política e, como tal, motivo de lutas pela definição da configuração mais favorável aos diferentes agentes políticos em competição. Note-se que, dependendo do sistema eleitoral em vigor, a mesma votação pode produzir resultados diferentes.

Assim, deve-se relativizar a ideia segundo o qual a eleição seria uma expressão fiel da "vontade popular", que na realidade não existe a não ser como produto de um trabalho de construção operado pelos actores políticos. (Brito, 2010).

A utilização do sistema eleitoral proporcional, segundo o critério do método de *Hondt*, é passível de gerar as seguintes conclusões, conforme Otero (1991, pp. 116-119):

a) Desde logo, o sistema eleitoral consagrado na Constituição tanto pode gerar a formação de governos minoritários, como se mostra susceptível de permitir a formação de governos maioritários monopartidários.

b) Por outro lado, o sistema proporcional mostra-se compatível com modelos decisórios eleitorais baseados no carácter ideológico dos partidos políticos ou na fulanização da escolha do eleitorado em função do candidato a primeiro-ministro, sendo mais difícil a sua adequação a um modelo de escolha directa e responsabilização imediata dos candidatos deputados, pelo menos em círculos eleitorais vastos;

c) Por último, sem sacrificar a estabilidade político-governativa, o sistema proporcional tem permitido o pluralismo de representação partidária a nível parlamentar, sendo o principal factor de configuração do actual sistema de partidos.

Apesar de habilitado a criar um círculo eleitoral nacional e a definir áreas geográficas dos restantes círculos eleitorais, não há maiorias reforçadas ou unanimidades de aprovação que, dentro do actual quadro constitucional, permitam ao legislador ordinário afastar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt*, ou adoptar qualquer mecanismo de cláusula-barreira.

Por conseguinte, dentro do enquadramento constitucional vigente, não podem ser ensaiadas quaisquer tentativas legislativas tendentes a consagrar um sistema eleitoral maioritário (a uma ou duas voltas) ou, através de mecanismos de engenharia eleitoral, consagrar formal ou nominalmente um sistema proporcional que funcionasse na prática como sistema maioritário.

Paralelamente a esta evolução verifica-se que, o distanciamento entre os eleitos e eleitores é completo: se inicialmente esse distanciamento era consequência da mediação partidária, votando o cidadão em programas políticos e não na pessoa do candidato a deputado; hoje o distanciamento decorre de se votar num "líder" partidário para primeiro-ministro, sendo a eleição dos deputados uma mera consequência de tal escolha, verificando-se a perfeita fungibilidade da pessoa do candidato a deputado.

Por consequência, a discussão central em torno do sistema eleitoral não é, como foi até alguns anos, a busca de um sistema que permita a estabilidade político-governativa: está demonstrado que o sistema proporcional é passível de gerar

maiorias parlamentares, sem sacrificar o pluralismo da representação partidária a nível parlamentar.

Com efeito, o verdadeiro problema do sistema eleitoral não está no seu carácter proporcional, antes se centra no seu carácter representativo.

Na realidade, observando o modelo político-constitucional vigente, verifica-se que os partidos políticos dominam quase toda a totalidade das formas orgânico-constitucionais de expressão institucionalizada da vontade popular. Desde o exclusivo de apresentação de candidaturas aos órgãos colegiais constitucionais eleitos por sufrágio universal directo, até à instrumentalização completa do instituto do referendo[7] e da própria viabilidade das candidaturas à presidência da república, passando pela colonização da Administração pública[8]. Os partidos políticos repartem entre si as estruturas decisórias do Estado e demais entidades públicas.

Assiste-se, deste modo, uma quase ditadura constitucional dos partidos políticos, os quais não se limitam a concorrer para a organização e expressão da vontade popular, antes monopolizam essa mesma expressão ao nível de todas as estruturas decisórias públicas, salvo quanto aos Tribunais.

É certo, reconheça-se, que em democracia compete aos partidos políticos a organização e expressão da vontade popular. Todavia, tal facto não impõe exclusividade, nem pode negar aos próprios cidadãos formas autónomas de participação nas estruturas decisórias do poder político.

No entanto, sem necessidade de grande esforço de demonstração, observa-se que a própria Constituição exclui a possibilidade de grupos de cidadãos ou organizações não partidárias apresentarem candidaturas autónomas, salvo quanto às assembleias provinciais, distritais e autárquicas concentrando nos partidos políticos uma tal prerrogativa. Ora, se isto se podia talvez compreender uma primeira fase de

[7] Neste ultimo sentido a lei orgânica do regime do referendo atribui aos partidos políticos e coligações partidárias o exclusive da campanha para o referendo. Cfr. Lei n.º 45/91, de 3 de Agosto, artigo 31º, n.º 2, Citado por Paulo Otero, *Sistema Eleitoral e Modelo Político Constitucional*, 1991, p. 119.

[8] Em particular sobre o fenómeno da colonização da Administração pelos partidos políticos, cfr. PAULO OTERO, *Conceito e fundamento*…, p. 280 seg.. *Ainda sobre a politização da Administração portuguesa*, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Um Retrato Actual da Administração Portuguesa, in Administração Publica e Direito Administrativo em Portugal*, AAFDL, Lisboa, 1992, p. 27 seg…, citado por Paulo Otero, *Sistema Eleitoral e Modelo Políco-Constitucional*, 1991, p. 119.

consolidação do próprio sistema partidário contra as forças dotadas de legitimidade revolucionaria ou militar, mostra-se hoje uma limitação sem sentido democrático.

Em boa vontade, num Estado de Direito democrático, conferir aos partidos políticos o exclusivo de apresentação de candidaturas para o órgão parlamentar, excluindo constitucionalmente grupos autónomos de cidadãos para o efeito, mostra-se apenas comparável ao papel que o Partido Comunista da URSS detinha na apresentação das candidaturas ao Soviete Supremo, isto segundo o artigo 100º da Constituição Soviética de 1977.

Neste sentido, pode bem questionar-se a legitimidade política, senão mesmo a congruência axiológica com o princípio do Estado de Direito democrático, de uma disposição da Constituição em sentido instrumental que reserva exclusivamente para os partidos políticos o monopólio de apresentação de candidaturas para os órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal e directo. (Canotilho & Moreira, V, citados por Otero, 1991, p. 120).

Por outro lado, importa não esquecer que a evolução traçada do significado das eleições parlamentares mostra que estas não possibilitam realmente a escolha da pessoa dos deputados, antes se converteram numa escolha plebiscitária de programas partidários ou na eleição de um chefe do governo. As eleições parlamentares transformaram-se em verdadeiros processos de escolha de uma administração. Em consequência, os deputados não representam politicamente o eleitorado, nem sentem qualquer necessidade de perante ele se responsabilizar, antes se encontram obrigados a "prestar contas" ao partido, senão mesmo ao respectivo "líder".

Em síntese, o verdadeiro défice democrático que o presente sistema político comporta centra-se no próprio grau de representatividade subjacente ao sistema eleitoral, independentemente da sua configuração como proporcional ou maioritário.

Na realidade, os principais problemas colocados resumem-se a dois: por um lado, a falta de identificação entre o eleito e os eleitores e de responsabilização do primeiro perante estes últimos; por outro lado, o estatuto monopolista que os partidos políticos têm ao nível da apresentação das candidaturas aos órgãos constitucionais colegiais eleitos por sufrágio directo.

> Se o primeiro problema se mostra solucionável no actual quadro constitucional, mesmo ao nível do próprio sistema eleitoral proporcional, já o segundo problema envolve a necessidade de democratização da democracia representativa, tal qual resulta da Lei Fundamental.
>
> Curiosamente, uma eventual revisão constitucional tendente a pôr termo ao monopólio partidário na apresentação de candidatura a deputados é comparável ao processo liberal delimitação dos poderes do monarca absoluto: os partidos políticos têm hoje, tal como o monarca teve durante os séculos XVIII e XIX, que autolimitar os seus poderes e prerrogativas. Por isso mesmo, o processo passa, antes de tudo, por uma autolimitação dos partidos políticos e expressa-se na sua disponibilidade para a modificação de certos aspectos relacionados com o sistema eleitoral.
>
> Caso contrario, o sistema-político poderá evoluir para formas cada vez menos dotadas de representatividade democrática. Cumpre, por isso mesmo, ao sistema eleitoral, envolvendo ou não revisão constitucional, tentar modificar o quadro descrito. (Otero, 1991, pp. 121-331).

O modelo actual de representatividade partidária foi o mais adequado ao contexto histórico e político em que foi adoptado, pois foi um modelo ajustado ao processo da transição democrática, em particular no caso de Moçambique em que a transição política, porque esteve associada à Paz, foi uma transição negociada, um processo com duas partes, que sendo actores das negociações, foram os signatários do acordo Geral de Paz e protagonista da transição democrática e da reconciliação.

Para Obede Baloi (2002), a grande vantagem do sistema adoptado em Moçambique foi a sua capacidade para assegurar um processo de pacificação e reconciliação nacional.

O bipolarísmo assumido pelas duas principais forças políticas na constituição e funcionamento dos órgãos eleitorais também contribuiu para amenizar o ambiente de desconfiança e serviu de garantia de um certo grau de competição política dentro de limites não destrutivo do processo de reconciliação nacional.

Mas é importante, a este respeito que, tão importante quanto a qualidade do sistema eleitoral a adoptar (mesmo quando essa qualidade é medida em função da relação com o contexto político, social e económico bem como as legitimas aspirações do país) é o processo

que leva a esse sistema. Em Moçambique, a escolha do sistema eleitoral, feita no contexto das negociações de Paz de Roma, ao envolver as principais forças politicas, representou o compromisso político possível.

Para Luís de Brito (2010, pp. 17-29), embora o sistema eleitoral de representação proporcional adoptado em Roma seja bem adaptado para garantir uma representação parlamentar dos partidos próxima da votação obtida e, nesse sentido, proporcione uma representação adequada no parlamento da relação de forças entre os diferentes partidos na sociedade, ele tem limitações nas circunstâncias específicas de um país como Moçambique, onde a experiência democrática é não só historicamente recente como também ainda bastante limitada do ponto de vista do livre exercício da cidadania.

Segundo Luís de Brito (2010), o principal defeito que se pode apontar a este tipo de sistema é o facto de ele desvalorizar o vínculo dos eleitos em relação aos eleitores e, por isso, ser fraco do ponto de vista da prestação de contas. Isto deve-se ao facto de a eleição dos deputados não ser feita nominalmente, mas, no caso moçambicano, através de listas partidárias fechadas. Assim, não só os deputados não dependem individualmente da confiança dos eleitores, mas sobretudo dependem para a sua eventual reeleição da sua boa relação com os responsáveis, ou com os seus colegas, do partido, que no seio do aparelho podem influenciar a sua inclusão nas listas e em posição elegível. Em suma, o serviço dos interesses do partido e dos seus líderes prevalece sobre os eventuais interesses do eleitorado.

De acordo com Luis de Brito (2010), o sistema eleitoral moçambicano parece estar adequado aos interesses das máquinas partidárias e dos profissionais da política, mas sofre ao mesmo tempo de um défice de confiança por parte dos cidadãos, que não sentem que os seus interesses e reivindicações sejam tomados em consideração pelos políticos. Ora, como sublinha Edigheji (2006) na sua análise sobre a representação política em África, a reactividade do sistema político e das políticas públicas às necessidades e aspirações das populações depende da instauração de um sistema inclusivo que permita ao cidadão fazer-se ouvir ao nível da governação e das escolhas políticas.

Para Luis de Brito, (2010), o desafio da inclusão é provavelmente em termos políticos, aquele que se coloca de forma mais urgente para a democratização da sociedade moçambicana na fase actual. Porém, deve ser entendido que inclusão não significa partilha de poder, de postos públicos, ou acesso a vantagens e recursos pelas forças políticas da

oposição, como parece ser vista por alguns políticos e intelectuais, mas a definição de regras de jogo que permitam uma maior e mais efectiva representação dos interesses dos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, de diferentes grupos sociais com interesses específicos.

Para que o sistema eleitoral contribua para a configuração de um sistema político mais representativo o inclusivo com uma maior responsabilização dos Deputados eleitos e com o necessário vínculo entre os eleitos e os eleitores, é necessário que se adopte um sistema eleitoral misto, que combine elementos do sistema de representação proporcional e o de maioria.

O sistema eleitoral misto oferece mais oportunidades de participação, inclusão e representatividade social e política.

> Para Luis de Brito (2016), a proposta de um sistema eleitoral misto para Moçambique combina as vantagens do sistema actual de representação proporcional com destaque para a relativa correspondência que este permite entre a percentagem da sua representação no parlamento, reflectindo assim de forma razoável o peso que cada um dos Partidos tem na sociedade, com uma das principais vantagens dos sistemas maioritários, que consiste numa espécie de representação territorial, resultante da ligação e identificação entre uma candidatura personalizada e o respectivo círculo eleitoral (uninominal).
>
> Segundo Luis de Brito (2016), uma das vantagens do sistema de representação proporcional personalizada é que permite que a representação parlamentar reflicta de forma, muito aproximada a voto dos cidadãos e, portanto, o peso social de cada formação política concorrente às eleições. Por outro lado, o recurso a uma lista nacional para a atribuição dos mandatos de compensação, proporciona aos partidos entre outras, a possibilidade de apresentarem candidatos com qualidades e competências necessárias para o trabalho parlamentar, mas que dificilmente seriam eleitos num escrutínio maioritário (entre outros motivos, por não disporem de legitimidade local, ou não serem suficientemente conhecidos). Pelo seu lado, o voto personalizado próprio dos círculos uninominais facilita a relação dos eleitores com os eleitos e contribui para uma maior responsabilização e prestação de contas (a ccoountability) por parte destes. Em geral, os eleitores votam no candidato apresentado pelo seu partido preferido, mas pode acontecer que façam uma escolha

diferente. Assim o facto de o eleitor poder não votar no candidato do seu partido alarga o campo do exercício democrático e conduz os partidos a darem uma maior atenção à opinião dos sus militantes, simpatizantes e aos eleitores, em geral. A falta de ligação clara entre o deputado e os seus eleitores que hoje existe no sistema moçambicano reduz o nível de responsabilização e prestação de contas e tem sido uma das críticas mais frequentes da parte dos cidadãos em relação ao sistema eleitoral. (Luis de Brito, 2016).

O sistema de representação proporcional personalizado pelas suas características, nomeadamente o facto de proporcionar uma maior aproximação (Luis de uma parte) do deputados aos seus eleitores e da consequente maior e melhor prestação de contas, pode também contribuir para reduzir a abstenção eleitoral. (Brito, 2016).

4.6. Riscos do Sistema eleitoral Moçambicano

O sistema eleitoral moçambicano coloca os Partidos Políticos como principais agentes da democracia, pois estes detêm a exclusividade de legitimidade na propositura de candidatos a Deputados da Assembleia da República, órgão representativo do povo moçambicano.

Os cidadãos não votam nos candidatos individualmente, mas sim nos Partidos Políticos, que apresentam listas fechadas e bloqueadas de candidatos, que não figuram no boletim de voto. Os Partidos Políticos apresentam as suas candidaturas e são intermediários entre os cidadãos e os candidatos, cabendo aos Partidos Políticos a escolha dos candidatos.

O sistema Eleitoral é a raiz do sistema Político. O sistema eleitoral Moçambicano é caracterizado pelos seguintes factores que o configuram:

— Eleição do Presidente da República por sufrágio universal, directo pessoal, individual, periódico e secreto;

— Eleição do Presidente da República um sistema de maioria de duas voltas;

— Eleição dos Deputados da Assembleia da República, Membros das Assembleias Provinciais, Distritais e Autarquias por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, num modelo de listas fechadas e bloqueadas.

— Eleição de Deputados da Assembleia da República, Membros das Assembleias Provinciais, Distritais e Autarquias, num sistema de representação proporcional;

— Monopólio dos Partidos Políticos na apresentação de candidatos a Deputados da AR;

— Eleição de Governadores de províncias, Administradores de Distritos e Presidente de Autarquias locais através do sistema de maioria simples;

Como consequências dos factores supramencionados do sistema eleitoral, o sistema político moçambicano tem a seguinte configuração:

— Um sistema de Governo Presidencialista, com o Presidente da República gozando de uma legitimidade democrática directa, decorrente de sua eleição por sufrágio universal, directa, pessoal e individual, e com a proeminência sobre os demais órgãos de soberania que configuram o sistema político;

— Assembleia da República é monopolizada pelos Partidos Políticos, pois só estes podem apresentar candidatos a Deputados de AR;

— O processo decisório da Assembleia é determinado pela disciplina partidária, pois os Deputados não são eleitos individualmente mas por intermediário de Partidos Políticos que apresentam listas fechadas e bloqueadas e orientação a acção das bancadas e dos Deputados nas Comissões de trabalho e no plenário da Assembleia da República;

— A intermediação dos Partidos Políticos na ligação entre os Deputados e o Povo, que cria uma representação democrática partidarizada.

Uma das deficiências que o sistema eleitoral gera no sistema político moçambicano é o défice da representatividade social dos Deputados enquanto representantes do Povo, uma vez que só os Partidos Políticos é que podem apresentar candidatos e estes nem sempre têm a capacidade de apresentar candidatos representativos para os diferentes seguimentos da sociedade.

Uma solução que se pode articular para a construção de um sistema eleitoral que assegure uma melhor representatividade social e política seria uma reforma do sistema eleitoral de representação proporcional para um sistema misto que permite, para além da eleição de Partidos Políticos através de listas, haja também possibilidade para a eleição personalizada, ou mesmo de candidaturas individuais ou de grupos de cidadãos propostos por organizações da sociedade civil, o que pode concorrer para uma maior representatividade dos diferentes estratos e sensibilidades sociais.

O actual sistema de eleição em listas fechadas e bloqueadas não permite que os cidadãos possam exprimir a sua preferência pelos candidatos apresentados pelos Partidos

Políticos. Neste quadro, com a crise dos Partidos Políticos, o distanciamento entre os Partidos Políticos e os cidadãos cresce a tendência de os cidadãos se distanciarem do processo eleitoral.

A escolha dos candidatos pelos Partidos Políticos nem sempre vai ao encontro da expectativa dos cidadãos, criando-se um défice de representatividade nos eleitos.

O crescimento da abstenção eleitoral reduz a legitimidade dos eleitos e, consequentemente, dos órgãos. O sistema eleitoral precisa de ser revisitado para que não seja uma das causas da abstenção eleitoral e do défice da legitimidade dos eleitos.

Com a crise que os Partidos Políticos enfrentam e a erosão da democracia representativa partidária, os eleitos sentem-se pouco atraídos a ir eleger os partidos, sem muitas vezes conhecer quem os vai representar.

Reconhecendo a centralidade dos Partidos Políticos no modelo actual da democracia, não seria de sugerir o seu afastamento, mas seria de sugerir um sistema misto, que permite que os partidos possam concorrer, mas com a possibilidade de os candidatos serem eleitos individualmente, vinculando os eleitos aos respectivos círculos eleitorais, permitindo que os cidadãos eleitores possam conhecer os candidatos e estes façam a campanha pela sua eleição e que os cidadãos possam escolher individualmente a cada um dos candidatos. Assim os candidatos passam a ser actores relevantes do processo político.

Assim o capital dos candidatos pode acrescentar valor à competição política, e os candidatos passam a atrair mais seguidores e apoiantes para a votação, reduzindo assim a abstenção eleitoral.

O sistema presidencialista do Governo pode ser atenuado também por via de reformas no sistema eleitoral, passando o Primeiro-Ministro e o Governo a serem constituídos a partir da pela Assembleia da República para conferir relevância à este órgão na legitimação do executivo e assim reduzir o presidencialismo do sistema do governo, estabelecendo-se um melhor equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo, com algum reforço nos poderes da Assembleia da República. Neste sistema haveria uma separação entre as funções de Chefe do Estado e as de Chefe do Governo, sendo que as funções de Chefe do Estado seriam exercidas pelo Presidente da República e as funções de Chefe do Governo seriam exercidas pelo Primeiro-Ministro.

4.7. Sistema de eleição do Presidente da República

O Sistema de eleição do Presidente da República é o de Maioria de duas voltas. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico. O Parlamento não tem relevância na designação do Presidente da República, o qual goza de uma legitimidade democrática directa, por ser eleito individualmente e de forma directa pelos cidadãos.

O Primeiro-Ministro não é eleito e nem resulta da maioria Parlamenter, mas sim nomeado discricionarmente pelo Presidente da República eleito por sufrágio universal directo e pessoal, o que não permite que o Parlamento, perdendo a sua confiança no Presidente da República, possa interromper o seu mandato, como sucede nos sistemas onde o Presidente da República é eleito por via do Parlamento.

Neste caso é necessário que o Presidente da durante o seu mandato que é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo mantenha a sua integridade e exerça as funções conforme as expectativas e, por isso, continue a merecer a confiança do parlamento e das instituições, pois caso contrário, não haveria um remédio, pois politicamente é inamovivel por incompetência do Parlamento, o que significa que em caso de perda de confiança no Presidente da República, não haveria possibilidade, pela via do Parlamento, de destituir um Presidente da República em exercício, fora do foro judicial, por mais prejudical que seja a sua continuidade.

O Candidato a Presidente da República pode ser proposto pelos Partidos Políticos, Coligações de Partidos Políticos e Grupos de Cidadãos, num mínimo de dez mil eleitores. É eleito Presidente da República, o Candidato que reúna mais de metade dos votos expressos. Em Caso de nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta, há uma segunda volta, na qual participam os dois candidatos mais votados.

4.7.1. Implicações do Sistema de eleição do Presidente da República no Sistema Político

É importante realçar os impactos do sistema eleitoral para a presidência da república no sistema político geral de Moçambique. Entre as outras consequências é possível realçar as seguintes:

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal, directo, pessoal e individual, fortalece o Presidente da República, torna o sistema de Governo Presidencial e o Presidente da República o centro de gravidade do sistema político pois:

— O Presidente tem legitimidade democrática directa, pois é eleito por sufrágio directamente pelos cidadãos;

— O Sistema de Governo é presidencialista (atípico), em que o Presidente dispõe de amplos poderes que o tornam no principal órgão do Sistema Político, pois o Presidente da República tem poderes para dissolver a Assembleia da República, nomear, demitir e exonerar o Primeiro-Ministro, os Ministros e o Governador de Província;

— A Assembleia da República não tem poderes para impugnar o mandato do Presidente da República, ou de provocar a queda do Governo, ou de aprovar moções de censura ao Governo;

— O Presidente da República não presta contas à Assembleia da República;

— O Governo responde perante o Presidente da República e a Assembleia da República;

— Há incompatibilidade entre as funções de Membro de Governo e de Deputado da Assembleia da República.

— O Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político.

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal, sem a intervenção da Assembleia da República, e a nomeação do Primeiro-Ministro e membros do Governo pelo Presidente da República, enfraquecem os poderes da Assembleia da República, pois o Governo não busca a sua legitimidade na Assembleia da República, mas sim no Presidente da República, o que, por sua vez, busca directamente do povo através do sufrágio universal.

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal, directo, individual e pessoal enfraquece os poderes da Assembleia da República, pois o Presidente da República, ou o Governo não busca a sua legitimidade no parlamento, mas sim directamente no Povo.

A eleição dos Deputados por via de listas fechadas e bloqueadas de Partidos Políticos enfraquece o poder individual do Deputado e fortalece o poder dos Partidos Políticos sobre os Deputados, os quais dirigem a acção do Deputados através das Chefias das Bancadas, o que concorre para o enfraquecimento dos Poderes da Assembleia da República.

4.7.2. Riscos do Sistema das eleições presidenciais

O processo de eleição do Presidente da República é independente e diferente da eleição da Assembleia da República, são duas eleições paralelas. O Presidente da República é eleito individualmente, enquanto que os Deputados da Assembleia da República são eleitos por lista plurinominal fechada e bloqueada.

O sistema de eleição do Presidente da República admite candidaturas independentes enquanto que, para a Assembleia da República, não há possibilidade de candidaturas independentes, pois só os Partidos políticos ou suas coligações podem apresentar candidatos a Deputados da Assembleia da República.

Portanto, o cidadão pode ter uma opção para Presidente da República, não participa na eleição do Presidente da República, pois este é eleito individualmente por sufrágio universal, pessoal e directo, o que gera duas consequências:

— Primeiro, os poderes do Presidente da República são maiores, por gozar de uma legitimidade popular decorrente da sua eleição individual por sufrágio universal, o que subartiza a Assembleia da República, pois o Presidente da República não busca a sua legitimidade no Parlamento e, por isso, não presta contas ao Parlamento.

— Segundo, o Parlamento não tem poderes para destituir o Presidente da República, que não foi eleito por si, mas sim por sufrágio universal, o que significa que, mesmo que haja um grave desvio no exercício dos poderes do Presidente da República, o Parlamento não da legitimidade para aprovar uma moção de censura que possa levar a sua destituição ou queda do Governo, porém o Presidente da República tem poderes para dissolver a Assembleia da República, assim como nomear, exonerar e demitir os membros do Governo, incluindo o Primeiro-ministro, tornando-se o Presidente da República no centro do sistema político, com o enfraquecimento do Parlamento, os amplos poderes do Presidente da República, sem qualquer possibilitação se sua limitação pelo Parlamento, se forem exercidos de forma incompetente ou extravagante podem criar uma crise politica e um atrofiamento dos demais órgãos.

— O outro factor de risco do actual sistema de eleição do Presidente da República, reside no facto de admitir que possa ser eleito Presidente da República um candidato que não faça necessariamente parte do partido maioritário na Assembleia da República, por serem duas eleições paralelas e independentes uma da outra. Numa hipotética situação em que possa ser eleito um Presidente da República que não goze da opinião do Parlamento, o risco de uma crise política é maior, pois sendo o Presidente da República Chefe do Estado e Chefe do Governo, para o exercício das funções de Chefe do Governo, precisa de apoio de uma maioria parlamentar para a aprovação dos instrumentos de governação, com destaque para o plano económico e social anual, pois o relativamente ao Programa Quinquenal do Governo, caso não seja aprovado, o Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República, o que não deixa de configurar uma situação de crise, que pode não ter solução nesta saída, se em eleições sucessivas, não se consiga configurar uma maioria parlamentar que suporta a sua governação.

Até ao momento, tem coincidido que o Presidente da República, pertence ao Partido que também vence nas eleições legislativas, pelo que o sistema político moçambicano ainda não foi testado.

Apesar dos riscos supra apresentados do siatema de eleição do Presidente da República por sufrágio unibversal, a solução não seria que o Presidente da República passasse a ser eleito pela Assembleia da República, mas sim pela separação entre as funções de Chefe do Estado, ficando com o Presidente da República e as de Chefe do Governo passando para o Primeiro-Ministro, ficando este ultimo a ser designado por via do Parlamento.

O risco de um Presidente da República ser eleito através do Parlamento, mantendo ou acumulando a chefia do Estado com a do Governo é que, a concentração de poderes no Presidente iria continuar a ser exercida de forma prejudicial ao necessário equilíbrio e a separação entre os diferentes poderes. Porem o maior risco de eleição do Presidente da República a partir do Parlamento, é que se estaria a transferir a responsabilidade de eleger o Presidente da República do povo para o partido com maioria parlamentar e com os riscos de captura dos partidos políticos, pode-se correr o risco de ser “imposto” pelo partido maioritário, “um presidente sem perfil adequado”, ou que não seja da expectativa dos cidadãos, pelo que há uma necessidade de baixar este risco ao nivel do Primeiro-Ministro, para que o Presidente da República, enquanto Chefe do Estado, o garante da Constituição,

símbolo da unidade nacional seja sufragado pelo voto popular e esteja acima de interesses de grupos dominante no interior dos partidos políticos.

Neste sistema de designação do Primeiro-Ministro pelo Parlamento, o Presidente ficaria afastado da governação, seria o Chefe do Estado, o regulador do sistema político, o mais alto magistrado da nação, podendo exercer a sua magistratura sem precisar e sem depender de maioria parlamentar.

A eleição do Presidente da República por sufrágio universal não só materializa o princípio constitucional de que a soberania reside no povo, como também protege o Presidente da república de intrigas ou cabalas intestinais nos partidos políticos, pois uma vez eleito não pode ser destituído por iniciativa e no interesse de um partido político por razões partidárias.

A África do Sul é um exemplo de um sistema político em que o Presidente da República é designado e destituído pelo parlamento, de onde também resulta que o Presidente da República responde perante ao Parlamento. O que sucede neste sistema político é que quando há conflitos internos no Partido, basta que a ala que se opõe ao Presidente tenha domínio do Partido, acciona os mecanismos para que a bancada parlamentar possa destituir o Presidente da República, o que já sucedeu com dois Presidentes na África do Sul, o que coloca o Presidente da República refém do partido que o designou por via da maioria parlamentar, o que coloca o Presidente da República num risco de maior vulnerabilidade. Também a estabilidade governativa e antes a formação do Governo fica ameaçada quando das eleições não resulta uma maioria parlamentar capaz de suportar o Presidente que não pode governar sem o apoio do Parlamento.

Pode-se evitar a vulneralização do Presidente da República, criando a figura do Primeiro Ministro como Chefe do Governo designado por via do Parlamento, reduzindo a partidarização do sistema político a partir do sistema eleitoral, ou blindando o mandato do Presidente da República para que não seja facilmente distituído por motivos políticos internos dos partidos políticos, resguardando a figura do Presidente da República como Chefe do Estado, o símbolo da unidade nacional, o mais alto magistrado Nação.

4.8. Sistema de eleição da Assembleia da República

De acordo com o disposto no artigo 169 da CRM, a Assembleia da República é eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

Concorrem às eleições os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos.

De acordo com o disposto no nº 2 do artigo 135 da CRM, o apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de representação proporcional.

Por decorrência do princípio de representação proporcional há que destacar:

a) Necessária existência de círculos eleitorais plurinominais;

b) Impossibilidade de existência unicamente de círculos uninominais;

c) Admissão de existência de círculo nacional;

d) Necessidade de eleição nos círculos plurinominais de um número razoável de Deputados que torne possível a proporcionalidade e, no caso de existência de um círculo nacional, de um número adequado de deputados que permita a complementaridade. (Miranda, 2018, p. 222).

Por outro lado, necessária pluralidade de círculos eleitorais, - fica excluído um sistema de círculo único nacional.

Relativa liberdade do legislador, observadas as regras anteriores:

a) "No número de círculos plurinominais e no número de círculos nominais;

b) No modo de estabelecer a complementaridade entre ele;

e) Na atribuição a cada eleitor de um só voto." (Miranda, 2018, p. 222).

Compatibilidade, por conseguinte, das regras constitucionais com diferentes modelos, entre os quais:

i) Um modelo de círculos uninominais de apuramento e de círculos plurinominais com imputação dos resultados daqueles a estes

ii) Um modelo de círculos uninominais de candidaturas e de círculos plurinominais de apuramento.

iii) A Constituição se limita a consagrar o princípio da representação proporcional. Contudo, a Lei eleitoral vem a estabelecer o método de *HONDT*-justificado quer pela sua relativa simplicidade e por evitar o problema dos restos, inerentes aos métodos de quociente eleitoral, que por, favorecendo de certo modo os principais partidos, facilitar a governabilidade. (Miranda, 2018, p. 223).

4.8.1. Características do Sistema Eleitoral da Assembleia da República

O sistema eleitoral para a Assembleia da República tem os seguintes traços característicos. (Otero, 1991, p. 118):

— Os partidos políticos detêm o monopólio de apresentação das candidaturas;

— A existência de um sistema de círculos plurinominais, sendo o número de deputados por cada circulo eleitoral proporcional ao número de eleitores inscritos;

— A conversão dos votos em mandatos faz-se segundo o sistema de representação proporcional e o método da mais alta de *Hondt.*

4.8.2. Implicações do Sistema de eleição da Assembleia da República no Sistema Político

O sistema de eleição dos Deputados da Assembleia da República por via de listas fechadas e bloqueadas, configura uma democracia representativa partidária, pois:

— "Os cidadãos votam nos Partidos Políticos e não nos candidatos individualmente, e apesar de as listas serem divulgadas pelos Partidos Políticos, pelos órgãos eleitorais e no Boletim da República, os cidadãos nem sempre conhecem os candidatos concorrentes;

— Os Partidos Políticos dirigem e orientam a acção das Bancadas Parlamentares;

— Há um vínculo umbilical entre os Partidos Políticos e os Deputados que impõe uma disciplina partidária no funcionamento da Bancadas Parlamentares, e consequentemente, dos Deputados da Assembleia da República;

— Os Partidos Políticos exercem uma intermediação na relação entre os Deputados e os Cidadãos eleitores;

— O Deputado perde o mandato quando se inscreve num Partido diferente do Partido pelo qual foi eleito, o n.º 2, do artigo 167 da CRM

— O Deputado representa todo o país e não apenas o circuito Eleitoral pelo qual é eleito, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 167 da CRM. Este figurado é um corolário, do facto de o Deputado não ser eleito individualmente, mas através de listas partidárias plurinominais, num modelo em que a lista nominal não consta do Boletim de voto, pelo que os cidadãos elegem os Partidos políticos, votando com base nos seus símbolos eleitorais."

Nos sistemas eleitorais em que o Deputado é eleito individualmente, este representa a população do círculo eleitoral pelo qual é eleito e estabelece um vínculo directo entre o Deputado e os eleitores, e o Deputado tem um maior poder, o nível de responsabilidade e de prestação de contas dos Deputados aos eleitores é maior.

No sistema eleitoral moçambicano, em que todos os Deputados representam todo o país, o vínculo do Deputado com o círculo eleitoral é fraco, pois ele não representa o círculo eleitoral pelo qual é eleito, daí que o sistema de prestação de contas ao eleitorado é fraco, assim como o processo de prestação de contas é fraco, bem como ainda o processo de fiscalização do Deputado ao governo no círculo eleitoral é também fraco, o que fragiliza o poder representativo e fiscalizador do Deputado, ao favor dos Partidos Políticos através dos quais são eleitos.

— A Assembleia da Assembleia é um órgão exclusivamente reservado aos Partidos Políticos, pois só podem concorrer às eleições os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, embora as respectivas listas possam integrar cidadãos não filiados nos partidos (n.º 3, do artigo 169 da CRM);

— Os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país[9]

— A Assembleia não exerce a função legitimadora do Governo, pois este é formado pelo Presidente eleito por sufrágio universal, directo e pessoal;

— A Assembleia não tem poderes para provocar a queda do Governo;

[9] N.º 1, do artigo 74 da CRM.

— O Deputado não tem um Distrito eleitoral a que se encontra legalmente vinculado;

— O Sistema de representação proporciona permite que os diferentes Partidos Políticos estejam representados na Assembleia da República em função do número de votos obtidos em cada círculo eleitoral;

— O nível de responsabilização dos Deputados em relação aos eleitores é muito baixo, pois quem presta contas aos eleitores são os Partidos e não os Deputados, dai que o processo de prestação de contas por parte dos Deputados é muito baixo.

4.8.3. Implicações do Sistema eleitoral na configuração da composição da Assembleia da República

De acordo com o estatuído no nº 1 do artigo 169 da CRM, a Assembleia da República é eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

A Assembleia da República é constituída por duzentos e cinquenta deputados, conforme o previsto no nº 2 do artigo 169 da CRM.

Concorrem às eleições os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos Partidos Políticos (n.º3, do artigo 169 da CRM).

Portanto, os cidadãos não concorrem e não são eleitos individualmente para Assembleia da República mas sim através de listas partidárias, o que significa que os cidadãos não elegem os Deputados individualmente, mas sim os partidos, e porque nas eleições para a Assembleia da República só concorrem partidos políticos ou coligação de partidos políticos, a Assembleia da República torna-se num espaço hegemónico dos partidos políticos.

Este figurino concorre para a partidarização da representação parlamentar, levando a que se configure o cahamado Estado de Partidos ou Estado partitocratico.

De acordo com Teodoro Waty (2022, P.974), o Estado de Partidos não alcança legitimidade jurídica enquanto o Direito positivo não se afastar do dogma liberal, fenómeno do individualismo atomístico da trajectória da democracia moderna em que uma massa individualista desarticulada só tem vontade por meio de organizações que geram algum acto

de vontade (TRIEPEL, Heinrich, 2015, pp.38-39; 41-43, Citado por Waty Teodoro, 2022, P. 974), porque, afinal, se está convencido de que o povo sabe o que quer, mas quer o que não sabe.

Para Teodoro Waty (2022, pp. 974-975), o Estado partitocrático é uma ilusão netapolítica, compreensível numa concepção antidemocrática, por expressar a legenomia de um grupo específico, disfarçado, ao serviço do grupo governante num credo a um ideal de um interesse colectivo superior aos interesses de grupo, suprapartidário. (TRIEPEL, Heinrich, 2015, p. XV, Citado por Waty Teodoro, 202, p.974).

Segundo Kelsen, Hans (1934, p.37), Citado por Waty Teodoro (2022, p. 975), trata-se de uma ilusão metafísica de vontade colectiva poder ser a expressão unilateral do interesse de um grupo e fecundar-se num ambiente de conflitos de interesses, pois, é na transacção ou compromisso de interesses divergentes e a articulação do povo em partidos políticos que se criam as condições orgânicas que a façam possível e permitam a vontade colectiva a orientar-se em uma direcaçao equitativa.

O domínio dos partidos sobre a Assembleia da República e consequentemente do sistema político, enfraquece a qualidade da democracia, pois segundo Teodoro Waty (2022, P. 972), para o fortalecimento do poder daos partidos, a liberdade de discordar sobre o justo e o injusto é cortada, instalando-se a anarquia, contraria à paz e à segurança da diferença, o que favorece o desígnio do ilegal, mesmo que com a finalidade precípua de garantir a segurança e paz do cidadão-eleitor, tornando uma sedição, conjuração organizada ou uma guerra civil ou seita, verdadeiros males contra a arte de bem governar, alojam, desta feita, animosidades e o rancor no coração dos homens, esses que bem unidos e dirigidos pelo impulso e zelo de uma paizao, estariam bem no interesse dos direitos dos outros cidadãos, e no interesse constante e geral da sociedade.

4.8.4. Implicações do Sistema eleitoral na configuração do Mandato dos Deputados da Assembleia da República

A questão que se coloca é: a quem representam os Deputados: aos seus partidos políticos ou aos seus círculos eleitorais? Ao Povo? Ao País? O que e a quem defendem?

O nº 2 do artigo 168 da CRM preceitua que o "deputado representa todo o país e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito". Por sua vez, o artigo 2 do Estatuto do Deputado

preceitua que o "deputado da Assembleia da República representa todo o País e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito, defende o interesse nacional e obedece aos ditames da sua consciência.

Há uma tese radical que considera que a representação política foi convertida em, representação partidária, pois o mandato é verdadeiramente conferido aos partidos e não aos Deputados e que na prática os actores da acção parlamentar acaba por não ser os Deputados, mas os partidos ou quem aja em nome destes. Por conseguinte, deveriam ser os órgãos partidários a estabelecer as posições a adoptar pelos Deputados e sujeitos estes a uma obrigação de fidelidade partidária.

Esta tese, levada às últimas consequências, e as comissões políticas, os secretariados exteriores ao Parlamento a impor aos Deputados o sentido da votação ou uma eventual suspensão ou cessação do seu mandato, transformaria uma assembleia política em câmara corporativa de partidos e retirar-lhes-ia a qualidade de órgão de soberania, em virtude de deixar de ter a capacidade para livre decisão. A questão que se coloca é se a democracia assenta na plena liberdade e participação política, como admitir que nos órgãos dela mais expressivos, os Parlamentos, os Deputados ficassem privados de uma e outra coisa.

Neste estado das coisas, estaria ainda bem assente a preterição da igualdade política dos cidadãos, pois só os que fossem membros em partidos políticos poderiam interferir, através dos respectivos órgãos, na condução das actividades parlamentares. Os demais cidadãos teriam o sufrágio reduzido a um mero contrato de adesão.

O entendimento mais correcto é o de que a representação política na actualidade não pode deixar de estar ligada aos partidos mas os Deputados não se convertem em meros porta-vozes de aparelhos partidários. Não é aceitável a substituição da representação dos eleitores através dos eleitos pela representação através dos dirigentes partidários, seja qual for o modo da sua escolha.

Dando como inegável o carácter bivalente da representação política, o ponto de encontro entre os Deputados e os partidos deve ser os grupos parlamentares como é constituído por grupos de Deputados eleitos pelos diversos partidos. Nestes termos, se afastam, por uma lado, da concepção individualista que concebe o Deputado como isolada e desinteressado de uma estrutura colectiva, por outro lado, da concepção

patriótica em que os aparelhos partidários ou as "bases" partidárias se sobrepõem aos deputados e aos respectivos eleitores.

Não se põem de lado as consequências lógicas mais importantes do regime de eleição mediatizada pelos partidos, por exemplo, quanto à disciplina de voto ou a perda de mandato do Deputado que mudar de partido. Os grupos parlamentares são uma avançada institucionalização dos partidos, são ao mesmo tempo um reduto da autonomia individual e colectiva dos Deputados.

Portanto, nos termos do disposto no artigo 168 da CRM, a Assembleia da República é representativa de todos os moçambicanos e o Deputado representa todo o País e não apenas o círculo eleitoral pelo qual foi eleito. Porém, o facto de que o deputado representa todo o País e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito, significa também que não representa o Partido pelo qual é eleito, mas não querendo dizer que quebra o vínculo que o liga ao Partido através do qual é eleito. Este vínculo entre o Deputado e o Partido pelo qual é eleito é protegido pela própria Constituição ao estabelecer, na alínea b) do nº 2 do artigo 178, que o Deputado perde o seu mandato no caso de se inscrever ou assumir função em Partido ou coligação diferente daquele pelo qual foi eleito, o que evidencia a existência de elementos de uma Democracia Representativa e elementos de uma Democracia de Partidos, o Estado de Partidos.

O facto de o Deputado representar todo o país e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito, reduz o vínculo do Deputado em relação ao círculo eleitoral pelo qual é eleito, por conseguinte a lei não obriga o Deputado a estabelecer domicílio no círculo eleitoral pelo qual é eleito, o que dificulta o acesso aos Deputados pelos cidadãos. No sistema eleitoral em que o Deputado representa o círculo eleitoral pelo qual é eleito e que, geralmente, são sistemas de eleição personalizada como acontece na maior parte dos países da SADEC, o Deputado está inserido no círculo eleitoral pelo qual é eleito, representa os cidadãos que o elegem, defende os seus interesses no Parlamento e processo de prestação de contas do Deputado ao círculo eleitoral é maior. Portanto, a representação não é abstracta, e o Deputado não precisa, necessariamente, da intermediação do Partido Político na sua ligação com os cidadãos.

4.8.5. Risco do Sistema das eleições legislativas

O sistema de eleição dos Deputados da Assembleia da República é o da representação proporcional. De acordo com Teodoro Waty (2022, p. 971), o sistema eleitoral proporcional parece abolir a relação directa dos parlamentares com os eleitores, passando os partidos a donos dos mandatos numa democracia plebiscitária, formando um Estado de partidos, centros de gravidade, repositórios de vontade geral,onde está ausente a individualidade e a proximidade aos colégios eleitorais, estando os deputados submetidos à vontade do partido, sem cogitar na sua representação do povo, levando em consideração, unicamente, a sua (suposta) consciência. Para Teodoro Waty (2022, p. 971), trata-se, aqui, de falta de legitimidade, última para uma linha divergente à dos Partidos ou facções deste, tornando-se um dócil técnico-organizador na formação da vontade do partido, ou na formação da vontade que pode não ser a maioritária, mas a que na falsa homogeneidade, por fidelidade, disciplina e coerção partidária, aceita ser a de um grupo parlamentar, em benefício do interesse que se supõe geral da grei.

Os Partidos Políticos detêm a exclusividade na apresentação de candidaturas a Deputados da Assembleia da República. A lista dos Candidatos é fechada e bloqueada, sendo que no boletim de voto consta apenas o emblema eleitoral do Partido concorrente.

Os cidadãos não votam na lista em si, pois a lista nominal dos candidatos não consta do Boletim de voto, pelo que os cidadãos votam nos partidos, podendo estar a votar em candidatos por si desconhecidos e que com os quais não se identifica e que pode não representar os seus interesses.

Os Partidos Políticos escolhem os candidatos que devem figural nas suas respectivas listas. Neste figurado há um elevado risco de os Partidos Políticos não escolherem candidatos representativos, assim como há um risco de os cidadãos não se reverem nos Deputados eleitos, assim como podem ser eleitos candidatos que defraudam as expectativas dos cidadãos.

A eleição num modelo de listas fechadas e bloqueadas de partidos políticos, enfraquece o poder do Deputado individualmente e reforça o poder dos partidos e fragiliza o poder do parlamento enquanto espaço democrático de livre expressão de manifestação da diversidade e do pluralismo.

O sistema eleitoral também fragiliza o vínculo entre os eleitores e os eleitos, devido à intermediação dos partidos, e também fragiliza a ligação entre os eleitos e o seu círculo eleitoral, pois podem ser eleitos por qualquer círculo candidatos não residentes e desconhecidos, desde que constem na lista do Partido Político. Neste quadro, há vários distritos que podem não ter um Deputado residente eleito para o Parlamento, assim como há segmentos sociais que podem não se sentir representados no Parlamento.

4.9. Sistema de eleição dos órgãos das entidades Descentralizadas

São órgãos electivos das entidades descentralizadas, as assembleias provinciais, distritais e autárquicas e os Governadores de Província, Administradores de Distrito e Presidentes dos Conselhos Autárquicos.

O Sistema Eleitoral de eleição dos Membros dos órgãos das entidades descentralizadas, é o de maioria simples. Os órgãos electivos das entidades Descentralizadas, são eleitos por sufrágio universal, igual, secreto, pessoal e periódico.

É eleito Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico, o cabeça de lista do Partido Político, coligação de Partidos Políticos ou Grupo de Cidadãos eleitores que obtiver a maioria dos votos.

Diferentemente da eleição do Presidente da República, onde vigora o princípio da maioria absoluta para o apuramento do vencedor, mas entidades descentralizadas é o princípio da maioria simples.

Quanto à legitimidade para a apresentação de candidaturas, diferentemente da Assembleia da República, onde é exclusivo aos Partidos Políticos e Coligações de Partidos Políticos, nas entidades descentralizadas é extensivo a grupos de cidadãos eleitores.

As listas dos candidatos são listas fechadas e bloqueadas, onde os cidadãos não elegem os candidatos individualmente mas sim aos partidos, coligações de Partidos, Grupos de Cidadãos através dos receptivos símbolos, uma eleição que, em princípio, deve basear-se nos manifestos eleitorais dos candidatos concorrentes.

O círculo eleitoral da Assembleia Provincial é a província. Para efeitos de representação democrática, oitenta e cinco porcento dos assentos são distribuídos

proporcionalmente pelos distritos, de acordo com o número de eleitores inscritos; quinze porcento dos assentos são reservados à lista provincial pela qual concorre o cabeça-de-lista.

É eleito Governador de Província o cabeça-de-lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial.

Compete à Comissão Nacional de Eleições a materialização do disposto no presente artigo, respeitando as regras do método de representação proporcional, segundo a média mais alta de *Hondt*.

A definição da província como círculo eleitoral para a eleição dos Membros da Assembleia Provincial e do Governador, e não o Distrito, como era no modelo anterior, decorre do facto de que com as alterações introduzidas no sistema eleitoral pela revisão constitucional de 2018, é necessário garantir que haja apenas um único Cabeça de Lista, o qual é candidato a Governador, o que passa, necessariamente, pela existência de apenas um única lista e, consequentemente, um único círculo eleitoral, a província, pois a existência de cariosa círculos eleitorais (distritais), causaria a existência de várias cabeças de lista, o que seria uma inconstitucionalidade, por contrariar o espírito do disposto no nº 2 do artigo 279 da CRM, que estabelece que é eleito Governador de Província, o cabeça de lista do Partido Político, da coligação de Partidos Políticos ou de grupos de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial, o que pressupõe a existência de uma única lista é um único cabeça de lista.

Para salvaguardar a representatividade dos distritos na Assembleia Provincial, o Legislador optou por assegurar que 85% dos assentos fossem distribuídos proporcionalmente pelos distritos em função do número dos eleitores.

Caso o legislador não tivesse salvaguardado a percentagem de representação dos distritos, corria-se o risco de uma Assembleia Provincial ser constituído por cidadãos oriundos de uma determinada parcela da província, o que seria inconstitucional, pois nos termos do disposto no número 1 do artigo 278 da CRM, a Assembleia Provincial é um órgão de representação democrática. Portanto para além da inconstitucionalidade material, haveria o problema da falta de legitimidade política e democrática da Assembleia Provincial.

Com a distribuição de 85 % dos assentos pelos distritos, o Candidato a Governador, figura na fasquia dos 15 %. A inclusão do Candidato a Governador na fasquia dos 15% permite que, independentemente do número de votos que cada lista obtiver ao nível de cada distrito, sempre seja apurável como eleito, desde que a sua lista obtenha o maior número de votos ao nível Provincial.

Neste contexto, o apuramento para garantir a representatividade dos distritos ocorre ao nível distrital, onde os mandatos serão distribuídos em função de número de votos que cada lista obteve ao nível de cada distrito, enquanto o apuramento do Candidato eleito a governador, decorre com o somatório dos votos que a lista o teve ao nível Provincial, isto é, somatório dos votos obtidos em todos os distritos.

4.9.1. Implicações do Sistema de eleição dos Órgãos das entidades descentralizadas no Sistema Político

São órgãos electivas de entidades descentralizadas, a Assembleia Provincial, o Governador de Província, a Assembleia Distrital, Administrador de Distrito, Assembleia Autárquica e Presidente do Conselho Autárquico.

Entre as implicações do modelo de eleição dos órgãos das entidades descentralizadas, destaca-se:

— “Podem concorrer para além dos Partidos Políticos, Grupos de cidadãos, o que abre espaço para a participação da sociedade civil;

— O Sistema de Governo das entidades descentralizadas tem um pendor para o Sistema Parlamentar;

— O Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico respondem perante a Assembleia;

— A dissolução da Assembleia implica dissolução dos órgãos executivos e a realização de novas eleições;

— Com o sistema de maioria simples no apuramento do vencedor, podem existir Governadores de Províncias, Administradores de Distritos e Presidentes do Conselho Autárquico sem maioria na Assembleia, o que pode acarretar dificuldades na governação caso não haja colaboração e apoio da Assembleia;

— A Assembleia tem poderes para demitir o Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico;

— Em caso de dissolução da Assembleia não se realizam eleições intercalares, mas sim novas eleições, o que significa que os eleitos nesta eleição, não vem dar continuidade do mandado anterior, mas sim iniciar um novo mandado, um novo ciclo eleitoral;

— Em caso de incapacidade permanente do Governador de Província, Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico, não se realizam eleições intercalares, pois sucede o segundo candidato (membro da Assembleia) da lista mais votada;

— A realização de eleições de nível provincial, distrital e autárquico pode abrir espaço para o surgimento de Partidos de âmbito local (províncias, distritais ou regionais), contrariando o disposto no nº 2 do artigo 75 da CRM, que impõe que os Partidos Políticos devem ter âmbito nacional;

— Em função das dinâmicas locais, as eleições poderão não ser simultâneas a nível nacional;

— A eleição no modelo de cabeça de Lista, nos termos em que é realizado, não permite que o cidadão tenha opções diferentes (dois votos) na eleição do Governador de Província, Administrador de Distrito ou Presidente do Conselho Autárquico e da Assembleia, pois é através de um só voto, o voto na Assembleia que emerge o Governador de Província Administrador de Distrito e Presidente do Conselho Autárquico, os quais não são eleitos individualmente e em separado;

— Não há possibilidade de uma Candidatura individual independente, para os órgãos de Governador, Administrador e Presidente de Conselho Autárquico devendo ser através dos Partidos Políticos, Coligações de Partidos e Grupos de Cidadãos."

4.9.2. Riscos de Sistema das eleições das entidades descentralizadas

No processo de votação, o cidadão tem apenas um boletim de voto contendo símbolos de Partido Político e de organização de sociedade civil concorrente, e um único voto, o cidadão escolhe a Assembleia e o Governador, Administrador ou Presidente do Conselho Autárquico, conforme os casos.

É eleito Governador de província, Administrador de Distrito ou Presidente da Autarquia, conforme os casos, o cabeça de lista que obtiver a maioria dos votos e o sistema de apuramento do vencedor é o da maioria simples.

O modelo de eleição das entidades descentralizadas acarrecta os seguintes riscos:

— “O sistema de listas fechadas e bloqueadas, pode permitir que sejam eleitos candidatos que não são da preferência dos cidadãos, pois não permite uma eleição individualizada dos candidatos.

— As eleições locais podem permitir a emergência de Partidos regionalistas ou localistas que podem ser atentatórios ao espírito de unidade nacional.

— O sistema de maioria simples no apuramento do vencedor pode gerar instabilidade política ou governativa, pois, para que o executivo possa materializar o seu projecto de governação, carece do apoio da Assembleia que aprova os instrumentos de governação e tem poderes para destituir o Governador de Província, Administrador de Distrito ou Presidente do Conselho Autárquico conforme os casos.

— A multiplicidade de eliçoes pode ter um efeito perverso, pois sendo várias eleições a probabilidade de causar uma fadiga dos eleitores é maior, não compreendendo a relevância de cada uma das eleições.

— Os cidadãos, podem não se identificar com os candidatos eleitos, pois os cidadãos nem se quer elegem uma lista, ou seja, não fazem escolhas de listas nominais de candidatos, mas sim símbolos dos Partidos políticos e organizações concorrentes.

— Os cidadãos, podem não conhecer os candidatos eleitos uma vez os candidatos não se apresentam individualmente, pode desvirtuar a essência de uma eleição local, que não deve ser uma eleição “abstracta”, mas sim uma eleição entre vizinhos e por isso entre pessoas conhecidas da circunscrição territorial.”

4.10. Modelo de Democracia Moçambicana

De acordo com Teodoro Waty (2022, p. 962), a democracia, de conceito aberto, não definitivo e contravertido, tem dois elementos que o distinguem, tais como (i), o seu carácter essencialmente debatível e (ii) a sua inevitável variabilidade (CALVO, Eurique Gil, 2010, p. 32) que os relacionam com a qualidade que tendo intrínsecas as suas (in) definições a tornam um conceito complexo e multidimensional na medida em que encerra (a) procedimentos (regras) que são insuficientes, necessitando avaliar os (b) conteúdos (direitos) para atingir os resultados (políticas públicas).

Para Teodoro Waty (2022, p. 962), a qualidade da democracia âncora-se em seis elementos como sejam: (i) a legalidade ou o império da lei, (ii) a responsabilidade ou *accountability* (prestação de contas vertical e horizontal), (iii) o respeito às liberdades sociais e políticas ou à autonomia pessoal, (iv) a igualdade ou a justiça social (por meio da

implementação de políticas públicas), (v) a responsabilidade ou o serviço público, e (vi) a legalidade ou a confiança cívica em relação à democracia.

Não existe um único critério unânime de classificação dos modelos de democracia, havendo uma grande variedade nos critérios adoptados.

Para efeitos do presente trabalho, adoptamos a classificação de Orides Mezzarola, que toma em consideração o grau de interpretação dos partidos políticos, ou a forma de materialização da representatividade no exercício do poder político.

De acordo com o plasmado no artigo 73 da Constituição da República (CRM), o "povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação."

Nos termos do disposto no nº 1 do artigo 74 da CRM "1. Os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país. […] 2. A estrutura interna e o funcionamento dos partidos políticos devem ser democráticos".

De acordo com Orides Mezzarola[10] existem os seguintes modelos Democracia:

- ✓ *"Democracia directa*: o povo delibera directamente;
- ✓ *Democracia representativa*: a vontade do povo (representado) é expressa pelo representante;
- ✓ *Democracia representativa partidária*: os partidos políticos intermedeiam a relação entre os representados e os representantes
- ✓ *Democracia de partidos (Ou Estado de partidos)*: os partidos políticos intermedeiam a relação entre os representados e os representantes, desempenham um papel decisivo no sistema político pois os representantes estão submetidos ao mandato partidário porque se entende que a vontade do indivíduo é inerente à vontade do partido político. Assim, o representante perde a exclusividade na actividade de representação e o eleitor passa a dar confiança e a capacidade de deliberação ao partido e não aos candidatos apresentados."

Embora o modelo moçambicano reúna elementos dos quatro modelos de democracia, tem um pendor para uma democracia representativa partidária. Com efeito, o artigo 74 da CRM define os partidos políticos como instrumento fundamental para a participação

[10] Orides Mezzarola, *A Crise do Modelo Liberal de Representação e a Construção da Democracia de Partidos* in *Constituição e Estado Social: os obstáculos à concretização da Constituição*, págs. 289/290.

democrática dos cidadãos na governação do país. O n.º 3 do artigo 169 da CRM estabelece que concorrem às eleições legislativas os partidos políticos, isoladamente ou em coligações de partidos e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos. Portanto, há uma exclusividade reservada aos partidos políticos na eleição dos Deputados da Assembleia da República. O cidadão não pode, isoladamente, concorrer de forma individualizada, nem através de uma organização da sociedade civil, se não através de uma lista de um partido politico. Os cidadãos não votam nos candidatos individualmente apresentados, mas sim em partidos políticos, exercendo estes a intermediação entre o Povo que elege e o Deputado que é eleito, daí que a prevalência da disciplina partidária no funcionamento da Assembleia da República.

Ao nível das Assembleias Provinciais, Distritais e Autárquicas, não há um monopólio de candidaturas, abrindo-se espaço para a apresentação de candidaturas apoiadas por Grupos de cidadãos (organizações da sociedade civil) assim como para o cargo de Presidente da República.

Os partidos políticos não são o único instrumento de participação dos cidadãos no exercício do poder político, porém são o principal e o único no caso de candidatura a Deputado da Assembleia da República. A relevância do vínculo partidário é ainda mais acentuado se tomarmos em consideração que nos termos do disposto na alínea b), do nº 2 do artigo 178 da CRM "perde o mandato o Deputado que [...] se inscreva ou assuma função em partido ou coligação diferentes daquele pelo qual foi eleito".

O modelo moçambicano é misto reunindo elementos dos quatro modelos democráticos, embora tenha um pendor para um modelo de democracia representativa partidária, como se pode depreender, do nº 3 do artigo 169 da CRM, "concorrem às eleições para a Assembleia da República os Partidos Políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos" e a alínea b), do nº 2 do artigo 177 da CRM dispõe que "perde o mandato o Deputado que [...] se inscreva ou assuma função em partido ou coligação diferentes daquele pelo qual foi eleito".

O nº 1 do artigo 74 da CRM, define que "1. Os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país".

Do sistema eleitoral moçambicano resulta um pendor para uma democracia representativa partidária, dada a exclusividade que é reservada, de só os Partidos Políticos

poderem concorrer à Assembleia da República, num sistema de representação proporcional por listas fechadas e bloqueadas.

A tendência para uma democracia representativa partidária foi reforçada com a revisão constitucional de 2018, que introduziu o modelo de eleição no sistema de Cabeça de Lista, dando fim à possibilidade de candidatos independentes aos órgãos electivos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

Um outro factor que acentua a tendência para uma democracia representativa partidária é eleição dos titulares dos órgãos electivos no sistema de listas fechadas e bloqueadas, em que os cidadãos votam em símbolos e não em candidatos individualmente, isto é, votam nos Partidos, o que coloca os eleitos numa situação de vinculação à disciplina partidária.

> São os partidos políticos que ditam a vida política nacional e neutralizam o Deputado, que fica submetido ao mandato do partido de que ele é membro, isto é, a vontade única e exclusiva do partido. Considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária que outorga a sua confiança em eleições, e assim, a capacidade de decidir em favor do cidadão é do partido como organização e não aos candidatos apresentados por ele.
>
> Um Estado de Partidos ou uma democracia de partidos é uma alternativa a democracia representativa, naquela "os partidos se mostram como organizações imprescindíveis para" criar e implementar a vontade geral, são eles quem:
>
> (…) Buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em programa de acção política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las (Mezzaroba, 2001, p. 33).
>
> Num Estado de Partidos, o órgão de representação (o Legislativo) passa ao segundo plano na construção da vontade geral estatal e nas decisões políticas, dado que é no seio dos partidos políticos que ela (a vontade geral) é construída e as decisões políticas são tomadas. Os partidos políticos são os catalisadores das políticas

públicas, uma vez que elas são "consequência da acção e da vontade dos partidos políticos enquanto sujeito colectivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio". Em fim, num Estado de partidos "cada partido se preocupe em tornar hegemónicas suas ideias e concepção do mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária" (Mezzaroba, 2001, p.34).

O facto é que, tal como os partidos políticos estão estruturados hoje, do modo como funcionam, combinado com o nosso sistema de governo e com o nosso sistema eleitoral, não é difícil chegar à conclusão de que afinal, o processo político moçambicano, a sua experiência democrática é dominada pelos partidos políticos. Os partidos políticos, particularmente, a Frelimo e a Renamo – os signatários do AGP de Roma em Outubro de 1992 – substituem-se, nos momentos de crise e de instabilidade política no País, à própria Assembleia da República como órgão máximo para a discussão dos grandes problemas que afligem a vida dos moçambicanos: eles, de facto, chamam a si esta missão. De algum modo, até, as pessoas pensam o próprio Estado a partir das lentes dos partidos políticos aos quais pertencem e nos quais se sentem representados em termos dos seus interesses, ideais e valores. Este primordialísmo dos partidos políticos pode não ser salutar para a construção de instituições democráticas credíveis – à escala nacional – se os partidos políticos do País não convergirem em torno de certos ideais e valores básicos acerca do que é o interesse nacional.

Na análise dos diversos patamares de desenvolvimento das democracias competitivas haverá que ter em conta três estádios essenciais que se retiram de alguma doutrina:

i) O das democracias avançadas: sistemas com um longo enraizamento no funcionamento das suas instituições democráticas, com mecanismos naturais de composição de conflitos, com o exercício de um poder limitado e tornado responsável, pluralismo espontâneo, cultura democrática enraizada a nível do poder e da cidadania e sem entraves sensíveis na esfera da liberdade política fora de conjunturas extraordinárias de guerra ou de prevenção do terrorismo);

ii) O das democracias consolidadas: Estados que experimentaram transições de regimes autocráticos para a democracia ou evoluções de democracias autoritárias para um quadro competitivo, que já se encontram sedimentadas institucionalmente, mas que apresentam certo tipo de insuficiências no processo eleitoral, na prevenção e sanção da corrupção, na governabilidade e controlabilidade do poder, na independência dos média, no exercício de certos direitos políticos e na cultura democrática de governantes e governados);

iii) O das democracias em transição: Estados que não completaram o seu trânsito de regimes totalitários ou autoritários para uma democracia competitiva embora já possuam, pese com imperfeições e insuficiências, os pressupostos fundamentais dos sistemas democráticos, com relevo para o processo eleitoral pluralista e garantia mínima de direitos civis e políticos básicos. (Sitoe, 2018).

4.10.1. As três dimensões da democracia Moçambicana

De acordo com o plasmado nos números 1 e 2 do artigo 2 da CRM "a soberania reside no povo. [...] o povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição".

O artigo 73 da CRM preceitua que o "povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação."

Da análise do disposto no artigo 73 da CRM e seguindo a elaboração feita por Jorge Bacelar Gouveia, pode-se afirmar que existem três dimensões da democracia moçambicana a saber: a dimensão representativa, a dimensão semi-directa e a dimensão participativa.

a) Dimensão representativa

A dimensão representativa "assenta no fenómeno da representação política. […] Entre os governantes e governados – há um nexo de relação política. […] Os governantes, enquanto representantes do povo, governam em atenção aos interesses da colectividade".

A representação política implica a eleição, em que os cidadãos de um Estado, exercendo direito de sufrágio, escolhem os titulares dos respectivos órgãos de poder.

b) Dimensão semi-directa

A dimensão semi-directa "pressupõe a presença de alguns mecanismos que possibilitam ao povo participar directamente na governação do país. […] A intervenção popular agora já não se faz por intermédio da escolha das pessoas que são incumbidas das tarefas de governação, mas por decisões governativas tomadas pelo próprio povo". A democracia semi-directa opera-se através do referendo, do veto popular e das assembleias abertas.

A CRM regula sobre o referendo sobre questões de relevante interesse nacional[11] e para a revisão constitucional quando esta afecte os princípios estruturantes do Estado moçambicano.

c) Dimensão participativa

A dimensão participativa pode significar "um maior empenhamento por parte dos cidadãos no exercício dos direitos de natureza política constitucionalmente consagrados, influenciando e controlando, mais de perto, se bem que informalmente, a actividade governativa" mas também pode implicar a "atribuição aos administrados de direitos específicos de intervenção no exercício da função administrativa".

Uma das manifestações da dimensão participativa encontra-se consagrada no artigo 78 da CRM que preconiza que "1. As organizações sociais, como formas de associação com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública. […] 2. As organizações sociais contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva n cumprimento dos deveres cívicos". (Gouveia, 2015, pp. 29-32).

A outra importante manifestação da democracia participativa é através do referendo. O referendo foi introduzido no sistema político moçambicano através da constituição de 1990, porem esta continua meramente formal, pois desde que foi constitucionalmente consagrado um único referendo. Um dos aspectos que dificulta a

[11] Nº 1, *in fine*, do artigo 136, da CRM, citado por JORGE BACELAR GOUVEIA. *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, 2015, p. 32.

realização do referento, é a inexistência da lei processual do referendo, que regule sobre o processo da realização do referendo, o que configura uma omissão legislativa inconstitucional que limita a participação democrática dos cidadãos na definição de políticas públicas estruturantes, no processo legislativo e no próprio exercício de cidadania.

A não realização de referendos sobre as grandes questões de interesse nacional, marginaliza os cidadãos no processo decisório e distancia os cidadãos da esfera pública, prejudicando o crescimento de uma cultura cívica de participação democrática activa.

4.10.2. Relação entre Sistema Eleitoral e o Modelo da Democracia Moçambicana

De acordo com Orides Mezzarola[158] existem os seguintes modelos de Democracia:

- ✓ *"Democracia directa*: o povo delibera directamente;
- ✓ *Democracia representativa*: a vontade do povo (representado) é expressa pelo representante;
- ✓ *Democracia representativa partidária*: os partidos políticos intermedeiam a relação entre os representados e os representantes
- ✓ *Democracia de partidos (Ou Estado de partidos)*: os partidos políticos intermedeiam a relação entre os representados e os representantes e tem factor decisivo pois os representantes estão submetidos ao mandato partidário porque se entende que a vontade do indivíduo é inerente à vontade do partido político. Assim, o representante perde a exclusividade na actividade de representação e o eleitor passa a dar confiança e a capacidade de deliberação ao partido e não aos candidatos apresentados."

O modelo moçambicano é misto reunindo elementos dos quatro modelos democráticos, embora tenha um forte pendor para um modelo de *democracia representativa partidária*, como se pode depreender, do artigo 2 da CRM, que dispõe que "1. A soberania reside no povo. 2. O povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição. O n.º 3 do artigo 169 da CRM, estabelece que "concorrem às eleições para a Assembleia da República os Partidos Políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos" e a alínea b), do n.º 2

do artigo 177 da CRM dispõe que "perde o mandato o Deputado que [...] se inscreva ou assuma função em partido ou coligação diferentes daquele pelo qual foi eleito".

O artigo 167 da CRM dispõe que, "a Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos e o Deputado representa todo o país e não apenas o círculo pelo qual é eleito".

O n.º 1 do artigo 74 da CRM, define que "1. Os partidos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país".

Do sistema eleitoral moçambicano resulta um pendor para uma democracia representativa partidária, dada a exclusividade que é reservada, de só os Partidos Políticos poderem concorrer à Assembleia da República, num sistema de representação proporcional através de listas fechadas e bloqueadas.

A tendência para uma democracia representativa partidária foi reforçada com a revisão constitucional de 2018, que introduziu o sistema de eleição no sistema de Cabeça de Lista, dando fim dá possibilidade de candidatos independentes aos órgãos electivos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

Um outro factor que acentua a tendência para uma democracia representativa partidária é eleição dos titulares dos órgãos electivos no sistema de listas fechadas e bloqueadas, em que os cidadãos votam em símbolos e não em candidatos individualmente, isto é, votam nos Partidos, o que coloca os eleitos numa situação de vinculação à disciplina partidária.

> São os partidos políticos que ditam a vida política nacional e neutralizam a exclusividade do Deputado, que fica submetido ao mandato do partido de que ele é membro, isto é, a vontade única e exclusiva do partido. Considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária que outorga a sua confiança em eleições, e assim, a capacidade de decidir em favor do cidadão é do partido como organização e não aos candidatos apresentados por ele.

Um Estado de Partidos ou uma democracia de partidos é uma alternativa a democracia representativa, naquela "os partidos se mostram como organizações imprescindíveis para" criar e implementar a vontade geral, são eles quem:

(…) Buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em programa de acção política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las (Mezzaroba, 2001, p. 33).

Num Estado de Partidos, o órgão de representação (o Legislativo) passa ao segundo plano na construção da vontade geral estatal e nas decisões políticas, dado que é no seio dos partidos políticos que ela (a vontade geral) é construída e as decisões políticas são tomadas. Os partidos políticos são os catalisadores das políticas públicas, uma vez que elas são "consequência da acção e da vontade dos partidos políticos enquanto sujeito colectivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio". Em fim, num Estado de partidos "cada partido se preocupe em tornar hegemónicas suas ideias e concepção do mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária" (Mezzaroba, 2001, p.34).

O facto é que, tal como os partidos políticos estão estruturados hoje, do modo como funcionam, combinado com o nosso sistema de governo e com o nosso sistema eleitoral, não é difícil chegar à conclusão de que afinal, o processo político moçambicano, a sua experiência democrática é dominada pelos partidos políticos. Os partidos políticos, particularmente, a Frelimo e a Renamo – os signatários do AGP de Roma em Outubro de 1992 – substituem-se, nos momentos de crise e de instabilidade política no País, à própria Assembleia da República como órgão máximo para a discussão dos grandes problemas que afligem a vida dos moçambicanos: eles, de facto, chamam a si esta missão. De algum modo, até, as pessoas pensam o próprio Estado a partir das lentes dos partidos políticos aos quais pertencem e nos quais se sentem representados em termos dos seus interesses, ideais e valores. Este primordialísmo dos partidos políticos pode não ser salutar para a construção de instituições democráticas credíveis – à escala nacional – se os partidos políticos do

País não convergirem em torno de certos ideais e valores básicos acerca do que é o interesse nacional.

O desafio está lançado: ou os partidos políticos que habitam o nosso espaço político se tornam, eles próprios, entidades legitimamente democráticas, ou, é preciso desenhar outros formatos que permitam que a Assembleia da República seja um verdadeiro espaço de diálogo político onde se resolvam os problemas do País; todos os actores relevantes devem lá estar; os cidadãos devem sentir-se representados por aqueles em quem votaram para estarem presentes na Assembleia da República em seu nome. (Sitoe, 2018).

4.10.3. Riscos da democracia representativa partidária

O modelo da democracia moçambicana é de uma democracia representativa partidária. Os Partidos Políticos são os principais sujeitos da democracia moçambicana, o que significa que a qualidade da democracia moçambicana dependerá da qualidade dos partidos políticos. A crise dos Partidos Políticos transforma-se numa crise da democracia.

De acordo com Gouveia (2005), as razões para uma avaliação negativa dos partidos políticos prendem-se com o facto de a sua actividade, bem como os respectivos líderes, não contribuírem para o saudável desenvolvimento da democracia política, antes a repriminda e sufocando:

— "Por internamente não se renovarem e não darem lugar aos mais novos, cedendo aos aparelhismos;

— Por perderem capacidade de persuasão no mercado político, deixando-se ultrapassar por outras organizações cívicas ou politicas, dotadas de maior credibilidade;

— Por naufragarem no paradigma ideológico, em que interessa maios o poder pelo poder do que propriamente discutir ideias e projectos de governação que tragam o bem-estar e a felicidade aos cidadãos."

Neste figurino, ressalta-se a questão de saber quais são os critérios adoptados pelos Partidos Políticos na escolha dos seus candidatos? Qual é o nível de representatividade dos candidatos? Será que as diferentes sensibilidades e elites que compõem a diversidade da sociedade pluralista moçambicano, se identificam com os candidatos apresentados pelos Partidos políticos? O riscos de os Partidos políticos apresentarem candidatos que não

representam as diferentes sensibilidades é maior. Tendo em conta que os cidadãos não votam nos candidatos individualmente, mas sim nos Partidos políticos, o risco de serem eleitos candidatos que não são de preferência dos cidadãos é maior. Portanto, o resultado das eleições em termos de Deputados eleitos, pode defraudar as expectativas dos cidadãos que podem não se rever na composição dos órgãos eleitos, por não serem representativos, o que pode distanciar os cidadãos da política e elevar os níveis de abstenção eleitoral.

O vínculo entre os eleitores e os eleitos é precário, pois os cidadãos elegem os Partidos e não os candidatos individualmente, dai que os Deputados eleitos não podem ter ideias próprias, desalinhados com a visão do Partido pelo qual são eleitos, por isso que a Constituição da República, prevê a perda de mandato do Deputado caso mude de Partido pelo qual foi eleito. A vinculação do Deputado à disciplina partidária, enfraquece o debate político e o pluralismo de ideias que poderiam enriquecer a democracia enquanto espaço de participação e de exercício da cidadania activa.

Em decorrência do sistema de eleição, o Deputado não representa o círculo eleitoral pelo qual é eleito, mas sim todo o país, assim não se estabelece nenhum vinculo direito entre o Deputado e o círculo eleitoral. Esta situação não responsabiliza os Deputados, não há um processo de prestação de contas e o cidadão não tem possibilidade de interpelar o que enfraquece a qualidade da representatividade dos eleitos.

O risco assim de os cidadãos perderem interesse pelas eleições e pelo sistema político é maior, pois o sistema não assegura uma fiel representatividade da diversidade nacional, não permite uma prestação de contas e uma responsabilidade dos eleitos em relação aos eleitores.

As decisões do Parlamento, são tomadas em função dos interesses dos Partidos Políticos, os quais nem sempre coincidem com os interesses do Povo, e na base de uma disciplina partidária, o que enfraquece o poder individual do Deputado e o poder real do próprio Parlamento, dominado pelos Partidos Políticos.

Dada a importância que os Partidos Políticos desempenham no modelo moçambicano de democracia, estes devem ser organizações íntegras representativas dos cidadãos. Os Partidos políticos devem identificar-se com os anseios dos cidadãos eleitores.

Se os Partidos Políticos são capturados por grupos de interesses ou interesses de grupos, o Estado fica capturado e se os Partidos se desviam do seu foco enquanto

representação dos interesses dos cidadãos, corre-se um grande risco de os cidadãos se distanciarem do sistema político e perderem interesse na participação política, incluindo nos processos eleitorais.

O ambiente interno nos Partidos políticos influencia a qualidade dos actores políticos, pelo que os Partidos Políticos devem ter interesse e capacidade para atrair os melhores "filhos da pátria", dos mais diversificados quadrantes, para que reunam os melhores da sociedade e para que sejam representativos. Para tal, é importante que, na sua organização e funcionamento, prevaleçam os princípios democráticos e republicanos, para que com justiça e transparência pode haver uma saudável competição interna, dentro dos Partidos Políticos, para que os Partidos Políticos não sejam o refúgio dos "maus" sob o risco de o sistema ser ocupado por "pessoas erradas".

A questão que se coloca não é da extinção dos Partidos Políticos, pois estes são agentes fundamentais do sistema democrático, aliás, é esta a vocação dos Partidos Políticos, conquistar e exercer o poder político.

Porém, perante um crescente distanciamento dos cidadãos dos Partidos Políticos, estes precisam de se reinventar e reconquistar a confiança dos cidadãos, pois não há democracia sem eleitores.

Os partidos precisam de se abrir mais, de se renovarem, de serem transparentes e portadores de projectos de sociedade assentes nos mais nobres valores de ética, integridade, transparência e democracia interna.

O sistema político, precisa de ser aberto, para que o espaço político, não seja ocupado absolutamente pelos partidos políticos, com a ocultação dos candidatos, que são os actores político que individualmente participam nos diferentes órgãos, como actores activos dos diferentes processos políticos.

Nesta senda, é fundamental a abertura do espaço político, para que os cidadãos possam ser eleitos individualmente para diferentes órgãos, propostos pelos Partidos Políticos, pelas organizações da sociedade civil e também como Candidatos independentes.

Quando os candidatos são eleitos individualmente, a competição política aumenta, cada candidato procura convencer os cidadãos a aderir às suas ideias, os candidatos expõem o

seu capital e os cidadãos avaliam o perfil de cada candidato e comparam os manifestos dos diferentes candidatos e fazem as suas escolhas, conferindo maior dinamismo ao debate político, atraindo maior interesse aos cidadãos, dando maior visibilidade aos actores políticos e maior vitalidade a democracia.

Um dos riscos da democracia representativa partidária é a partidarização do sistema político, e a consequente captura do Estado pelo Partido dominante no caso do Estado ou das entidades descentralizadas no caso dos órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais, e a fragilização da própria democracia, com a sobreposição de interesses partidárias aos da colectividade.

4.11. Os riscos da Abstenção eleitoral

O modelo de eleição, baseado na votação dos Partidos e não dos candidatos individualmente considerados, aumenta o risco da abstenção, pois com o tempo, há uma tendência natural de desgaste e descrença nos Partidos Políticos. O capital individual dos Candidatos agrega um valor acrescentado ao Partido, sobretudo se forem candidatos com reputação, prestígio e aceitação popular. O modelo actual oculta os candidatos e os cidadãos muitas vezes votam nos Partidos sem conhecimento dos candidatos que lhes vão representar e terminada a eleição, os cuidados podem se sentir defraudados pelo perfil do seu representante eleito. Numa eleição em que o eleitor pode escolher o seu candidato do próprio colégio eleitoral a relação entre os dois principais actores do acto eleitoral resulta mais directa; desta forma, o cidadão tem a oportunidade de avaliar o Candidato, seu perfil e acompanhá-lo ao longo do seu mandato parlamentar.

> De acordo com Luís de Brito, a abstenção é, em geral, a manifestação de um fraco grau de politização. Assim, olhando para os indicadores de integração dos eleitores no campo político, verifica-se que a menor mobilização dos abstencionistas está relacionada com uma maior distância em relação à política. Este elemento é ainda mais claro no caso de Moçambique, em que o direito de voto é também um dever; entretanto, salvo as primeiras eleições de 1994, este deterrente para evitar um abstencionismo elevado nunca tem funcionado. O primeiro indicador que diz respeito à integração dos eleitores na vida pública é o grau de interesse pela política. Como se pode ver no Gráfico 1, há uma relação inversa entre o interesse pelos assuntos políticos e a abstenção, ou seja, à medida que o interesse declarado pela política

diminui, a abstenção aumenta. Assim, enquanto entre aqueles que disseram não acompanhar nada a política há 35,8% de abstencionistas e apenas 31% de, no seio dos que afirmaram o seu interesse pela política, a percentagem de votantes (37,1%) é superior à dos abstencionistas (31,3%). (Brito, 2017).

Tabela 4: Ilustra a evolução de participação popular nas eleições

Ano eleitoral	**Nr/Eleitores**	**Nr/Novos Eleitores**	**Votantes**	**%**	**Abstenções**	**%**	**Votos em branco**	**%**	**Votos Nulos**	**%**	**Votos Válidos**	**%**
994	6.148.842		.402.940	7.90	45.902	2.13	61.425	.50			.941.515	1.46
999	7.099.105	50.263	.753.394	6.95	.345.711	3.04	63.011	.70	39.172	1.34	.051.211	5.23
004	9.142.151	.043.046	.329.167	6.42	.812.984	3.58	6.648	.90	30.997	.93	.144.168	4.44
009	9.871.949	29.798	.387.250	4.44	.484.699	5.56	49.499	.96	64.398	.74	.873.353	8.29
014	10.964.978	.093.029	.333.665	8.64	.631.313	1.36	90.186	.44	13.310	.99	.830.169	0.5

Fonte: Abel Cuco a partir de dados do Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE). A parte sombreada representa os valores absolutos e relativos das abstenções. Os dados são referentes às eleições legislativas.

De acordo com Cuco (2021, p. 124), a partir desta tabela é possível perceber que o número de eleitores tendeu a crescer de 1994 à 2014 com destaque para o ano eleitoral de 2004 em que 2.043.046 (dois milhões quarenta e três mil quarenta e seis) novos eleitores se inscreveram para o processo eleitoral. É visível ainda que o ano de 2009 foi o pior em termos de inscrição de novos eleitores, 729.798, (setecentos e vinte nove mil setecentos e noventa e oito), o que pode ser prenúncio de que, para além de os eleitores não se fazerem as urnas nos dias de votação, tendem, também, a se furtarem do direito de serem potenciais eleitores.

Abel Cuco, observa que além da questão do crescimento cada vez maior do índice das abstenções, verifica-se que outros elementos têm vindo a influenciar bastante no número de votantes, nomeadamente: votos em branco e votos nulos. Nas primeiras e segundas eleições (1994 e 1999) foi o pico desta situação. Nas eleições de 1994 foram verificados 461.425 (quatrocentos sessenta e um mil quatrocentos e vinte cinco mil) votos nulos e brancos, correspondendo a 8.5%. Em 1999, a situação piorou porque houve uma tendência de crescimento deste índice. Foram 9.70% de votos em branco e 11.34% de votos nulos. Somado o total de votos em branco e nulos, neste ano, foi de 702.183 (setecentos e dois mil e cento oitenta e três), o que corresponde a 14.78% de votos inválidos, o que representou um crescimento em 6.28%. Em 2004 esta tendência baixou de forma significativa, mas voltou a se verificar em 2009 com uma percentagem de 7.96 de votos em branco e 3.74% de votos nulos. Estes índices de votos nulos e brancos parecem querer mostrar que para além de se absterem, os potenciais eleitores possuem outras formas de manifestar a sua insatisfação nos pleitos eleitorais ou depositando um voto em branco ou ainda o inutilizando. (Abel Cuco, 2021, p. 124).

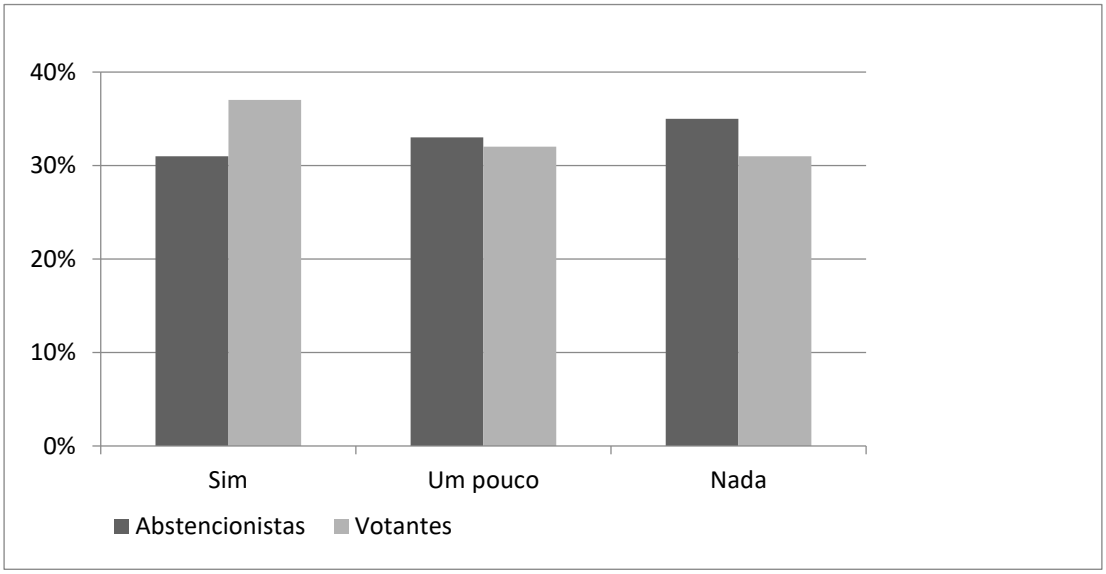
Os índices de votos em branco e nulos têm sido bastantes elevados e influentes na decisão do vencedor das eleições. Se se colocar uma possibilidade de se inverter esse cenário (neste caso, tomar todos esses votos em válidos), percebe-se que são índices que poderiam mudar ou inverter os resultados de uma eleição. Este é um indicador de que a população, também, tende a não aproveitar uma das poucas chances que tem de participar de forma activa nas decisões políticas do país. Mas também, parece certo que a comunicação social assim como as instituições ligadas aos processos eleitorais, nomeadamente, a CNE (Comissão Nacional de Eleições), o STAE (Secretariado de Administração Eleitoral) e o CC (Conselho Constitucional — responsável pela homologação dos resultados eleitorais)

também tendem a contribuir para o afastamento da população dos processos políticos. (Abel Cuco, 2021, p. 125).

Deste ponto de vista, estes dados também podem querer dizer que o processo de contagem dos votos pode não ter sido transparente, devido ao controlo em cima dele por parte do partido hegemónico, a Frelimo, que consegue condicionar os órgãos que deveriam ser independentes, tais como CNE ou STAE. Esta circunstância poderá ter induzido muitos eleitores a abdndonar as urnas nas eleições seguintes, redignados de que já se sabe de antemão quem é que irá ganhar as eleições. (Abel Cuco, 2021, p. 125).

Outros dois elementos podem ter havido esta mesma função: O primeiro através de denúncia de escândalos de corrupção e da falta de transparência na aplicação dos fundos públicos, trazendo à tona o lado obscuro da política". O segundo pela falta de transparência no monitoramento dos processos eleitorais. Alguns teóricos da qualidade da democracia como Moisés (1989) apontam que, este tipo de eventos (sem entrar no mérito da discussão do papel da mídia na divulgação e na avaliação desses problemas) tendem a acentuar enormemente o descrédito da população no próprio governo, retirando a confiança popular que porventura exista nos políticos e minando gravemente a credibilidade das instituições democráticas, mesmo aquelas que, no período de transição, estavam em processo de recuperação e/ou de institucionalização. (Abel Cuco, 2021, p. 125).

Gráfico 1: INTERESSE PELA POLÍTICA E ABSTENÇÃO



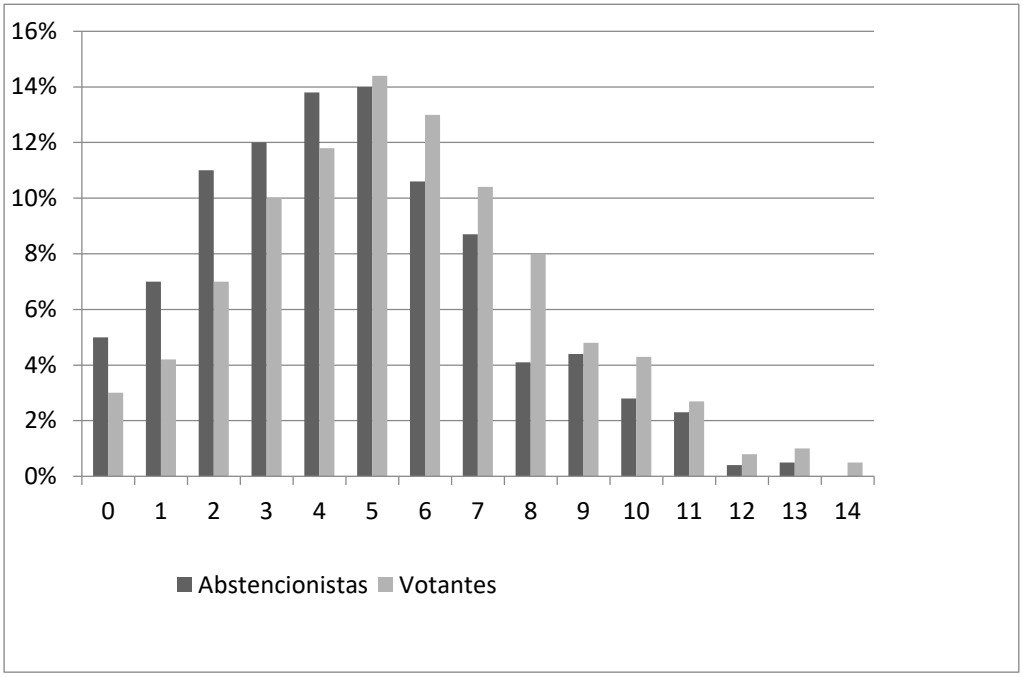
Fonte: Luís de Brito, in IESE, Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014, Desafios para Moçambique, 2017.

De acordo com Luís de Brito, conforme se vislumbra do gráfico 1, regra geral, a falta de interesse pela política traduz-se num fraco conhecimento das instituições e num igualmente fraco acompanhamento da vida política e dos seus actores. Comparando o nível de conhecimento de figuras políticas nacionais e locais entre os abstencionistas e os votantes (Gráfico 2), pode-se constatar que também neste caso, como seria de esperar, à medida que o seu conhecimento aumenta, a abstenção diminui. O gráfico mostra que os abstencionistas estão sobre-representados entre os inquiridos menos informados (os que apenas deram entre zero e quatro respostas certas), sendo 48,6% neste caso contra apenas 36,4% para os votantes no mesmo caso. (Luís de Brito, 2017, p. 28).

Para Luís de Brito, de alguma maneira, a distância em relação à política significa, ainda que de forma indirecta, uma crítica da política, das suas instituições e actores, na medida em que são incapazes de mobilizar a atenção e o interesse dos cidadãos abstencionistas. Nestas condições, é de esperar que a opinião desses cidadãos sobre os políticos seja bastante negativa e que exprima uma correspondente falta de confiança. Assim, observa-se (Gráfico 3) que os abstencionistas são proporcionalmente mais (53,2% contra 43,4% no seio dos votantes) a manifestarem concordância com a afirmação proposta na pergunta («Os políticos não se preocupam com os problemas da população»). De entre os que se manifestaram sem opinião, a diferença entre abstencionistas e votantes é praticamente

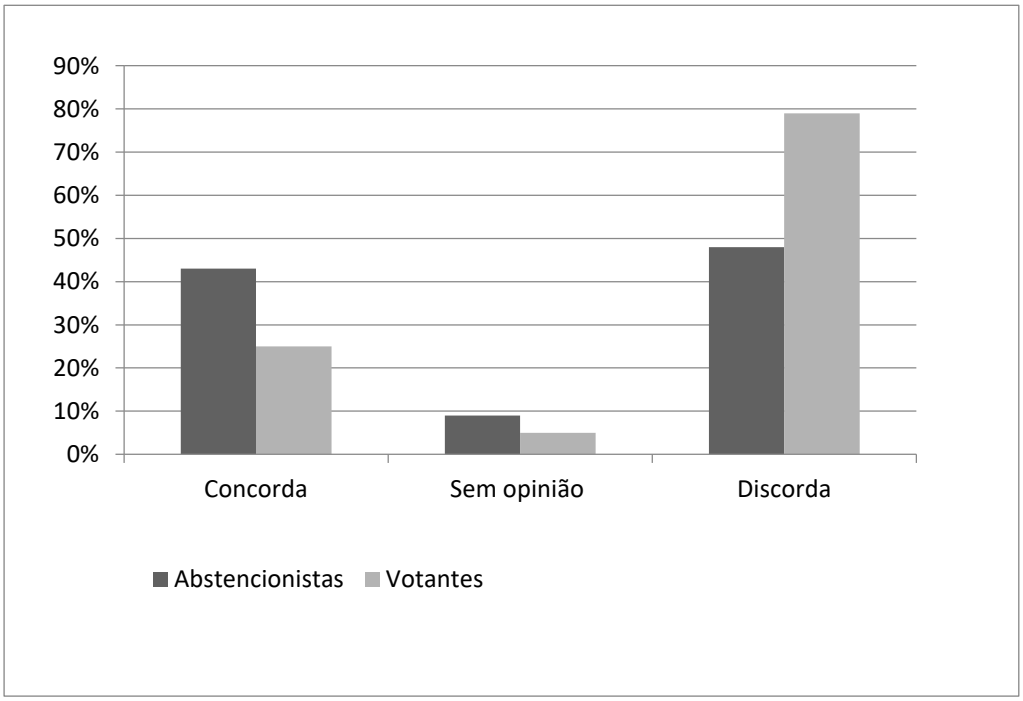
nula, e para os que discordaram, portanto para os que confiam nos políticos, a tendência inverte-se, com uma percentagem de abstencionistas (38,6%) bem inferior à dos votantes (49,6%). (Brito, 2017).

Gráfico 2: CONHECIMENTO POLÍTICO E ABSTENÇÃO



Fonte: *Luís de Brito, in IESE, Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014, Desafios para Moçambique, 2017.*

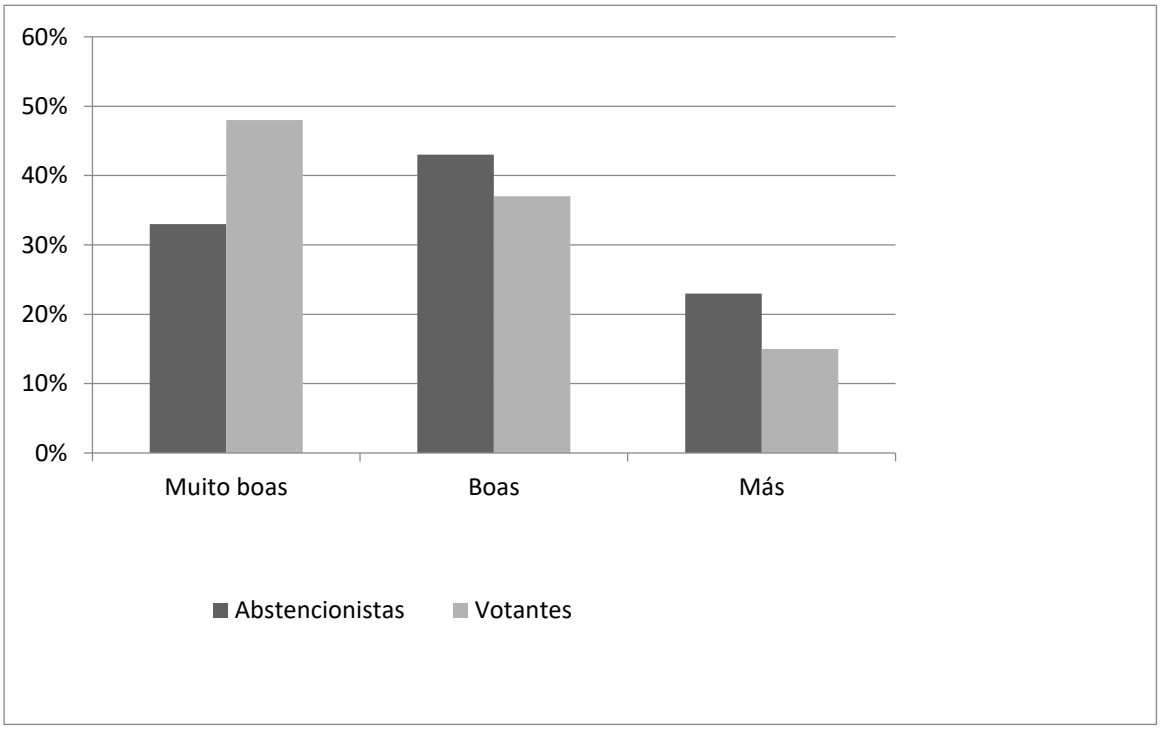
Gráfico 3: OPINIÃO SOBRE O VOTO E ABSTENÇÃO



Fonte: Luís de Brito, in IESE, Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014, Desafios para Moçambique, 2017.

Segundo Luís de Brito, nesse contexto de fraca confiança em relação aos políticos, verifica-se exactamente o mesmo padrão de respostas no que diz respeito à pergunta que avaliava a concordância, ou discordância, com a afirmação segundo a qual «o voto não muda nada nas suas vidas». Para Luís de Brito (2017, p. 30), ainda mais que em relação à confiança nos políticos, o contraste é notório entre a percentagem de abstencionistas que concordam com a inutilidade do voto para trazer mudanças (44,3%) e a percentagem dos votantes na mesma situação (25,3%).

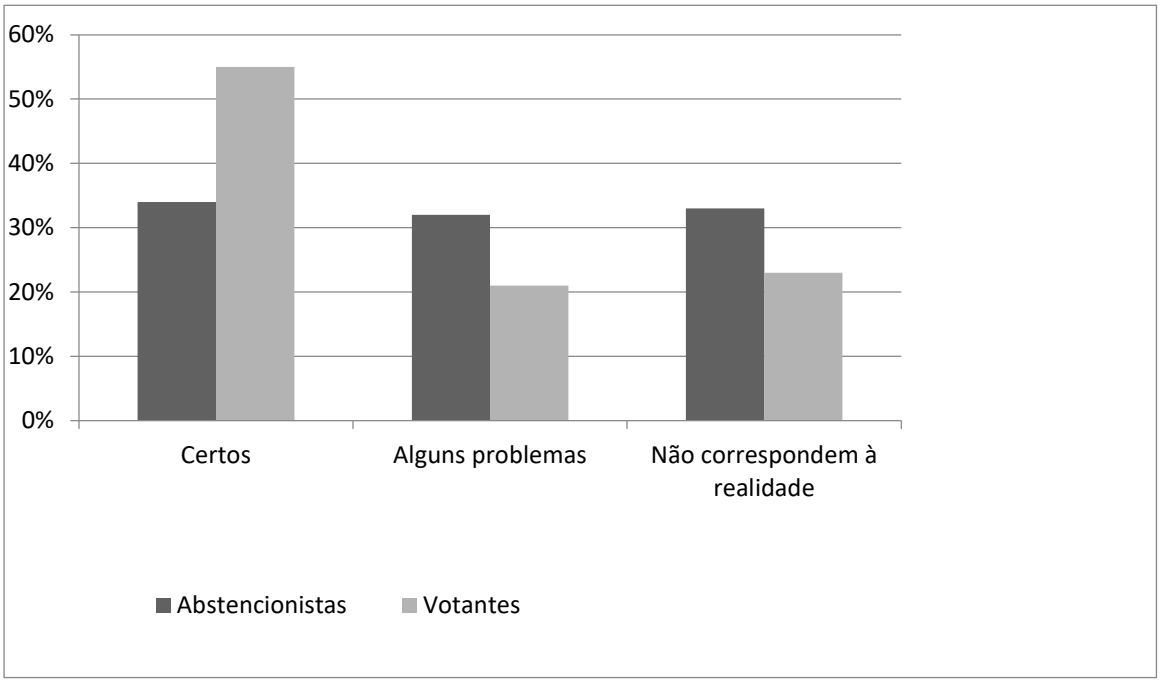
Gráfico 4: AVALIAÇÃO DAS ELEIÇÕES E ABSTENÇÃO



Fonte: Luís de Brito, in IESE, Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014, Desafios para Moçambique, 2017.

O gráfico 4 evidencia que a desilusão dos abstencionistas em relação à política e a sua falta de confiança nas instituições tendem a ser mais importantes no seio dos cidadãos que manifestam uma maior proximidade com as ideias, posições e propostas da oposição. (Brito, 2017).

Gráfico 5: CONFIANÇA NOS RESULTADOS ELEITORAIS E ABSTENÇÃO



Fonte: Luís de Brito, in IESE, Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014, Desafios para Moçambique, 2017.

Como se pode notar, a partir do gráfico 5 o distanciamento dos cidadãos em relação ao sistema político é maior no universo da população em idade eleitoral activa, o que evidencia que a população que participa no recenseamento para se habilitar de modo a exercer o direito de voto é menor que a população em idade eleitoral activa que não se recenseia e, por isso, não pode votar. Dentro do universo da população recenseada, o número de cidadãos eleitores que votam é menor do que dos que não votam.

De acordo com Teodoro Waty (2022, p. 976), o forte descontentamento dos cidadãos com a política deve-se à corrupção da classe política que favorece a emergência de uma ética do vale tudo, irresponsabilidade e de hipocrisia que desenha um quadro desanimador de onde a eleição é a escolha dos menos corruptos, na avaliação do poder dos meios de comunicação, muitas vezes, exercido pelos detentores do poder político-económico, em seu próprio benefício, alheio aos reais interesses da sociedade como um todo que nem representam a vontade desta.

Segundo Teodoro Waty (2022, p. 977), assiste-se ao enfraquecimento da democracia e ao descontentamento do povo que desafia uma democracia que dá origem a lutas sociais

surdas para garantia do respeito às diferenças e à emancipação social reconstrutitva de uma cidadania fruto da complementação da democracia representativa com a participativa, uma cidadania mais consciente porque politizada com as relações de poder, com formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada o que exige da educação como o mais importante instrumento de inclusão social e de tomada de consciência sobre a necessidade de concretização dos direitos humanos.

Este panorama pode corroer a legitimidade dos eleitos, por serem escolhidos por uma minoria da população, pois quanto maior for a abstenção, menor será a legitimidade democrática dos órgãos eleitos.

4.11.1. Risco de défice de representatividade dos cidadãos

Os Candidatos a membros dos órgãos electivos, não são eleitos individualmente, eles são escolhidos pelos Partidos Políticos. Não havendo garantias de que os Partidos escolhem os melhores candidatos e porque estes se escudam na Lista Partidária e não são escrutinados pelos cidadãos, o risco de os Partidos Políticos apresentarem candidatos que não correspondem às expectativas dos cidadãos e as exigências das funções é maior, sobretudo tomando em consideração a forma arbitrária como os Candidatos são indicados nos Partidos Políticos, a probabilidade de uma baixa qualidade dos candidatos é maior e, por conseguinte, uma baixa qualidade dos actores políticos o que por sua vez concorre para uma baixa qualidade da democracia.

De acordo com Teodato Hunguana, na fase de designação dos candidatos à cabeça de lista, ocorrem situações em que estes resultaram, ou podem ter resultado estatutariamente, da indicação do Presidente do partido (tal terá sido o caso do MDM), outras em que trânsfugas de um partido caíram de para-quedas noutro, para logo ficarem cabeças de lista, ao arrepio dos militantes naturalmente candidatáveis (tal terá sido o caso da RENAMO), e ainda aquelas situações em que procedimentos de afastamento de candidatos foram questionados publicamente pelas presumíveis «vitimas» (caso da Frelimo).

Em decorrência por um lado da forma como os partidos políticos designam internamente os seus candidatos e associado à forma como a eleição é feita num sistema de eleição dos Partidos, em listas fechadas e bloqueadas, há uma maior risco de exclusão de determinadas elites ou grupos sociais, ou mesmos de os eleitores não se reverem nos eleitos

por os considerarem não serem as melhores pessoas da sua preferência para os melhor os representar e defender os seus interesses.

4.11.2. Riscos de um sistema de Partido Dominante

A definição seminal de Sartori (1976) classifica os sistemas de partidos dominantes como aqueles em que um único partido vence mais de 50% dos lugares em três eleições consecutivas, e distingue-se sumariamente dos sistemas de partidos predominantemente na medida que estes são encontrados em sistemas estruturados e aqueles em sistemas não estruturados. Esta definição não é consensual. Para Doorenspleet (2003), uma simples reeleição pode ser suficiente para rotular um sistema de partidos como dominante, enquanto para Ware (1996) seria suficiente que um partido conseguisse obter mandatos suficientes para formar um governo maioritário.

Partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições genuínas em que os partidos da oposição simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007). Diferentemente do partido dominante, o hegemónico conquista o poder num contexto de fraca competição eleitoral e inexistente possibilidade de alternância política. Partido hegemónico é, assim, tido como sinónimo de partido dominante autoritário (Carbone, 2007, Citado por Forquilha e Orre, 2011).

Segundo Salavador Forquilha (2007), a herança institucional do regime autoritário e a trajectória do próprio Estado em Moçambique, no período de transição, deram origem a uma configuração do campo político marcada por aquilo que T. Carathers chama de sistema de poder dominante. Este último é basicamente caracterizado pela dificuldade em distinguir o Estado do partido no poder. Segundo T. Carathers, citado por <Salvador Forquilha 2007, em sistema de poder dominante, o Estado enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de imformaçao publica e poder de polícia, é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder, produzindo-se situações de corrupção de larga escala.

De acordo com Rita Pais (2005, pp. 85-98), as fraquezas estruturais e financeiras dos partidos da oposição são enormes e o financiamento partidário contínua problemático, uma vez que a lei proíbe o financiamento directo por parte de patrocinadores externos. No período antecedente às eleições de 1994, as Nações Unidas criaram um fundo monetário que atribuiu à Renamo US$17 milhões, para além desta continuar a receber, numa base anual, US$1.4 milhões do Estado. Todavia, as finanças do partido continuam a ser do domínio do seu líder e até ao

momento, nunca foram tornadas públicas as contas relativas aos gastos e rendimentos. Os fundos raramente são canalizados para o nível distrital e até as infra-estruturas do partido, continuam fracas, como se ilustra através do seguinte comentário: *Renamo's branches on the ground are often little more than a flag on a member's house*.

A democracia intra-partidária continua crítica e constitui assunto ainda por resolver. Verificam-se fortes tendências de centralização, tanto ao nível da Renamo como da Frelimo, embora se constate uma crescente resistência a este fenómeno, no seio da Frelimo. Adicionalmente, a abrangência do programa do principal partido da oposição é limitada, pois fácil é de observar que documentos estratégicos de políticas a desenvolver sobre assuntos de relevo, elaborados pela Renamo, ou são inexistentes ou não são publicamente conhecidos. A última campanha eleitoral no nível nacional mostrou, contudo, que as políticas preconizadas pela Renamo, não são de modo algum diferentes das elaboradas pela Frelimo.

No que diz respeito aos pequenos partidos da oposição, estes têm muito pouco apoio no seio da sociedade moçambicana, pois, quase sempre, estes se tornam insignificantes em virtude de cisões internas e abandonos provocados por rivalidades pessoais. Nenhum dos apelidados 'partidos não armados' conseguiu consolidar as suas origens que remontam a 1994 ou expandir as suas bases partidárias. Estes, raramente participam no debate político e, cumulativamente, recebem uma cobertura muito restrita nos órgãos de comunicação social, visto estes se centrarem, quase em exclusivo, nos dois maiores partidos existentes. Cientes de que, no passado, a Renamo se sentia limitada, em toda a sua plenitude, devido à falta de imaginação política que lhe concebesse um pouco mais do que a sua conhecida estratégia de boicote, o actual discurso sobre o poder deve ser substituído por uma discussão sobre alternativas políticas em prol da consolidação da democracia em Moçambique, que assim se exige e todos almejam.

De acordo com Michel Cahen (2013), globalmente não há debates políticos alternativos, embora, mesmo sem voltar à alternativa capitalismo/socialismo, podia-se inventar outra maneira de conceber o país. Para Michel Cahen, todas as possibilidades de imaginar o país de uma maneira diferente estão completamente ausentes nas propostas da Renamo e do MDM. Esses partidos não foram capazes sequer de contestar o monopólio da Frelimo no imaginário da nação. São contra a Frelimo, querem substituí-la, mas para fazer o quê de diferente?

Portanto, a oposição não tem construído uma visão ou projecto de governação alternativo ao projecto da FRELIMO, não sendo por isso convicente.

Os partidos políticos da oposição não só não têm conseguido ganhar a confiança dos Mocambiçanos, como também da comunidade internacional. Por exemplo, de acordo com o Department for International Development (DFID), entidade britânica que coordena a assistência do Reino Unido a Moçambique, expressou no Country Assistance Plan 2002-2007, a sua opinião, segundo a qual, a vitória da Renamo nas eleições de 2004 acarretaria vários riscos: a fragilidade da estrutura organizacional do partido comprometeria a eficácia da actuação do governo, a relação entre o governo e as estruturas da Administração Pública (maioritariamente associada à FRELIMO) poderia ser conflituosa, a implementação do Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta (PARPA), poderia sofrer atrasos e recuos, uma vez que a Renamo está pouco familiarizada com o projecto.

A posição da comunidade internacional é, portanto, claramente favorecedora da continuidade política com vista à manutenção de uma estabilidade económica e social relativa. Ou, como refere Fernando Baltazar de Lima, "A comunidade internacional (…) tem vindo a insistir (…) na necessidade de acomodação política, por forma a afastar a instabilidade, inimiga declarada do desenvolvimento económico de que o país tao desesperadamente necessita." (Lima, 2000).

A morte de Afonso Dlhakama e de Daviz Simango, agravou a situação frágil dos dois maiores partidos da oposição, únicos com assento parlamentar. Partidos personificados nos seus líderes, com a sua morte, parece ter significado a morte dos Partidos da oposição. Os conflitos internos em torno da sucessão fraccionaram a Renamo e o MDM em alas de difícil reconciliação, as novas lideranças não parece revelarem capacidades de mobilização dos seus apoiantes.

A oposição no seu conjunto teve os seus piores resultados nas eleições de 2019, onde não só a FRELIMO e o seu candidato obtiveram a percentagem mais alta nas eleições presidenciais e da Assembleia da República, como também a FRELIMO venceu em todas províncias e em todos os Distritos, o que revela uma grande fragilidade dos partidos da oposição.

O Instituto Eleitoral para Democracia Sustentável em África (EISA em Moçambique), num documento intitulado, Iminente fim da oposição em Moçambique, faz uma análise da

democracia moçambicana pós-Afonso Dhlakama e Daviz Simango, traçando um quadro bastante sombrio[12]:

"Dhkalama morreu antes de concluir o terceiro processo negocial, que, pela via das armas, tinha o levado à mesa das negociações para uma nova agenda pública, nomeadamente a viabilização das eleições dos governadores de província. O seu substituto, Ossufo Momade, relativamente muito pouco carismático, enfrenta dificuldades de liderar a oposição, até porque os partidos de oposição não o reconhecem como tal. Efectivamente, um dos grandes problemas de Ossufo Momade está no facto de querer imitar o discurso e as práticas de Dhlakama, como se o carisma fosse transmissível de pessoa para pessoa.

A dificuldade de Momade em se legitimar inserir-se não só ao nível dos partidos da oposição, mas também no interior da própria Renamo, o que está a enfraquecer fortemente o partido.

Ainda que Momade tenha assinado o denominado Acordo Definitivo de Paz, que inclui a componente de desmilitarização, desmobilização e reintegração (DDR), a auto-intitulada Junta Militar, que emergiu logo depois disso (assinatura desse "Acordo Definitivo de Paz"), não o reconhece como dirigente do partido, o que sugere que Momade perdeu o controlo da componente militar do partido, que tinha sido, durante os últimos anos, o "porto seguro" de Dhlakama para fazer oposição. Sem este recurso capital, Momade deve convocar os "estados gerais do partido" para reflectir sobre que tipo de partido a Renamo deve se tornar para fazer oposição de facto. Isso passa, a nosso ver, por abrir um debate interno mais alargado, não só "aos intelectuais da velha guarda do partido" marginalizados por Dhlakama, alguns dos quais, mesmo depois de excluídos da Renamo, nunca se filiarem nem na Frelimo nem no MDM, mas também os militantes que, durante a guerra civil, trabalharam na clandestinidade, cujo papel nunca foi devidamente valorizado e suas demandas encorporadas pelo partido.

Daviz Simango, homem que fundou (e afundou) o seu partido, o MDM, e que durante alguns anos foi visto como "tubo de escape" para alguns sectores da sociedade moçambicana, terá sido vítima da tradição autoritária que caracteriza os partidos políticos moçambicanos. De um líder tendencialmente democrático, Daviz Simango faleceu enquanto enfrentava uma

[12] Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África, Policy Brief nº 14, Democracia Moçambicana pós Afonso Dhlakama e Daviz Simango, Iminente fim da oposição em Moçambique? Maputo, 2021.

grave crise interna de liderança, que culminou com o abandono do partido por parte de proeminentes figuras, que, não aceitando as tendências autoritárias de organização interna, e orientados por uma "política de ventre", decidiram aliar-se à Renamo.

Parece não haver dúvidas de que Daviz Simango deixou um partido em profunda crise, que precisa urgentemente de se "reinventar". Parece razoável, nestes termos, que o partido MDM se submeta a uma reconfiguração que inclui fazer as pazes com algumas destas figuras proeminentes que abandonaram o partido, tal como Manuel de Araújo. O perfil deste último, por exemplo, se ajustaria numa perspectiva como a de Daviz Simango no que concerne à experiência de gestão autárquica, tecnicidade, algum nível de carisma e experiência de fazer oposição numa "província rebelde".

Não parece haver dúvidas de que as eleições de 2019 traçaram um cenário negro para a oposição. Reduzida no parlamento e sem liderança real e efectivamente respeitada pela Frelimo, se se mantiver esta tendência a democracia moçambicana estará em perigo, significando que o jogo institucional vai perder equilíbrio, sendo de prever que o "parlamento de rua" poderá constituir a única alternativa de fazer oposição – mas sem "banhos de multidões" que acompanhavam Dhlakama, sobretudo à norte do Rio Save (regiões Centro e Norte do país), e sem o "nível de firmeza" que caracterizava Daviz Simango –, o que reforçaria cada vez mais as tendências autoritárias do regime do dia."

Segundo Salvador Forquilha e Aslak Orre (2011), sistema de partido dominante não só sufoca a competição eleitoral como também enfraquece os poderes legislativo e judiciário, como resultado, por um lado, de um forte presidencialismo e, por outro lado, de um controlo do parlamento e dos tribunais através da maioria parlamentar e da nomeação dos juízes. Por conseguinte, o sistema de partido dominante tende a acentuar a intolerância e a exclusão políticas e a manter o funcionamento das instituições refém da agenda política do partido no poder, facto que dificulta sobremaneira o processo da institucionalização da democracia. Neste sentido, pode-se considerar que, em Moçambique, as transformações políticas no âmbito da "transição democrática" não foram capazes de trazer mudanças significativas nas lógicas de funcionamento das novas instituições. Em muitos casos, a hegemonia política da Frelimo retira transparência, abertura e inclusão no funcionamento das instituições públicas, tornando-as, em muitos aspectos, semelhantes ao que eram durante a vigência do regime de partido único, com consequências para a participação política em geral.

Embora existam elementos importantes de um regime democrático, como por exemplo, um espaço político para os partidos da oposição, uma sociedade civil relativamente independente, continuação de reformas políticas, bem como eleições regulares e uma constituição impregnada de princípios e valores democráticos, o país parece apresentar ainda um sério défice democrático cristalizado numa fraca representação dos interesses dos cidadãos, baixos níveis de participação política, baixo nível de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado, particularmente nas instituições da administração eleitoral e de justiça.

A nível local, a trajectória sócio-política, associada ao sistema de partido dominante, tornou os espaços criados no âmbito do processo da descentralização administrativa, nomeadamente os conselhos locais, menos abertos ao diálogo e à inclusão política, o que, de alguma forma, reflecte o fraco grau de institucionalização da democracia. Por institucionalização da democracia entende-se aqui o processo pelo qual as instituições, as normas, os procedimentos criados no âmbito da "transição democrática" se transformam em atitudes, hábitos e práticas que estruturam o agir dos actores do jogo político no seu dia-a-dia (Schedler, 1997; Schmitter, 1995).

De acordo com T. Carothers (2007), em sistema de poder dominante, o Estado enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e de poder de polícia, é gradualmente posto ao serviço directo do partido no poder. Ademais, T. Carothers considera que em sistemas de poder dominante, a longa permanência dum grupo político no poder produz situações de corrupção de larga escala. Todavia, a existência de alguma abertura política nesses sistemas leva que as elites no poder sintam uma certa pressão do publico em matéria de corrupção e abusos de poder do Estado, facto que periodicamente pode leva-las a declarar a intenção de combater a corrupção e reforçar o Estado de direito.

A análise dos resultados eleitorais evidencia que a FRELIMO tem estado a consolidar a sua posição de partido dominante, cada vez com maior percentagem que cresce de eleição em eleição, mas com menor legitimidade do crescimento do índice da abstenção.

Para Edalina Sanches (2014), num horizonte próximo será difícil imaginar que a FRELIMO seja derrotada pelos principais partidos da oposição, devido, por um lado, a uma crescente institucionalização da FRELIMO enquanto principal força política, facilitada pelo controlo do aparelho estatal, pelo desenvolvimento de uma estratégia eficiente de competição eleitoral e pela fragmentação dos partidos da oposição, por outro lado, devido a uma descida

acentuada nos níveis de participação eleitoral que dão conts de um processo de institucionalização imperfeito.

Segundo Elisio Macamo (2012), a grande especificidade da democracia moçambicana consiste no facto de ser dominada por um partido. De acordo com Elisio Macamo, os sistemas políticos dominados por um único partido têm a tendência de fomentar o oportunismo. O partido no poder atrai gente sem convicções políticas fortes que por necessidade de sua própria sobrevivência investem muito na produção da ilusão dum partido com poderes sobrenaturais. A esfera pública, sobretudo aquela sem sentido crítico apurado, toma essa ilusão pela realidade e toca daí a contribuir para a consolidação dessa ilusão com pseudo-críticas veementes contra esses "incompetentes e ladrões". A sociedade civil, sobretudo aquela que vive dos problemas do povo, agrava o problema procurando no exterior a solução dos problemas que ela pensa serem criados pelos "corruptos no governo". Os partidos políticos da oposição, sobretudo aqueles partidos que nunca viram a necessidade de se articularem politicamente por via de interesses sociais claros, desesperam e acham que a sua salvação está em consolidar o seu lugar político por via jurídica.

Um sistema de partido dominante não estimula a participação eleitoral e é responsável por uma parte das abstenções, pois devido a fraca competitividade, os eleitores consideram que as eleições não alteram o sistema, pois as eleições têm uma espécie de um vencedor antecipado, com o risco de degenerar no autoritarismo.

Os Partidos da oposição, ficam partidos da oposição e se conformam com a sua condição de oposição, assim como o partido no poder, fica o partido do poder e fica associado ao poder, criando dificuldades de distinção entre o Partido, o Governo e o Estado, o que fragiliza a emancipação do Estado.

O sistema de Partido dominante, enfraquece o debate político, pois o multipartidarismo fica mais formal, não se traduzindo necessariamente no pluralismo político, pois os partidos da oposição ficam reduzidos a uma irrelevância não podendo alterar a ordem política, o que leva ao conformismo na oposição, exonerando-se da sua função de aspirantes ao exercício do poder governativo, fortalecendo-se cada vez mais o partido no Governo, impossibilitando a alternância política ao nível do poder central, consolidando ao nível parlamentar uma ditadura da maioria parlamentar, que pode empobrecer o debate político, o diálogo político e a vitalidade da democracia.

Um sistema de partido dominante pode sufocar o diágo político, resvalar para uma ditadura da maioria, na intolerância política com excessos e desvios no exercício do poder, que podem levar a revisões constitucionais inconstitucionais ou anti-democráticas, como por exemplo, o alargamento de poderes ou mandatos dos órgãos do poder executivo.

Num sistema de partido dominante, o risco de partidarização do sistema político e de captura do Estado é elevado, podendo diluir as fronteiras de separação e sitincao entre o Estado, o Governo e o Partido incumbente, afectando o princípio da separação entre os órgãos de soberania, o que pode corroer o carácter democrático republicano e pluralista do sistema político.

4.12. Sistema de Governo Moçambicano

Sistema de Governo é o sistema de relacionamento dos órgãos de função política, reporta-se à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes. (Miranda, 2010, p. 406). Para a compreensão do conceito de sistema de Governo, deve-se partir de uma visão jurídica para a política (Miranda, 2010, p. 406):

> — Em primeiro lugar, porque os sistemas de governo se definem com base num determinado enquadramento de órgãos e estes vão ser descritos e depender, antes de mais, das normas constitucionais;
> — Em segundo lugar, quando os factores de ordem política prevalecem sobre os jurídicos, mesmo assim estes conseguem resistir com autonomia, e em momentos de crise ou de ruptura, ainda é o factor jurídico que vai agir e permitir determinadas formas de transição.
>
> Por outras palavras: há um conceito jurídico de sistema de governo, em que se atende às normas constitucionais reguladoras dos órgãos governativos e das suas posições recíprocas, e um conceito peculiar de ciência política, em que se atende ao funcionamento, ao modo como na prática esses órgãos desenvolvem as suas actividades e se relacionam entre si e há naturalmente, uma conexão entre ambos.
>
> Antes da análise e qualificação do sistema de Governo Moçambicano, importa conhecer a tipologia dos sistemas de Governo e sua caracterização.

No plano jurídico-constitucional, quando se pensa em sistema de governo têm-se em mente três grandes conceitos jurídicos (para além de outros menos relevantes que poderiam ser citados) (Miranda, 2010, pp. 406-407).:

a) O da separação de poderes, no sentido de especialização orgânico-funcional, paralelamente à fiscalização ou à colaboração dos vários órgãos para a prática de actos da mesma função;

b) O da dependência, independência ou interdependência dos órgãos quanto às condições de subsistência dos seus titulares ou quanto ao modo como certo órgão vem a projectar-se na composição concreta de outro órgão (o modo, por exemplo, como determinado órgão determina ou escolhe os titulares de outro órgão ou vem a determinar a cessação das suas funções);

c) Como conceito aí compreendido, mas que adquire autonomia, o conceito de responsabilidade política — de responsabilidade política de um órgão ou dos titulares de um órgão perante outro órgão.

De acordo com Miranda (1996, pp. 129-131), existem quatro sistemas de Governo, nomeadamente parlamentar, presidencial directorial e semi parlamentar com as seguintes características:

– No sistema parlamentar, o Governo assenta na confiança política do Parlamento, é uma emanação da maioria parlamentar, é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido pelo Chefe do Estado. Tal o conceito geral; mas a concretização política assume formas extraordinariamente diferentes; e as próprias formas jurídicas podem variar extraordinariamente, desde o parlamentarismo clássico ao chamado parlamentarismo racionalizado.

– O sistema de governo presidencial e o sistema de governo directorial assentam ambos, ao invés, na independência recíproca, quanto à subsistência dos titulares, do órgão de poder executivo e do órgão de poder legislativo. Nem o primeiro responde politicamente perante o segundo, nem a assembleia pode ser dissolvida em caso algum. A diferença jurídica — porque política e historicamente consiste em muito mais que isso — entre governos presidenciais e directorial está, essencialmente, em que no governo presidencial o órgão de poder executivo é singular, um Presidente da República, e no governo directorial é um órgão colegial restrito, um directório ou um conselho.

– O sistema presidencial diz-se, por seu turno, perfeito, quando o único órgão constitucional do poder executivo e o Presidente, apenas coadjuvado por certos colaboradores; e diz-se imperfeito, quando a Constituição prevê a existência de Ministros com poderes próprios, ainda que totalmente dependentes do Presidente. A primeira hipótese é a dos Estados Unidos, a segunda de alguns países da América Latina.

– Em sistema parlamentar, há três órgãos políticos — o Chefe do Estado (Rei ou Presidente), o Parlamento e o Governo -- mas o chefe do Estado ou é puramente simbólico ou as suas competências são muito reduzidas ou, para se exercerem, carecem de referenda ministerial.

– Em sistema presidencial e em sistema directorial, há dois órgãos, o Parlamento e o Presidente ou o colégio directorial. Em sistema semiparlamentar, são três os órgãos políticos activos não só o Parlamento e o Governo como o Chefe do Estado. Nesta existência de um terceiro centro autónomo de poder está o cerne da categoria do sistema semiparlamentar, ainda que o conteúdo desse poder varia bastante: pode suceder que o Governo seja tanto responsável politicamente perante o Chefe do Estado como perante o Parlamento, e pode suceder que a intervenção do Chefe do Estado seja mais na linha do "Poder Moderador".

De acordo com Morais (2017, pp. 228-231), os sistemas parlamentaristas, presidencialistas, semipresidencialistas e directorial com as seguintes características:

— Sistemas parlamentaristas

O traço comum a todos os sistemas parlamentaristas consiste no facto de repousar exclusivamente na vontade funcional de um Parlamento democraticamente eleito a fonte da investidura ou legitimação, da responsabilidade política e da subsistência em funções do Governo, bem como, pelo facto de o Chefe de Estado não exercer poderes independentes de direção e controlo político, com caráter relevante, sobre as demais instituições.

Envolvendo várias subcategorias bem distintas, o sistema parlamentar assenta nos seguintes atributos:

i) Coexistência, num contexto de separação com interdependência de poderes, entre três órgãos soberanos que exercem a função política: o Chefe de Estado o Parlamento e o Governo;

ii) Fulcro do poder assente na relação fiduciária[451] entre Parlamento e Governo, pautada por controlos recíprocos mas com dependência do segundo em relação ao primeiro, no sentido de que o Governo: emana do Parlamento; é por este direta ou indiretamente confirmado em funções com base num voto de investidura, de confiança ou de não desconfiança por parte de uma maioria de deputados; a sua atividade é objeto de diversos tipos de controlo parlamentar de expressiva intensidade; e responde politicamente, a título exclusivo, perante o Parlamento, permanecendo em funções enquanto não merecer a sua reprovação política;

iii) Existência de uma diarquia institucional e simbólica no poder Executivo, formado pelo Governo e pelo Chefe de Estado (os dois órgãos encabeçam o poder Executivo, mas a posição do Chefe de Estado é ordinariamente simbólica e certificatória no exercício do referido poder).

— **Sistemas presidencialistas**

As características dominantes dos sistemas presidencialistas consistem: na legitimação popular do Presidente da República por via de uma eleição por sufrágio universal; na chefia direta do Governo ou Administração pelo mesmo Chefe de Estado; e na independência política e funcional estabelecida entre este último e o Parlamento, sem prejuízo da existência de controlos recíprocos. Trata-se do sistema onde a separação de poderes teorizada por Montesquieu se encontra mais presente, com relevo para o modelo originário de presidencialismo, atinente ao paradigma norte-americano (onde o presidente exerce funções políticas e executivas e o Congresso funções políticas e legislativas).

Sem embargo, existem outras variantes, como a do "presidencialismo de coalizão" brasileiro, em que a separação de poderes ente Legislativo e Executivo é mais atenuada, pois o Presidente dispõe de poderes reforçados, seja na articulação de alianças parlamentares para obter uma maioria de apoio no Congresso, seja na faculdade de emitir legislação transitória sobre matérias de competência parlamentar (medidas provisórias).

— **Sistemas semipresidencialistas**

O semipresidencialismo envolve a existência de um sistema híbrido ou misto em que o Governo encabeçado por um Primeiro-Ministro é duplamente responsável,

no plano institucional ou político, perante o Parlamento e perante um Presidente eleito por sufrágio universal que dispõe da faculdade de exercer poderes com alguma relevância a nível de controlo ou até de direção inter-institucional, destacando-se nestes a competência livre ou autónoma para dissolver o Parlamento.

No fundo, este modelo de governo misto recolhe atributos do Parlamentarismo e do Presidencialismo, compreendendo no seu bojo subtipos de maior pendor presidencial (a França), de forte pendor parlamentar (a Áustria) ou de "geometria variável" que vacila entre o pendor parlamentar e o pendor governamental (Portugal). (De Sousa, 1992, p. 10).

— **O sistema directorial como figura residual**

— Como categoria isolada e atípica cumpre mencionar o sistema diretorial que consiste numa democracia consociativa de fonte parlamentar, alicerçada numa relação estreita entre o Parlamento e um Diretório executivo, em que os membros do segundo são eleitos pelo primeiro, de modo a que nele estejam representadas as principais forças partidárias, sendo a Chefia do Estado um cargo simbólico assumido, rotativamente, entre os membros do referido Diretório.

O Chefe de Estado não pode dissolver o Parlamento nem ser destituído por este.

Resume-se este sistema ao modelo de governação da Suíça[13], em que o critério democrático maioritário está, em regra, subalternizado, no processo de formação e composição do Conselho Federal (Diretório) que assume funções executivas. Este órgão colegial encontra-se desprovido de uma liderança monocrática e os representantes dos principais partidos que nele tomam assento (coligados desde 1959 na base de um acordo designado de "fórmula mágica") ocupam um número aproximado de cargos ministeriais, pese diferenças na sua representação (cada partido detém um máximo de 2 pastas, num órgão de 7 membros).

O sistema, marcado por uma poderosa fonte consuetudinária na organização do poder, é criticado em razão de uma certa oligarquização no exercício das funções de Estado,

[13] Cfr Remedios Sanchez Ferris *"El Regimen Politicio Suizo"*, in AVV *Regimens PoliticosmActuales* – org J. Ferrando Badia-Madrid-1985, p. 481 e seg; AUGUSTO BARBERA-CARLO FUSARIO ult. Loc cit, p.182.

protagonizada por um "bloco central" de cerca de partidos e pela circunstância de os resultados eleitorais contarem pouco para a composição do Diretório."[14]

Feita a classificação e caracterização dos sistemas de Governo, importa aferir qual é o sistema de Governo Moçambicano?

A definição do sistema do Governo moçambicano suscita uma das mais interessantes querelas doutrinárias, pois o sistema de governo moçambicano não se enquadra entre os quatro clássicos sistemas de governo, o parlamentar, presidencial, directorial e o semi-presidencialista. É mais fácil dizer o que não é o sistema de governo moçambicano do que dizer o que é, um dado inequívoco, o sistema de Governo gravita em torno do Presidente da República.

O Presidente da República é o centro gravitacional do sistema político, é o símbolo de unidade nacional, Chefe do Estado, Chefe do Governo, Comandante das Forças de Defesa e Segurança e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado.

O texto constitucional expressamente se ocupa das tarefas que atribui ao Presidente da República, numa visão plural que do mesmo tem, competindo-lhe[15]:

- A chefia do Estado: "O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade Nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado"[16] ;
- A defesa da constitucionalidade: "O Chefe do Estado é o garante da Constituição"[17];
- A Chefia do Governo: "O Presidente da República é o Chefe do Governo"[18];

[14] Assim, a ponderosa UDC/SVP, de direita radical e nacionalista, obteve nas eleições de 2015, o primeiro lugar em número de sufrágios (29,5% dos votos), mas detém no Conselho Federal o mesmo número de cargos ministeriais do que os socialistas, que obtiveram 18,8% e que os Liberais Radicais, que somaram 16,4%.

[15] Cfr. o artigo 3 e ss., do DP n.º 4/2005, 20 de Fevereiro, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 432.

[16] Sobre o Presidente da República em Moçambique, v. Raul Araujo, Os sistemas de governo…, pp. 167 e ss; Albano Macie, Lições de Direito Administrativo Moçambicano, vol. I. Maputo, 2012, pp. 276 e ss, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 432.

[17] artigo 146, n.º 1, da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 432.

[18] artigo 146, n.º 2, da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 432.

— A Chefia das Forças de Defesa e Segurança: "O Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança"[19].

Quer isto dizer que o Presidente da República em Moçambique muito transcende a uma concepção meramente simbólica ou até institucional de um Chefe de Estado meramente representativo. É que dispõe de competências efectivas de intervenção pública, exercendo ou partilhando várias funções jurídico-públicas:

— *"Partilha a função constitucional*, quando decreta o estado de excepção, em condomínio com a Assembleia da República, tal se traduzindo sempre no dramático resultado da suspensão de direitos fundamentais;

— *Exerce a função administrativa*, na medida em que o Presidente da República é a cabeça do Governo e o comanda efectivamente;

— *Partilha a função política*, pelas relevantes decisões que lhe competem no domínio da nomeação de cargos públicos e na representação externa do Estado;

— *Partilha da função legislativa*, ao intervir no processo legislativo através das competências de promulgação e veto das leis, ou da competência de iniciativas das mesmas;

— *Partilha da função jurisdicional*, quando solicita ao Conselho Constitucional a sua intervenção na constitucionalidade dos actos jurídico-públicos. (Gouveia, 2015, p. 433).

4.13. Análise dos poderes do Presidente da República

O Presidente da República é o centro de gravidade do sistema político.

A actuação do Presidente da República assume diferentes vestes, sendo que intervém no poder legislativo, judicial e executivo e nas entidades descentralizadas, exercendo poderes diversificados.

O Presidente da República é o Chefe do Estado, Chefe do Governo, o garante da Constituição, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional, de acordo com o disposto no nº 1 do artigo 145 da CRM. De acordo com esta precisão, o Presidente da República é símbolo da unidade nacional, o que pode pretender

[19] artigo 146, n.º 3, da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 432.

transparecer que é um Presidente que não interfere no dia-a-dia da governação ou da administração, por situar-se como o mais alto magistrado da Nação. A concorrer para esta percepção, o artigo 148 da CRM, estipula que, o Presidente da República não pode, salvo nos casos expressamente previstos na Constituição, exercer qualquer outra função pública e, em caso algum, desempenhar quaisquer funções privadas. Portanto, esta impõe um regime de exclusividade no exercício de funções de Presidente da República não permitindo, o exercício simultâneo de outras funções públicas ou privadas fora das expressamente previstas na Constituição da República, o que significa que nem pode exercer as funções de Presidente de um Partido político, o que não tem sido respeitado. Como remanescência do regime político de Partido único, em que o Presidente do Partido FRELIMO era, por inerência, Presidente da República, o que gerou uma espécie de um costume constitucional, que é ainda reforçado pelo facto de o Partido FRELIMO continuado até ao presente como Partido vencedor em todas as eleições Presidenciais e Legislativas. Contudo, o espírito do artigo 148 da CRM é o de colocar o Presidente da República como símbolo da unidade nacional, como Chefe do Estado, acima de interesses ou agendas particulares de Partidos políticos e de outras entidades públicas e privadas, para o exercício da mais alta magistratura.

Contra a primeira percepção, ergue-se a outra de um Presidente activo na governação, que é Chefe do Governo, com poderes para convocar e presidir as sessões do Conselho de Ministros, com competências para nomear, exonerar e demitir os membros do Governo, incluindo o Primeiro-Ministro. Nesta perspectiva de um Presidente presente e interventivo no dia-a-dia do funcionamento dos órgãos do Estado, a segunda parte do nº 1 do artigo 145, confere ao Presidente da República a responsabilidade por zelar pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. Estas últimas competências, contrastam com as de um Chefe de Estado que se afigura símbolo da unidade nacional.

O Presidente da República intervém em vários domínios:

— Intervém no poder legislativo, através do poder que tem de dissolver a Assembleia, competência que tem de iniciativa de lei, incluindo da revisão constitucional, pela competência que exerce de promulgação das leis aprovadas pela Assembleia da República e, pelo poder de veto que lhe assiste.

— Intervém no processo de fiscalização da constitucionalidade, através do poder que tem de requerer junto do Conselho Constitucional, a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade, podendo com fundamento na inconstitucionalidade exercer o seu poder de veto.

— Intervém na área de defesa e ordem pública, com poderes para declarar a guerra e sua cessação, o Estado de sítio ou de emergência, celebrar tratados, decretar a mobilização geral ou parcial, presidir ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança.

— Intervém nas relações internacionais, com poderes para orientar a política externa, celebrar tratados internacionais, nomear, exonerar e demitir os embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique e recebe as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países.

— Intervém na área da justiça através da nomeação dos Presidentes do Tribunal Supremo, Conselho Constitucional, Tribunal Administrativo, e Procurador-Geral da República e pelo poder de indultar e comutar penas.

— Intervenção nas entidades descentralizadas através dos poderes que tem de conferir posse ao Governador de Província e de demitir Governador de Província e de Distrito.

Os amplos poderes do Presidente da República, fazem-o órgão presente e activo no dia-a-dia da vida pública nacional, o que torna o sistema de Governo presidencialista e sem enquadramento na tipificação dos modelos clássicos dos sistemas Governo.

De acordo com o plasmado no nº 2 do artigo 145, o Chefe do Estado é o garante da Constituição. O Presidente da República exerce a função de garante da Constituição através dos seguintes mecanismos: Solicitação da fiscalização preventiva e sucessiva da Constitucionalidade dos actos normativos; Exercício do poder de veto; Dissolução da Assembleia da República; Demissão do Governador de Província; e, Através Da declaração do Estado de sítio, de emergência e de calamidade pública e fazendo comunicações públicas."

O Presidente da República, para além de dirigir o Conselho de Ministros, tem a possibilidade de influenciar o sistema político, através do Conselho de Estado, que é um órgão que congrega figuras proeminentes de diferentes esferas políticas e sociais, nomeadamente: O Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente do Conselho Constitucional, Provedor da Justiça, antigos Presidentes da República não destituídos da função, antigos presidentes da Assembleia da República, sete personalidades de reconhecido mérito eleitas pela Assembleia da República pelo período da legislatura, de harmonia com a representatividade parlamentar, quatro personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Presidente da República da República, pelo período do seu mandato e o segundo candidato mais votado ao cargo de Presidente da República.

Portanto, o Presidente da República é, por um lado, um árbitro do sistema, o mais alto magistrado da nação, na sua qualidade de Chefe do Estado, mas por outro lado, é um jogador na sua qualidade de Chefe do Governo.

Os factores que podem ter concorrido para esta configuração são:

As remanescências da centralização e concentração de poderes que caracterizaram a primeira república, de 1975 a 1990; O processo de transição política inacabada; A bipolarização da esfera pública em torno dos signatários do Acordo Geral de Paz.

O Presidente da República e a Assembleia da República são eleitos por sufrágio universal, porém, o Presidente da República tem poderes para dissolver a Assembleia da República, caso esta não aprove o programa do Governo, isto é, para que os Deputados não percam os seus mandatos têm obrigação de aprovar o programa do Governo, mesmo não concordando com este e a Assembleia mesmo que não concorde com o Presidente da República, não tem poderes para remover o Presidente da República.

Para Teodato Hunguana (2022, p. 942), a ilação que se pode retirar deste poder que o Presidente da República tem de dissolver a Assembleia da República, caso esta não aprove o programa do Governo é a de que "o povo, em que reside a soberania, não tem a liberdade de, em pleno exercício de autodeterminação, eleger como o Presidente da República um candidato pertencente a determinada força política, ou mesmo independente, e eleger para a Assemnbleia da República outra ou outras forças políticas, cocnstituindo nesta uma maioria diversa daquela que elegeu o Presidente, porque se o fizer, a Assembleia da República eleita, embora formalmente soberana, terá que se submeter à vontade do Presidente", Chefe do Governo, aprovando o respectivo programa de Governo, sob pena de ser dissolvida e voltar-se a eleições".

De acordo com Teodato Hunguana (2022, p. 942), o catálogo de poderes do Presidente da República, situa-se na lógica do poder unitário do Estado, próprio do monismo de partido único, com a concentração dos poderes no Presidente da República.

O Presidente da República tem poderes para nomear os dirigentes dos órgãos superiores da justiça, nomeadamente, o Presidente do Tribunal Supremo, Presidente do Conselho Constitucional, Presidente do Tribunal Administrativo, Vice-Presidente do Tribunal Supremo, Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República. Estes poderes são prejudiciais à independência do poder judicial, pois os nomeados acabam se encontrando numa situação de dever de lealdade a quem os nomeou, o que pode criar espaço para alguma interferência do poder político no poder judicial, com dois riscos possíveis, o de politização do judiciário ou da judicalização da política. A politização do judiciário poderia

se traduzir no uso do poder judiciário pelo poder político, mas tembem com risco de o oposto acontencer que a interferência do poder judiciário no poder político, diminuindo a necessária separação que deve exixtir na actuação dos três poderes legislativo, executivo e judicial em enfase entre os dois últimos. A eleiçao dos titulares superiores dos órgãos da administração de justiça entre os próprios magistrados, seria uma das garantias que poderia minimizar o risco de captura do poder judicaial pelo poder político.

Por fim, a nomeação dos reitores e vice reitores pelo Presidente da República, é também exemplificativa da concentração de poder que limitam a autonomia das universidades e enfraquece os poderes dos Conselhos Universitarios. É um dos casos em que a eleição entre pares sem interferência do poder poderia conferir maior transparência ao processo e autonomia as universidades.

Em face da excessiva concentração de poderes na figura do Presidente da República, Severino Ngoenha (2022), afirma: "devíamos militar para outra coisa, nós temos que lutar para fortalecer as instituições, temos que lutar para dominuir poderes de um só homem, por quantas qualidades que ele possa ter, para manter o centro de governação em instituições fortes, robustas e independentes".

De acordo com Moisés Paiva (2010), na actualidade global, o aperfeiçoamento à robustez do funcionamento das instituições e a cultura de Estado não caminha com o sistema presidencial, pois este não é apto a enfrentar graves situações de crise. Fiúza explica o porquê da seguinte forma: "A concentração do poder executivo no Presidente da República, atrai as crises para a sua pessoa, desgaste pessoal, às vezes, fatal. O que pde levar a sua renúncia traumática ou a um lamentável golpe, seja pela perturbadora forçada do Presidente ou por parte do próprio, que se transforma em ditador". (Moisés Paiva, 2011, p. 70, citado por MUCOBORA, Taibo, 2011, p. 123).

Segundo Moisés Paiva (2011, p. 70), nos países de regime presidencialista as crises políticas sempre conduzem a soluções extra-constitucionais, fugindo as regras pré-estabelecidas além de constituir maior risco da centralização do poder do Estado e, por consequência, o descaminho da sociedade. Para Moisés Paiva (2011, p. 70), Moçambique não foge desta regra, o Presidente da República já foi chamado a responder questões de natureza e níveis diferentes e algumas vezes não tem a ver com a pessoa e com a função do Presidente e que apesar de essas questões não terem desaguado em crises, não se sabe o que pode acontecer num futuro próximo, numa altura em que o cidadão fica cada vez mais informado e o mundo desperta a necessidade de boa governação, como é o caso das crises nos países árabes da África do norte.

Neste contexto, concordando com Moisés Paiva (2011, p. 70), seria prudente e razoável pensar-se na funcionalidade do sistema de Governo vigente em Moçambique, um sistema que possa assegurar, ao nível constitucional, a limitação recíproca de poderes entre os órgãos de soberania e, consequentemente, o Estado de Direito Democrático que o país almeja cimentar.

Na actual configuração há um elevado risco de captura do Estado pelo Presente da República, esvaziamento do princípio de separação de poderes, enfraquecimento dos órgãos de soberania, reduzindo-os em órgãos de colaboração com Presidente da República, o risco de personificação dos poderes do Estado.

4.14. A querela doutrinária em torno da tipificação do sistema do Governo Moçambicano

O Sistema de Governo pode ser definido como "forma política através da qual se procuram expressar as diferentes modalidades de relacionamento entre os órgãos encarregados do exercício do poder político". (Malgaes e Alves).

A definição do sistema do Governo moçambicano suscita uma das mais interessantes querelas doutrinárias, pois o sistema de governo moçambicano não se enquadra entre os quatro clássicos sistemas de governo, designadamente o parlamentar, presidencial, directorial e o semi-presidencialista. É mais fácil dizer o que não é o sistema de governo moçambicano do que dizer que é. Um dado inequívoco, o sistema de governo moçambicano gravita em torno do Presidente da República.

Não há um consenso sobre a qualificação do sistema de governo moçambicano, pois não se enquadra em nenhum nos clássicos sistemas de governo, havendo, por isso, várias posições, desde os que qualificam de presidencial, semi-presidencial, semi-presidencialismo presidencializante, presidencialismo *sui generis*, presidencialismo parlamentar, atípico, misto e presidencialismo. Facto curioso reside no facto de um mesmo autor apresentar diferentes posições sobre o mesmo assunto.

4.15. Caracterização geral do Sistema do Governo Moçambicano

Encontramos no sistema de Governo moçambicano dois elementos típicos de regime políticos diferentes: por um lado temos uma certa independência por coordenação, própria do sistema presidencialista e, por outro lado, encontramos também um sistema de independência

por integração, elemento próprio do parlamentarismo-responsabilidade política do Governo perante o Parlamento. (Loewnstein, 1976, p. 92 Citado por Araújo, 2000, p. 176).

O sistema do governo da República de Moçambique tem as seguintes características gerais (Raúl Araújo, 2000, pp. 164 e 165):

— "Existência de dois órgãos activos: O Presidente da República e o Parlamento. O presidente da República é o Chefe de Executivo e tem de coadjuva-lo um Primeiro-Ministro que tem apenas funções delegadas;

— O Presidente da República e a Assembleia da República são directamente legitimadas pelo voto popular, directo, secreto, e universal;

— Não há uma completa separação e independência entre o legislativo e o executivo. O Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República, em circunstâncias muito específicas, mas esta não pode em circunstância alguma, demitir o Presidente da República;

— Há uma independência presidencial completa perante ao parlamento mas o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da República. Para se superar esta contradição o Primeiro-Ministro surge como a entidade que responde pelo Governo, perante o parlamento;

— O órgão executivo é singular, dirigido pelo Presidente da República, que é o Chefe de Estado e o Presidente do Conselho de Ministros, mas existe um Conselho de Ministros com poderes próprios, dependente do Presidente;

— Há uma dependência política do Governo «típica» art. 151ª, já que esta norma constitucional estabelece que o «o conselho de ministros responde perante ao Presidente da República e a Assembleia da República perante a realização da política interna e externa e presta-lhes conta das suas actividades nos termos da lei». a forma como entende-se e estabelece em relação a subordinação institucional é um pouco difícil de se entender, senão vejamos: como é que o Conselho de Ministros responde politicamente perante o Presidente da República se este é o Chefe de Governo, para alem de ser presidente deste órgão, e se por outro lado, como é que o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da República se o Chefe do Governo (o Presidente da República) é politicamente irresponsável perante o parlamento?

— O sistema de *checks and balances* funciona em consequência, da seguinte forma: o Presidente da República tem poderes reais e efectivos acentuados, nomeadamente: o direito ao voto, de dissolução da Assembleia da República (ainda

que condicionado), poderes de controlo e de acompanhamento do Governo e da Administração; a Assembleia da República tem poderes para demitir o Governo. (Araújo, 2000, pp. 164-166).

4.15.1. A Tese do sistema Semipresidencial

Identifiquemos alguns elementos que, conjugados, apontam para carácter semipresidencialista do sistema de governo em análise (Kosta, 2019):

— Sufrágio universal e directo para a designação por PR (art. 135°, 147°/CRM) – curiosamente, a maximalista exigência que fazia a constituição de 1990, relativamente à capacidade eleitoral passiva, sofreu um significativo desbaste, no ponto que caiu o requisito da cidadania originária dos pais do candidato, mantendo a cidadania originária do próprio candidato, mantendo-se o d cidadania do próprio candidato e acrescentando-se agora a exigência a este a nacionalidade única [vide art. 147° ,a[;

— Sistema eleitoral maioritário para a escolha do P.R. – é eleito quem obtiver 50% mais 1 voto; na hipótese de nenhum dos candidatos obter a maioria absoluta à 1ª volta, há lugar a uma 2ª. Volta entre os dois candidatos mais votados (art. 148°);

— Por crimes praticados no exercício das suas funções, o PR responde perante o STJ; para tanto, deverá a Assembleia da República requerer à PGR o exercício de ação penal contra o PR (requerimento a propor por, no mínimo, 1/3 e a aprovar por, no mínimo, 2/3 dos Deputados da AR); havendo julgamento em condenação do PRE pelo STJ, a sanção é destituição do cargo, interdição de voltar a candidatar-se às presidenciais ou de ser titular de qualquer órgão de soberania ou autárquico; mas, cautelar e imperativamente, o PR fica suspenso das funções, a partir do trânsito em julgado de despacho de pronúncia ou ato equivalente (art. 153°);

— O PR é, simultaneamente, Chefe do Estado e Chefe do Governo (art. 146°/1/3);

— Ao PR compete dissolver o parlamento, caso este tenha rejeitado o programa do Governo, circunstância em que deverá convocar novas eleições [art. 159, e, conjugado com o 188°];

— O Presidente da República pode nomear "nomear, exonerar e demitir" livremente o Primeiro-ministro, os Ministros, secretários do estado, Governadores provinciais, Governador e Vice-Governador do Banco de Moçambique e os Reitores das universidades públicas sob proposta dos respectivos colectivos d e direcção [art. 160°/b/2,];

— Criar Ministérios [art. 160°/1 [– Nomear o Presidente e o vice-presidente do Tribunal Supremo, Os presidentes do conselho constitucional e do Tribunal administrativo [art. 159°, g];

— Nomear; exonerar e demitir" o PGR e o Vice-PGR [art. 159°/2, h];

— Nomear, exonerar e demitir" o Chefe e o Vice-chefe do Estado-Maior-General, o Comandante Geral da Polícia, os Comandantes dos Ramos das Forças armadas de Defesa de Moçambique e outros oficiais das forças de defesa e segurança [art. 161, e];

— O PR goza ainda de poder de iniciativa legislativa [183°/1, d];

– Cabe-lhe por outro lado, promulgar e vetar as leis – nesta ultima figura, o acto tem natureza suspensiva, porque ultrapassável por voto de 2/3 da Assembleia da República, o que dará lugar a promulgação obrigatória (art. 163°); não se prevê a figura do veto para diplomas legislativos de Governo; e faz todo sentido essa não previsão, tendo em conta a especificidade do presidencialismo moçambicano – onde é o PR quem preside, necessariamente, às reuniões do conselhos de Ministros convocados para, nomeadamente, a "formulação de políticas governamentais", pressuposto em que se encaixa a apreciação e aprovação de medidas legislativas (art. 202°/3 CRM). Sendo ou devendo ser o PR um dos membros Do conselho de Ministros que provou o diploma legislativo governamental, será, de todo, incongruente que venha ele mais tarde a vetar o seu próprio ato legislativo;

— Ao PR compete, quanto às relações internacionais, orientar a política externa, firmar tratados, "nomear, exonerar e demitir" Embaixadores e enviados diplomáticos (art. 162);

— Em relação ao Governo, de que é chefe, compete ao PR convocar e presidir às reuniões do Conselho de Ministros [art. 160°/1, a]; regista-se que, por força do art. 201° CRM, o Conselho de Ministros é composto pelo PR, pelo PM e Ministros, podendo ser convocados a participar os Vice-Ministros e Secretários de Estado; vêm de trás, da Constituição de 1990, as indagações a respeito da presidência do Conselho de Ministros; Nos dias que correm, devemos proceder à articulação de alguns preceitos, por forma a deslindarmos algumas nebulosas que ainda pairam.

Por um lado, o art. 201° assegura ao PR a Presidência do Conselho de Ministros, por outro lado o art. 202°/2 diz que o é convocado e presidido pelo PM, por delegação do PR; mas, avisa o n.º 3 do mesmo preceito, "A formulação de políticas governamentais pelo conselho de Ministros é feita em sessões dirigidas pelo PR"; e al. e do n.º 2 do art. 205° esclarece ser da competência do PM "presidir as reuniões do conselho de Ministros destinadas a tratar da implementação das políticas definidas e outras decisões".

De todo o exposto, extrai-se que o PR pode presidir todas as reuniões do Conselho de Ministros; que o PR preside (dirige) principalmente às sessões do Conselho de Ministros destinadas à "formulação de políticas governamentais "; que o remanescente /Conselhos de Ministros destinada a tratar da " implementação das políticas definidas e outras decisões" – pode ficar a cargo dos conselhos de Ministros dirigidos pelo PM.

4.15.2. A Tese do Semipresidencialismo presidencializante

Segundo Bacelar Gouveia, na tipificação do sistema do Governo, desde logo se impõe afastar a qualificação de sistema de governo *parlamentar*, o qual assenta nas seguintes características[20]:

– *"No carácter apagado da dimensão presidencial:* que não se verifica pelos amplos poderes presidenciais atribuídos;

– *No poder de heterodissolução parlamentar:* não está consagrado como tal."

[20] Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 385.

Também o actual sistema de governo moçambicano não pode ser qualificado como *presidencial*, embora possua alguns dos seus traços, como seja:[21]

– "Legitimidade democrática do Presidente da República;

– A ausência do poder de dissolução parlamentar: este poder consagra e é uma relevante competência do Presidente da República;

– *A ausência de diarquia do executivo:* existe bicefalia no poder executivo, com autonomia recíproca dos cargos de Presidente da República e de Primeiro-Ministro."

Numa aproximação pela positiva, *tem sido referido que o sistema de governo moçambicano corresponde a um semipresidencialismo.*[22]

Com efeito, há quatro elementos presentes que confirmam esta possibilidade de um sistema de *governo semipresidencial* os dois primeiros retirados de outras qualificações de sistemas de governo, e os dois últimos como traços singulares do semipresidencialismo:[23]

– **"A legitimidade democrática electiva do Chefe de Estado,** num sistema de eleição separada dos Deputados à Assembleia da República, no contexto das eleições gerais;

– **A diarquia no executivo**, com distinção entre Chefe de Estado e Primeiro-Ministro;

– **O poder de heterodissolução parlamentar,** pois que o poder de dissolução da Assembleia da República existe, sendo exercido pelo Presidente da República, não obstante algumas restrições a que o mesmo se submete:[24]

– **A dupla responsabilidade politica do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República**, sendo os membros do Governo nomeados pelo Presidente da República[25] e tendo o governo de se submeter a um juízo politico de aceitação por parte da Assembleia da República na aprovação do seu programa."[26]

[21] *Ibidem.*
[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem.*
[24] Cfr O ARTIGO 186 da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 385.
[25] Cfr, o art.159 da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 385.
[26] CfR. O ARTIGO 177, nº2, al.j), da CRM, citado por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015, p. 385.

Aceitando essa identificação como ponto de partida, não se deixa de assinalar tratar-se de um *semipresidencialismo assimétrico, que se escapa de alguns elementos que tradicionalmente o equilibram*. (Gouveia, 2015, p. 385).

É o que sucede com os acentuados poderes conferidos ao Presidente da República, de que cumpre realçar a sua posição na condução do Governo: "O Conselho de Ministros é composto pelo Presidente da República, que a ele preside, pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros"[27]

Daí que nos pareça que estes elementos suscitam a qualificação do sistema de governo moçambicano com *um semipresidencialismo presidencializante,* em que o pendor da dimensão presidencial é mais acentuada do que o pendor da dimensão parlamentar.

De resto, a prática política só tem confirmado esta conclusão não apenas por ter sempre havido uma maioria presidencial coincidente com a maioria parlamentar como por o Presidente da República ser o líder político da maioria partidária, ao ocupar o lugar de presidente do respectivo partido de apoio, a FRELIMO.

A este respeito, Jorge Bacelar Gouveia (2015, p. 385), entende que *"tem sido referido que o sistema de governo moçambicano corresponde a um semipresidencialismo"*. Este autor defende esta posição pois há elemento que confirma o semipresidencialismo, nomeadamente: "a legitimidade democrática electiva do Chefe de Estado, num sistema de eleição separada dos Deputados da Assembleia da República, no contexto das eleições gerais; […] a diarquia no executivo, com distinção entre Chefe de Estado e Primeiro-Ministro; […] o poder de hétero dissolução parlamentar, pois que o poder de dissolução da Assembleia da República existe (…), sendo exercido pelo Presidente da República não obstante algumas restrições a que o mesmo se submete; […] a dupla responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República na aprovação do seu programa (…).

Jorge Bacelar Gouveia (2015) continua a caracterização do sistema de governo moçambicano referindo *"tratar-se de um semipresidencialismo assimétrico, que se escape de alguns elementos que tradicionalmente o equilibram".* Jorge Bacelar Gouveia conclui dizendo que o sistema de governo moçambicano é "*um semipresidencialismo*

[27] Art.199 nº1, da CRM.

presidencializante, em que o pendor da dimensão presidencial é mais acentuado do que o pendor da dimensão parlamentar". (Art.199 nº1, da CRM).

4.15.3. A tese do sistema de Governo Presidencial e Presidencialista-parlamentar

O presidencialismo é o mínimo denominador comum a todos os episódios constitucionais do Estado pós-colonial moçambicano. Há uma linha estável e consistente que, nesse particular, une a Iª República à II ª e a III ª República: um Chefe do Estado governante e dominante no interior do sistema de Governo.

De análise no texto constitucional, na parte respeitante aos órgãos do Estado, do sistema eleitoral e do sistema dos partidos, sobressai sem dúvida alguma prevalência de um regime presidencial, com alguns elementos ténues do sistema parlamentar, que também estão presentes nos denominados sistemas de Governo semipresidenciais.

O elemento presidencial do sistema de Governo moçambicano, não é, no entanto, acautelado do ponto de vista do princípio de separação e interdependência de poderes, como um sistema adequado de contrapeso institucional, o que da uma certa conotação absolutista ou que preferimos autocrática, ao Presidente da República, como mais adiante se constatara, com as consequências dai supervenientes.

Efectivamente total irresponsabilidade politica, criminal, civil, do Presidente da República, sem quaisquer excepções, mesmo as que resultem do crime de alta traição a pátria, a atribuição de amplos poderes reais e efectivos ao Presidente da República, onde se inclui a faculdade de decidir a realização de referendo para alteração da Constituição ou sobre questões de interesse fundamental para Nação, e ausência completa de quaisquer forma de controlo por actos presidenciais por qualquer outro órgão de soberania, colocam o Presidente da República de Moçambique com poderes de certa forma autocráticos, mau grado a preocupação do legislador em atenuar estes poderes presidenciais com recurso a figura *sui generis*, de responsabilidade politica do Governo perante a Assembleia da República. (Kosta, 2019, p. 176).

4.15.4. A Tese de Sistema Misto

De acordo com Jorge Bacelar Gouveia (2015), observação do actual sistema de governo revela a existência de algumas situações de pouca nitidez quanto ao papel de cada um daqueles três órgãos na vida institucional do Estado.

A principal dificuldade liga-se à efectivação dos mecanismos de responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República. Segundo o actual texto constitucional, essa responsabilidade, se existe, é meramente teórica e só funciona contra o próprio Parlamento. No caso de este rejeitar o programa do Governo, a consequência não é a demissão do Governo, como seria de esperar, mas a dissolução, ainda que limitada, do Parlamento.

Por outro lado, também se registam dificuldades a propósito do papel do Presidente da República nas tarefas executivas e governativas. Tem-se reconhecido que a sua intervenção é excessiva, menorizando o estatuto do cargo de Primeiro-Ministro, e aparecendo duplamente ora como Chefe de Estado ora como governante activo.

Não é por acaso que se sente a séria perplexidade de posicionar esse sistema de governo numa das qualificações que a Ciência Política tem sugerido: não é presidencial porque o Chefe de Estado goza do poder de dissolução, poder que não existe nestes sistemas; não é parlamentar porque o estatuto presidencial é bastante significativo, sendo eleito directamente pelo povo e dispondo de competências executivas; não é semi-presidencial porque o Governo é unicamente responsável perante o Presidente da República, não respondendo politicamente perante a Assembleia da República, que não pode demiti-lo através da aprovação de uma moção de censura.

O sistema de governo moçambicano, tal como está neste momento gizado, é um sistema misto, não correspondendo exactamente a nenhuma destas qualificações, combinando características do semi-presidencial e do presidencial. Perante este cenário, e estando bem ciente das incertezas que pairam acerca de algumas funções constitucionais destes órgãos, o anteprojecto de revisão constitucional pretende clarificar o sistema de governo, em várias direcções.

4.15.5. A Tese de Sistema Presidencialista

De acordo acordo com Canas Vitalino (1997), o sistema de governo moçambicano não é presidencial, nem parlamentar, nem semi-Presidencial, pois reúne características

singulares, que não o enquadram em nenhum dos três sistemas clássicos de Governo, conforme a seguir demonstra:

Não é presidencial porque:

- Coexistem um Presidente e um Conselho de Ministros integrando um Primeiro-Ministro que, apesar de subordinado àquele, dispõe de poderes próprios conferidos pela CRM;

- O Conselho de Ministros responde, ainda que remotamente, perante a Assembleia;

- Embora em situação excepcional, o Presidente pode dissolver a Assembleia;

- O Presidente tem iniciativa legislativa e de revisão da constituição;

— A Assembleia não dispõe de meios para equilibrar os seus poderes e o seu protagonismo com os do Presidente, havendo um claro desequilíbrio a favor deste.

Não é parlamentar porque:

— Presidente dispõe de legitimidade própria, resultante da eleição por sufrágio universal;

— O Chefe do Estado não é uma figura honorífica;

— O Conselho de Ministros responde simultaneamente perante dois orégãos, sendo a sua responsabilidade perante o Presidente mais intensa;

— O Primeiro-Ministro não é chefe formal do executivo, nem tão pouco a figura central do sistema de governo;

— Os membros do Governo não podem ser simultaneamente deputados;

— O Presidente dispõe de uma lista de poderes efectivos muito vasta, entre os quais se destaca a iniciativa legislativa.

Não é semipresidencial porque:

— Não há separação ou dualidade plena de órgãos dentro do executivo, uma vez que o Presidente integra o Governo;

— Não há equilíbrio de poderes entre as três entidades relevantes do sistema de governo, Presidente, Assembleia e Governo. A balança tende claramente para o Presidente, estando os restantes órgãos na sua penumbra, embora a tendência seja para Assembleia adquirir crescente peso à medida que o exercício do multipartidarismo se vai tornando mais maduro."

Para Canas Vitalino (1997), o sistema de governo moçambicano é presidencialista (o que é distinto de presidencial), numa das configurações possíveis deste tipo de sistema. Aquilo que é comum aos sistemas Presidencialistas é a entrega ao Presidente da República de um conjunto de poderes que lhe permite ter uma posição central no sistema, com virtual domínio de todos os restantes órgãos políticos, embora sem que se possa falar de concentração de poderes.

4.16. Relação entre Sistema Eleitoral e Sistema de Governo Moçambicano

Os sistemas eleitorais possuem uma dupla característica: dependem do sistema político, pois resultam das opções legislativas que criam as regras que disciplinam o processo de acesso e o exercício do poder político e, por outro lado, influenciam de maneira directa o sistema político em seus principais elementos, como, por exemplo, na formação e no número de partidos, nas suas estruturas, etc.

Em termos clássicos, quando o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto, o sistema de Governo é presidencial e, neste caso, o Presidente eleito é que forma o Governo, pelo que a Assembleia não elege o Presidente, não legitima o Presidente e nem o Governo, pois o Presidente recebe a legitimidade directamente do povo através do sufrágio universal, directo, pessoal e, neste caso, o Governo responde perante o Presidente e, a Assembleia não tem poderes para demitir o Presidente. Quanto aos Deputados, são eleitos individualmente e, por sua vez, a Assembleia elege o Presidente da República ou, o partido maioritário na Assembleia para o Governo encabeçado por um Primeiro-Ministro ou um Presidente.

No caso moçambicano, os elementos do sistema eleitoral que determinam o sistema de governo moçambicano, são:

— “A eleição do Presidente da República por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico (n.º 1 do artigo 146 da CRM).

— A eleição da Assembleia da República por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico, num sistema de listas fechadas e bloqueadas, em que só podem concorrer os Partidos Políticos, não havendo espaço para candidaturas e eleição individualizada. (n.º 1, do artigo 169 da CRM).”

Em decorrência do supra exposto a Assembleia da República não elege o Presidente ou o Primeiro-Ministro e, o Presidente da República nomeia o Primeiro-ministro e o Governo. Neste contexto, o sistema de governo moçambicano não é tipicamente presidencial e nem tipicamente parlamentar. É neste contexto que o sistema de governo é um sistema presidencialista atípico. Aliás, esta situação gera alguma querela doutrinária na tipificação do sistema de Governo Moçambicano.

Em temos gerais o sistema eleitoral determina o sistema de Governo e o sistema político pois:

— Quando o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo, pessoal e individual, o Sistema de Governo é tendencialmente presidencial. O Presidente é o centro do Sistema Político, nomeia, demite e exonera os membros do Governo. O Parlamento não participa na formação do Governo e não tem competência para provocar a queda do Governo e num caso extremo como é Moçambicano, o Presidente pode dissolver o Parlamento.

— Quando o Presidente não é eleito por sufrágio universal, directo, pessoal e individual, isto é, quando os cidadãos elegem os Deputados e estes por sua vez elegem o Presidente, ou o Primeiro-ministro, o sistema de Governo é tendencialmente Parlamentar. O Parlamento é o centro do Sistema Político. O Governo busca a sua legitimidade no Parlamento e este tem poder para provocar a queda do Governo. O Presidente não tem legitimidade para dissolver o Parlamento.

— Quando os Deputados são eleitos por listas fechadas e bloqueadas de Partidos Políticos, o poder individual do Deputado é baixo e o poder real do Parlamento é relativamente fraco. Os Partidos Políticos orientam a acção dos Deputados através das Chefias das Bancadas Parlamentares e as decisões são tomadas

com base na disciplina partidária. É um sistema de uma democracia representativa Partidária. O Deputado representa todo o País e não apenas o círculo eleitoral pelo qual é eleito, e os partidos políticos desempenham um papel de intermediação entre o deputado e os cidadãos. Neste sentido, nem todos os Distritos tem um Deputado residente que os representa na Assembleia da República, aliás o Deputado não representa nenhum círculo eleitoral, mas sim todo país, pelo que a ligação entre o Deputado e o círculo eleitoral é ténue e o Deputado não é obrigado a residir no seu círculo eleitoral. Quando o Deputado se inscreve ou assume funções em Partido diferente do Partido pelo qual foi eleito perde o mandato, é o caso de Moçambique. Neste caso o Sistema de Governo é tendencialmente Presidencial ou Semipresidencial.

— Quando os Deputados são eleitos num sistema de listas fechadas e bloqueadas, o modelo da democracia, tem um pendor para uma democracia de partidos, é o caso de Moçambique enquanto que, quando os Deputados são eleitos individualmente há uma personificação e um pendor para uma democracia representativa, ainda que com alguma relevância dos Partidos Políticos no sistema político.

— Quando os Deputados são eleitos individualmente, por sufrágio universal, directo e pessoal e não por listas de Partidos Políticos, o poder individual do Deputado é maior, o Poder do Parlamento é forte, o nível de disciplina partidária é baixo e o Deputado representa o círculo eleitoral pelo qual é eleito e não todo o país, e tem uma ligação directa com os cidadãos eleitores do seu círculo eleitoral. Nestes casos, o sistema é tendencialmente Parlamentar. Neste modelo cada Distrito é transformado em Distrito eleitoral. Há um vínculo directo entre o Deputado e o círculo eleitoral, pelo qual é eleito. O Deputado não representa todo o país, mas sim o círculo eleitoral pelo qual é eleito. O Deputado reside no círculo eleitoral pelo qual é eleito e mantém no círculo eleitoral um contacto directo com os cidadãos eleitores aos quais presta contas. (Coutinho, 2013, p. 17).

Portanto, o sistema eleitoral moçambicano determina a configuração de um sistema de Governo presidencialista com um enfraquecimento do poder da Assembleia da República e

um Governo na dependência do Presidente da República que é o centro gravitacional do sistema político.

4.17. Riscos do Sistema de Governo

Não existe um sistema político isento de riscos. Em cada sistema político existem riscos e há vantagens e desvantagens. Porém, há sempre uma necessidade de definir sistemas políticos que democratizem o exercício do poder, asseguram a estabilidade política e a boa governação, fortalecendo o Estado de Direito Democrático.

A singularidade do sistema do Governo moçambicano, reside nos amplos poderes que são concedidos ao Presidente da República, que é simultaneamente Chefe do Estado, Chefe do Governo, garante da Constituição, símbolo da unidade nacional, representante da Nação, Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança, e ainda responsável pelo correcto funcionamento dos órgãos do Estado.

De acordo com Luca Bussotti (2015)[28], o sistema institucional está claramente definido: ele é de tipo acentuadamente presidencial, proporcional e bipolar. Isso significa que o PR continua a figura central do cenário político moçambicano; o Primeiro-Ministro (figura que foi introduzida apenas na reforma constitucional de 1986) representa o executor das estratégias traçadas pelo PR; a AR tem poderes bastante limitados; e sobretudo os diversos sectores do Estado, apesar das declarações de autonomia, dependem directamente do PR. Portanto, sobretudo o judiciário resulta fracamente independente e subordinado ao PR.

Para Luca Bussotti (2015), os riscos políticos estão também evidentes: num contexto com uma débil cultura democrática, o PR pode tornar-se como o verdadeiro *Deus ex machina* do país, deixando à oposição um papel meramente formal. Ademais, a barreira de 5% (definida apenas com a primeira lei eleitoral, uma vez que nos Acordos se hipotizava uma barreira entre 5 e 20%) deixa entender que, na mente das duas partes, mas sobretudo da Renamo, havia uma ideia fixa: implementar um tipo de democracia bipolar, iludindo-se que Frelimo e Renamo podiam esgotar a representação dos interesses do povo moçambicano. Não é à toa que Della Rocca (DELLA ROCCA, 1998, p. 123) recorda que "*os dirigentes da Renamo reagem com ira às notícias da ventilada formulação de novos partidos políticos moçambicanos"*, alegando que a Renamo é o único em ordem para governar o país. Os outros

[28] Disponível em: hTTPS://Periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/artide/view/235557> Acesso em 15 de Setembro de 2022.

seriam criações da Frelimo, para justificar a abertura democrática. Imaginar uma barreira eleitoral de 20% seria, de facto, um caso provavelmente único nos países que têm abraçado um sistema pluralista. Por isso a barreira será colocada no ponto mais baixo possível, justamente 5% (que, porém, será removido nas sucessivas revisões legislativas).

Segundo Luca Bussotti (2015), primeira análise nos leva a considerar que as duas partes que assinaram o Acordo tinham muitas diferenças, mas pelo menos um elemento comum: uma cultura africanamente baseada na figura do chefe. Portanto, o problema (ou o risco, poder-se-ia dizer) que a Renamo quis considerar foi de conseguir aceder ao poder, eliminando a concorrência de outros, possíveis partidos da oposição – julgados como filiações da Frelimo e, consequentemente, em competição apenas com o partido de Dhlakama –, mas querendo aquele tipo de poder que a própria Frelimo tinha implantado. Destacados críticos têm demonstrado a natureza "dualista" desse poder, analisando um dos poucos casos (até agora 5) em que a Renamo assumiu o poder na escala local (nomeadamente, no município de Angoche) (MENESES; SANTOS, 2009). Foi com base nesse dualismo que, na altura da revisão constitucional proposta em 1998, a Renamo fez oposição. A proposta previa uma extensão dos poderes do Primeiro-ministro e, portanto, a implementação de um sistema semi-presidencial. Entretanto, Dhlakama declarou que a filosofia que estava por detrás dela não se adequava à realidade moçambicana, imaginando inclusive como possível uma sua vitória eleitoral nas presidenciais do ano seguinte (1999). (Macuane, 2009).

Segundo Luca Bussotti (2015), os riscos políticos que emergiram no início dos anos 1990 mantiveram-se inalterados até hoje, deixando uma excessiva margem de discricionariedade ao PR no tratamento dos assuntos institucionais. De acordo com Luca Bussotti (2015), a forma como Chissano e Guebuza os interpretaram confirma o grau extremamente elevado de subjectividade com que o PR, em Moçambique, pode governar o país, alcançando os sectores mais diversos e estratégicos, tais como educação, informação, forças armadas, justiça, economia, entre outros.

De acordo com Luca Bussotti (2015), para além dos riscos anteriormente definidos de "explícitos", há outros de tipo mais "implícito" que emergiram dos Acordos de Paz e que deram origem, a nova configuração ao Estado e à sociedade moçambicana.

Segundo Luca Bussutti (2015), um risco implícito é algo que traz ambiguidade, que não tem uma formulação clara, que a gente subentende, mas que não convém dizer. Portanto,

este risco é mais hipotético do que comprovável de forma nítida. Porém, não deixa de existir e de representar um elemento de constante desentendimento entre os sujeitos envolvidos no processo que o criou. No caso específico, este tipo de risco assenta no seguinte: os Acordos de Roma desenharam um quadro em que a Frelimo era reconhecida como o Governo legítimo de Moçambique e a Renamo como a oposição com cidadania política. Entretanto, ficou implícito, sobretudo por parte da Frelimo e dos mediadores e observadores internacionais, que a democracia moçambicana tivesse um limite bem traçado. A Renamo não podia assumir cargos governamentais, principalmente de tipo central; ou seja, a hipótese de este partido vencer as eleições era tanto remota quanto indesejada. A sua história falava por si: a Renamo desencadeou uma horrível guerra contra os civis inermes, destruiu tudo aquilo que se podia destruir da economia moçambicana, tendo sido financiada por regimes odiosos, tais como o do rodesiano Ian Smith nos primeiros anos e o da África do Sul na fase final do Apartheid. Além disso, os seus chefes – a começar por Dhlakama – tinham uma elevada falta de preparação geral e de primitivismo político, e continuavam a ser identificados, em larga medida, como os "homens da selva". Em suma, a imagem que tinha dentro e fora de Moçambique era péssima. Entregar um país como Moçambique a este partido era, na altura, absolutamente impensável.

Portanto, o sistema de Governo Moçambicano é paradoxal, pois por um lado o Presidente da República é Chefe do Estado, que desempenha o papel de árbitro do sistema político, por isso, nessa qualidade, simboliza a unidade nacional, e é o garante da Constituição, e desempenha as funções em regime de exclusividade, não podendo desempenhar outras funções públicas ou privadas, para permitir que se possa posicionar de forma "insuspeita" como o mais alto magistrado da Nação, por outro lado, porém é Chefe do Governo, faz a politica activa e dirige o processo de governação, incluindo as sessões do Conselho de Ministros e zela pelo correcto funcionamento dos órgãos do Estado.

Esta situação sobrecarrega o Presidente da República, que acaba tendo responsabilidade por tudo, sendo que a possibilidade de desempenhar estas todas com eficácia necessária, pode não estar intelectualmente ao alcance de todos elegíveis nos termos da lei, pois não se exige um perfil específico para o exercício de Presidente da República, em termos de suas qualificações, humanas e académicas, pelo que o risco de eleições de um Presidente que embora reúna os requisitos legais, não reúna o perfil papel para o exercício satisfatório das múltiplas funções de um Presidente da República são maiores.

O risco do endeusamento da figura do Presidente da República é maior devido aos excessivos poderes, que fazem com quem todo o sistema político gravite em torno da figura do Presidente República, que se acredita que pode tudo, podendo criar o que Severino Ngoenha chama de necessariamente.

A probabilidade de um Presidente da República defraudar as expectativas dos cidadãos é maior, pois espera-se que o Presidente da República esteja presente em quase tudo e que faça quase tudo e por isso que é responsabilizado por tudo que não acontece, ou por tudo que não esteja bem a todos os níveis.

O Presidente da República, embora seja o Chefe do governo, não presta contas ao Parlamento, só presta uma informação anual sobre a situação geral da Nação, em sessão solene, não podendo ser interpelado por perguntas dos Deputados; sessões de prestação de contas do Governo ao Parlamento que são as sessões de perguntas ao Governo e de informações do Governo, este são representados pelo Primeiro-Ministro, o que fragiliza o Parlamento. O Presidente da República tem poderes para dissolver o parlamento, exonerar e demitir os membros Governo, porém o parlamento não tem poderes para aprovar uma moção de censura política que possa causar a queda do Governo ou a interrupção do mandato do Presidente da República, o que fragiliza o sistema de freios e contrapesos, para um equilíbrio entre os órgãos de soberania, com um elevado risco de enfraquecimento do Parlamento e de sobreposição do Presidente sobre o Parlamento.

Não podendo o Parlamento interromper o mandato do Presidente da República, com fundamento na perda de confiança política no Presidente da República, o risco de o Parlamento e o país tiveram que suportar a continuidade de um Presidente da República, ainda que contra a sua vontade, por mais grave que sejam os prejuízos da sua continuidade são maiores e os danos que podem resultar desta situação podem ser de difícil reparação.

O Parlamento não é relevante na constituição do Governo, ou seja, o Governo não busca a sua legitimidade no Parlamento. A formação do Governo é da responsabilidade do Presidente da República, que é eleito por sufrágio universal, directo e pessoal.

De acordo com Luca Bussotti (2015), o risco mais patente na Constituição moçambicana e nos Acordos de Paz diz respeito ao sistema presidencial que foi aprovado, e com a qual a Renamo fortemente concordou. O sistema institucional moçambicano é

presidencial. A concentração dos poderes nas mãos do Presidente da República (PR) é tão grande que se tem falado até de "ultra-presidencialismo" (MANNING, 2002).

Em termos teóricos, o Presidente da República no sistema político moçambicano, pode não pertencer ao Partido com a maioria parlamentar, pois não é a maioria parlamentar que forma o Governo e muito menos designa o Presidente da República que é simultaneamente Chefe de Estado e Chefe do Governo, pois este é eleito individualmente por sufrágio universal, pessoal e directo. Como pode um Presidente da República, que é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo, governar sem apoio do Parlamento, tendo em conta que cabe ao Parlamento aprovar os instrumentos de Governação, particularmente, o Programa Quinquenal do Governo, o Plano Economico e Social e o Orçamento do Estado? Em caso de não aprovação do Programa Quinquenal do Governo, não se demite o Governo, mas se dissolve o Parlamento pelo Presidente da República e se convocam eleições legislativas. Será uma justa solução? Não é uma solução que fragiliza o Parlamento, colocando-o ao reboque do Presidente da República? Que solução haveria, no caso de com a convocação de eleições legislativas, o Presidente da República, novamente, não tivesse uma maioria que apoiasse a sua governação e novamente houvesse rejeição do programa Governo? O risco de uma crise política e de uma instabilidade político-governativo, no caso em que o Presidente da república não tenha apoio da maioria parlamentar é maior.

O Sistema de Governo Moçambicano tem como principal característica a concentração dos poderes do Estado e do Governo na figura do Presidente da República, que é Chefe do Estado, Chefe do Governo, com poderes para dissolver a Assembleia da República, nomear o Presidente do Conselho Constitucional, do Tribunal Supremo, do Tribunal Administrativo e do Procurador Geral da República. O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado, é o garante da Constituição, Chefe do Governo e é o Comandante – Chefe das Forças de Defesa e Segurança, conforme dispõe o artigo 145 da CRM.

Em face dos amplos poderes quês são conferidos ao Presidente da República, Américo Simango (1999, 115), questiona se é justo para o próprio processo político exigir de um único homem uma capacidade quase equiparável à de um deus para salvar o Estadodo subdesenvolvimento, da miséria, do perigo de desintegração, etc…

Segundo Américo Simango (1999, p. 115), a figura do Presidente da República acapara todo o protagonismo dispondo de competências tais que em alguns casos, segundo a configuração da maioria de partidos na Assembleia, permitem-lhes uma concentração material dos poderes legislativos e executivos e uma clara influência sobre o poder judicial.

Segundo Américo Simango (1999, p. 115), a pergunta que ocorre é a de saber se é justo para o processo político exigir de um único homem uma capacidade quase equiparável à de um Deus para salvar o Estado do subdesenvolvimento, da miséria, do que perigo de desintegração, etc… De aacordo com Américo Simango, seja quem for o titular da Presidencia da República o processo político deve esperar que, ainda que seja beneficiário deste conjunto de poderes, seja ainda um «um bom Deus», e se submeta voluntariamente ao controlo dos demais órgãos do Estado.

Para Américo Simango (1999, p. 115), é desejável e teria sido mais justo dividir a responsabilidade política com a Assembleia sem, contudo, retirar ao Executivo as competências necessárias para levar a cabo com êxito os seus programas de Governo.

O risco que corre o Presidente da República é de ser responsabilizado por tudo e por nada, por se assumir que é a ele que cabe fazer quase tudo, incluindo garantir o correcto funcionamento dos órgãos do Estado.

Os poderes do Presidente da República, também têm um potencial para enfraquecer os demais poderes, gerando-se a personificação do poder do Estado e enfraquecimento do princípio da separação de poderes.

De acordo com Gilles Cistac (2008, p. 20), a sobrevalorização da figura do Presidente tem, pelo menos, um efeito perverso, nomeadamente o de fazer acreditar que o Presidente pode tudo, mesmo se, na prática, ele pode muito. É só apreciar as numerosas solicitações dos cidadãos dirigidas ao Presidente da República anualmente para pedir uma audiência para solucionar um problema da vida quotidiana pelo qual o Presidente da República não é competente ou não é a pessoa mais indicada. Mas será que o Presidente da República pode atender todos os cidadãos?

Esta atitude pode vir a criar um costume constitucional no sentido do alargamento dos poderes do Presidente da República em detrimento dos outros Poderes do Estado. Na verdade, este cenário tem constituído espontaneamente, que nem o conjunto dos seus

assessórios não consegue, conscientemente ou inconscientemente, dominar. Mas quem pode dizer ao Presidente da República que ele não pode senão um outro órgão de soberania?

Um outro aspecto de risco no sistema político reside no facto de que o Presidente da República, que é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo, é eleito por sufrágio, universal, directo, pessoal e individual, não provém legalmente da maioria parlamentar, que significa que, teoricamente, é possível ter um Presidente da República que é Chefe do Estado e Chefe do Governo, não pertencente ao Partido com uma maioria parlamentar, o que tornaria o país ingovernável, tendo em conta a responsabilidade que recai sobre a Assembleia da República para a aprovação dos instrumentos programáticos do Governo com realce para o Programa Quinquenal do Governo, Plano Economico e Social Anuais e Orçamento do Estado, também anual.

De acordo com Teodato Hunguana (2016), numa perspectiva de revisão geral da Constituição, torna-se oportuno repensar o Sistema de Governo na linha do que havia sido já consensualizado no Projecto de Revisão da Constituição da primeira legislatura multipartidária. O actual Sistema de Governo que já vem da Constituição de 1990, atenta a evolução que se te registado de eleição em eleição, mostra-se perigosamente inadequada para acolher toda a amplitude de variações possíveis dos resultados eleitorais. Por isso, em vez de constituir um quadro para o normal desenvolvimento da estabilidade política, pelo contrário, ele pode, em certas circunstâncias, constituir a fonte de crises de problemática solução. Na opinião de Teodato Hunguana, este repensar do sistema de governo é uma urgência urgentíssima, uma urgência que não é de hoje, mas de ontem. Para Teodato Hunguana, a despreocupação quanto a este problema é a mesma daquele que dorme tranquilamente em cima de um barril de pólvora, ignorante da sua existência ou, se sabe, pensa que nunca vai explodir.

Par Luca Bussotti (2015), democracia jovem e ainda necessitante de consolidação, como a moçambicana, sobretudo no que diz respeito à cultura política dos seus governantes (MACAMO, 2002), podia ter optado mais convenientemente para um sistema com uma menor concentração dos poderes na figura do PR. Um sistema talvez semi-presidencialista (CISTAC, 2013), procurando assim um maior equilíbrio institucional, e evitando uma recaída directa desta mentalidade centralizadora em todos os níveis inferiores do poder. Mas, como bem foi escrito, provavelmente “a imagem do presidente em África representa o chefe máximo ‟que manda e decide tudo, cabendo ao resto apenas cumprir” (JORGE, 2010).

Quais são os riscos do sistema de governo presidencial?

Linz citado por Scott Mainwaring e Natthew Shugart, apresenta quatro riscos do sistema Presidencialismo, a saber:[29]

– Primeiro, em sistemas presidencialistas, o presidente e a assembleia têm reivindicações concorrentes à legitimidade. Ambos os poderes são eleitos pelo voto popular, e a origem e sobrevivência de cada um é independente do outro[30] SCOTT MAINWARING E MATTHEW SHUGART. Se a maioria dos legisladores prefere políticas diferentes daquelas que o presidente adopta, pode surgir um conflito dramático entre a assembleia e o Executivo. "Não existe nenhum princípio democrático para resolver disputas entre o Executivo e a legislatura sobre qual dos dois realmente representa a vontade popular" (p. 63). Linz argumenta que o parlamentarismo evita esse problema porque o Executivo não é independente da assembleia. Se a maioria da assembleia prefere uma mudança de orientação política, ela pode substituir o governo por meio do exercício de seu voto de desconfiança.

– Em segundo lugar, o mandato fixo do presidente introduz uma rigidez que é menos favorável à democracia do que a flexibilidade oferecida pelos sistemas parlamentaristas, onde os governos não são eleitos para um período de governo fixo, mas dependem da manutenção da confiança da assembleia. Como no presidencialismo o chefe do Executivo não pode assegurar sua autoridade nem por meio de um voto de confiança nem pela dissolução do parlamento para convocar novas eleições, a liderança presidencial pode ser mais fraca que a obtida por alguns primeiros-ministros. As constituições presidencialistas manifestam frequentemente uma contradição "entre o desejo de um Executivo forte e estável e a suspeita latente em relação a este mesmo poder presidencial" (p. 55). Além do mais, é extremamente difícil tirar um presidente do cargo, independentemente de seu nível de competência e do apoio que ele tenha entre os parlamentares e outros atores políticos relevantes. Em virtude de sua maior capacidade de promover mudanças no gabinete e no governo, os sistemas parlamentares propiciam maiores oportunidades para a resolução de disputas. Uma válvula de segurança como essa pode fortalecer a estabilidade do regime.

[29] MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew, Juan Linz, Presidencialismo e democracia: uma avaliacao crítica.

[30] Para um desenvolvimento desse ponto, ver Shugart, Matthew e John Carey. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Nova York: Cambridge University Press, 1992, capítulo 2.

– Da mesma forma como o presidencialismo torna difícil remover um chefe de governo democraticamente eleito que não conta mais com apoio, ele normalmente torna impossível estender o período de governo de presidentes populares além dos limites estabelecidos constitucionalmente. Embora essas disposições não sejam inerentes ao tipo de regime, a maioria das constituições presidencialistas impede os presidentes de cumprir mandatos sucessivos. Os presidentes têm, portanto, um tempo relativamente pequeno para executar seus projectos e, em consequência, são levados frequentemente a tentar realizar muita coisa em pouco tempo. "Esse exagerado senso de urgência por parte do presidente pode levar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas de implementação exageradamente precoces, ira injustificada em relação à oposição legítima e uma multidão de outros males" (p. 66).

– Em terceiro lugar, Linz argumenta que o presidencialismo tem uma lógica do tipo "0 vencedor leva tudo" que é desfavorável à estabilidade democrática. Nos sistemas parlamentaristas, "o compartilhamento do poder e a formação de coalizões são muito comuns, e os que ocupam o governo estão, portanto, atentos às demandas e interesses até mesmo dos partidos menores" (p. 56). Nos sistemas presidencialistas, a eleição popular direta tende a imbuir o presidente de um sentimento de que ele não precisa levar a cabo o tedioso processo de construir coalizões e fazer concessões à oposição. Além disso,

– O perigo posto pelas eleições presidenciais de soma zero é aumentado pela rigidez do período fixo do mandato. Ganhadores e perdedores são claramente definidos para todo o período do mandato presidencial. [...] Os perdedores têm de esperar pelo menos quatro ou cinco anos sem nenhum acesso ao poder executivo e à patronagem (p. 56).

– Em quarto lugar, Linz argumenta que o "estilo presidencialista de política" é menos propício à democracia do que o estilo parlamentarista. Em contraste com os primeiros-ministros, os presidentes são convocados a serem tanto o chefe de Estado como o chefe do governo, e as exigências desses dois papéis às vezes entram em conflito. O sentido de o presidente ser o representante de toda a nação pode levá-lo a uma perniciosa intolerância em relação à oposição. A ausência, nos sistemas presidencialistas verdadeiros, de um monarca ou de um "presidente da república" com poderes simbólicos ou moderadores, priva-os do poder de restrição (p. 62).

Apresentados os riscos do presidencialismo, a questão que se suscita é, será o semi-presidencialismo uma solução? será o semi-presidencialismo isento de riscos?

De acordo com Lydia M. Beusman (2016), literatura sobre o semi-presidencialismo concentra-se nas falhas institucionais do sistema. Os críticos afirmam que o semi-presidencialismo é perigoso porque o sistema pode provocar confrontos institucionais[31]. Sistemas semi-presidenciais são susceptíveis aos conflitos entre o poder executivo e legislativo, bem como ao conflito intra-executivo. O conflito institucional, como é concebido, pode ser a origem de um ineficaz processo de tomada de decisões, ou pode mesmo paralisá-lo, levando a um impasse político e a uma crise constitucional[32]. Enquanto as democracias consolidadas, como por exemplo a França, podem regular a tensão institucional, a competição entre instituições pode desestabilizar as novas democracias semi-presidenciais[33]. Linz concluiu: "Tendo em vista algumas das experiências com este tipo de sistema, parece duvidoso de argumentar que o sistema, por si só, pode gerar estabilidade democrática"[34].

Democracias semi-presidenciais são mais susceptíveis aos conflitos institucionais porque elas adicionam ao processo de tomada de decisões outro "vetoplayer". De facto, nos sistemas presidenciais e parlamentares o poder executivo e o poder legislativo determinam a política. Os sistemas semi-presidenciais, por sua vez, adicionam uma outra instituição ao processo de tomada de decisão, isto é, um Presidente que tem, em diferentes graus, poder executivo.

Críticas aos sistemas semi-presidenciais estão associadas com três tipos de governo gerados eleitoralmente. O primeiro tipo é designado, por Elgie e Cavatorta, como "executivo dividido", e são expectáveis conflitos moderados entre o Presidente e o Primeiro-Ministro[35]. Um executivo dividido refere-se a uma situação em que o Presidente e o Primeiro-Ministro são originários de partidos políticos diferentes, mas em que o partido do Presidente está no governo e os partidos representados, que compõem a governo, têm a maioria no Parlamento.

---

[31] Alfred Stepan and Ezra N. Suleiman, *"The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil,"* in *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*, ed. H. E. Chehabi and Alfred Stepan (Boulder, CO: Westview Press, 1995), citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016.

[32] Ibid; Linz, *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?" citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016.*

[33] Robert Elgie and Ian McMenamin, *"Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism," Political Studies* 59, no. 3 (2011). citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016.

[34] Linz, "*Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?,"* 55. citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016.

[35] Francesco Cavatorta and Robert Elgie, *"The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority," Parliamentary Affairs* 63, no. 1 (2010).

Um intenso conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro é previsível numa situação de coabitação. Coabitação é o segundo tipo que corresponde a uma situação em que o Presidente e o Primeiro-Ministro são originários de diferentes partidos, e em que o partido do Presidente não está representado no Governo e este tem o apoio da maioria parlamentar[36]. O Governo de minoria dividida é, de acordo com Skach, o tipo mais propenso aos conflitos institucionais[37]. Num Governo da minoria dividida, nem o Presidente nem o Primeiro-Ministro, nem qualquer partido ou coligação, tem a maioria no parlamento. Nessa situação, são previsíveis conflitos entre o Presidente e o Governo, entre o Presidente e o Parlamento, e entre o Governo e o Parlamento. Todavia, alguns académicos já têm notado que os sistemas semi-presidenciais raramente produzem governos de minoria dividida[38].

Nos três tipos, e em diferentes graus, o conflito institucional potencialmente interrompe o processo de tomada de decisões democrático, levando a uma crise constitucional e, por vezes, a um colapso democrático. Por último, vários autores têm apontado o perigo da "presidencialização" excessiva do poder nos sistemas semi-presidenciais quando o Presidente e a maioria parlamentar são do mesmo partido político. Este tipo de situação é variavelmente associado ao governo de maioria consolidada, ao governo unificado ou com uma situação "oposta à coabitação"[39]. Assim, argumenta-se, um "hiper-Presidente" pode tornar uma democracia numa ditadura constitucional[40].

Conflitos institucionais podem provocar conflitos políticos porque o Presidente tem tradicionalmente mais poderes constitucionais e/ou legais na área de defesa. Assim, no caso

[36] Robert Elgie, "Semi-Presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 19902008," *Government and Opposition* 24, no. 1 (2010), citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016, disponível em www

[37] Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005) citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016, disponível em www

[38] José Antonio Cheibub and Svitlana Chernykh, *"Constitutions and Democratic Performance* in *SemiPresidential Democracies," Japanese Journal of Political Science* 9, no. 3 (2008); Robert Elgie and Petra Schleiter, *"Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies,"* in *Semi-Presidentialism and Democracy*, ed. Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (Hampshire: Palgrave MacMillan, 2011) citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016, disponível em www

[39] Gianfranco Pasquino, *"The advantages and disadvantages of semi-presidentialism: A West European perspective,"* in *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, ed. Robert Elgie and Sophia Moestrup (London: Routledge, 2007); Skach, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany*; Arend Lijphart, *"Constitutional Design for Divided Societies," Journal of Democracy* 15, no. 2 (2004) citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016, disponível em www

[40] Linz, *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?*." citado por BEUMAN, Lydia M, o perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da democracia: o caso de Timor Leste, 24 de Fevereiro de 2016, disponível em www

de uma luta pelo poder entre o Presidente e o Primeiro-Ministro, esses poderes podem ser usados contra o Governo. Usando o "trunfo militar", o Presidente pode, na melhor das hipóteses, sabotar o processo de tomada de decisão e, na pior, subverter o Estado de Direito. Linz conclui: "Portanto, o sistema envolve uma latente crise política ou mesmo constitucional." Na mesma linha, Stepan e Suleiman argumentam: "Se já existe um conflito constitucional dentro do "executivo dual", o facto de o Presidente e o Primeiro-Ministro dividirem poderes nas áreas da Defesa pode colocar os militares a desempenharem um papel *deliberativo* (ênfase no original) que não é saudável para as novas e frágeis democracias. Um Primeiro-Ministro em conflito com o Presidente que tem poderes especiais de Estado de Emergência e uma relação especial com os militares é uma combinação perigosa."[41] Linz avisa que o sistema tem espaço para ambiguidades constitucionais relativas a um dos temas centrais nas muitas democracias: a subordinação dos militares às autoridades democraticamente eleitas[42]. Neste capítulo testamos o mecanismo causal de Linz em Timor – Leste e analisamos como o conflito entre o Presidente e o Primeiro-Ministro sobre questões de politicas de defesa provocou um impasse politico e uma crise constitucional.[43]

Acredita-se que o problema de um executivo dual tem graves repercussões na área da política de defesa, onde o presidente tem tradicionalmente poderes prorrogativos. Baseado nos argumentos de Linz pode-se distinguir três eventos no mecanismo causal que liga o semi-presidencialismo à instabilidade democrática: Conflito Institucional -> Impasse Político -> Instabilidade Democrática.

Linz sustentou que a coabitação resulta inevitavelmente em "um monte de politicagem e intrigas que pode atrasar a tomada de decisões e causar políticas contraditórias, devido à luta entre o Presidente e o Primeiro-Ministro."[44] O Presidente escolhe usar o seu poder constitucional para intervir na política de defesa, a coexistência entre o presidente e o primeiro-ministro é caracterizada como conflituosa.

O impasse político pode provocar instabilidade política quando um ou mais partidos, no conflito, decidem tomar o poder executivo numa tentativa de resolver a situação. Lipset define instabilidade democrática como "a continuação ininterrupta de democracia" e "a

[41] Stepan and Suleiman, *"The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil,"* 413.
[42] Linz, *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?,"* 59.
[43] Os termos *"crise constitucional"*, *"instabilidade política"* e *"instabilidade democrática"* são usados indistintamente
[44] Linz, *"Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?,"* 55 «nó górdio»

existência de um grande movimento político contra as regras democráticas"[45]. Mais recentemente, Alesina, Ozler, Roubini e Swagel definiram instabilidade política como "uma propensão à mudança no poder executivo, quer por meios constitucionais quer por meios inconstitucionais."[46] Indicadores de instabilidade democrática são, por exemplo, uma declaração de Estado de Emergência em que o Presidente assume todo o poder executivo, a demissão do Governo ou a dissolução do Parlamento por meios constitucionais ou inconstitucionais.

Para Teodato Hunguana (2022), o presidencialismo reforçado que caracteriza o sistema de Governo moçambicano, *"constitui a trincheira a partir da qual se mantém e reproduz a hegemonia de partido, nas condições do multipartidarismo, inviabilizando, por esse meio, processos fundamentais como a despartidarização, emancipação do Estado ou a descentralização efectiva."* Assim, de acordo com Teodato Hunguana, o presidencialismo reforçado constitui-se como o verdadeiro «nó górdio» que impede o processo de efectivação e consolidação do Estado de Direito Democrático.

Assim, concordando com Teodato Hunguana (2022), *"afigura-se de importância estratégica desatar esse «nó górdio» como condição para a efectiva separação e interdependência de poderes, e para o livre desenvolvimento das instituições, na plenitude de sua configuração constitucional"*.

A concentração dos poderes no Presidente da República em Moçambique é uma herança do sistema de centralismo democrático instituído no sistema de Partido único e de um processo de transição inacabado, pois o sistema de governo manteve-se inalterado nas sucessivas revisões constitucionais. A lógica de um Estado em guerra também aconselhava a concentração de poderes, como garantia da unidade de comando da guerra, que durante 16 anos polarizava as atenções do Estado. No contexto em que foi adoptada, a concentração de poderes no Presidente da República, assegura a estabilidade governativa, ao não permitir que a partilha do poder entre dois órgãos, por exemplo, entre o Presidente da República e a Assembleia da República, entre o Presidente da República ou mesmo entre a Assembleia da República e o Primeiro-Ministro possa criar dois ou três pôlos de comando não-alinhados, que actuando em paralelo e desarmonizados, possam entrar em conflitos e gerar uma

[45] Seymour Martin Lipset, *Political man: the social bases of politics* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960)
[46] Alberto Alesina et al., *"Political instability and economic growth," Journal of Economic Growth* 1, no.2 (1996).

instabilidade governativa ou crise política possa “perturbar” a acção governativa, porém, tem risco de colocar todo o sistema político refém de um órgão unipessoal.

De acordo com Kafft Kosta (2019), a situação especifica de um pais saindo de uma longa guerra civil e a necessidade de uma liderança forte ligado ao facto de haver como que uma certeza do triunfo eleitoral como do então Presidente da República, sem que existisse a mesma convicção de vitória legislativa do ex-partido único, influenciou os constitucionalistas e os políticos moçambicanos, ligados ao poder politico, para adopção do actual sistema presidencialista parlamentar, de certa forma atípico. Desta forma assegurava-se o funcionamento pleno das instituições, sem perigo do seu bloqueamento por uma oposição parlamentar forte, garantindo-se a continuidade, de forma democrática, da linha política do partido que ate então havido dirigido o destino do País.

Kosta (2019) considera que em sede especulativa ainda, parece ter sido esta filosofia seguida de organização, do poder político, sem que existisse receios de um eventual poder autocrático do Presidente da República, dada a experiencia de governação do país, durante o monopartidarismo ter assentido já num efectivo presidencialista ainda que legitimado e plasmado no partido único no poder. De acordo ainda com a experiencia, partia-se do pressuposto de que o Presidente da República era um cidadão com uma «pátria democrática» comprovada o que afastava qualquer hipótese, ainda que teoria, de haver o perigo do surgimento autocrático ou totalitário.

A Constituição Moçambicana é, por esta razão, uma lei fundamental que se pode considerar de certa forma uma Lei-medida de revisão constitucional, concedida para uma gestão perfeitamente determinada e dirigida do Pais para um período concreto.

O actual sistema de Governo coloca o Presidente da República com poderes excessivos e enfraquece os demais poderes dos órgãos de soberania, nomeadamente a Assembleia da República, os Tribunais e o Governo, que se encontram em situação de dependência do Presidente da República e consequentemente com os seus poderes enfraquecidos, o que enfraquece o Estado de Direito Democratico, pois como afirma Severino Ngoenha (2022), que considera que o Presidente da República tem mais poder que linz XIV, não há democracia, paz social, nem justiça social sem que instituições joguem fortemente o seu papel em termos de competência, integridade e independência.

Segundo Severino Ngoenha (2022), instituições fortes, robustas e independentes são, o que se deve ter nos próximos anos, para impedir todas as trafulhices cometidas durante os 30 anos e que facilitam conflitos políticos-militares, as dividas ocultas e o terrorismo.

A questão que se coloca é, será que ainda se justifica a excessiva concentração dos poderes na figura do Presidente da República? O contexto actual parece recomendar a necessidade de emancipação do Estado, do seu carácter republicano e consolidação da democracia. A consolidação da democracia passa necessariamente por reformas políticas que possam libertar o Estado das remanescências do regime anterior.

Portanto, não existe um sistema político perfeito, isento de riscos. A questão que se coloca é de encontrar um sistema de governo com algum equilíbrio na distribuição do poder, evitar a personificação do poder do Estado nas mãos de uma única pessoa, evitar colocar todo o Estado a mercê das fraquezas ou excessos de uma única pessoa, sendo desejável uma maior "racionalização" na distribuição do poder pelos órgãos de soberania em prol da democratização do próprio Estado.

Portanto, os receios que levaram a concentração de poderes logo após a proclamação da independência, e com a eclosão da guerra e o posterior processo de transição do monopartidarismo para o multipartidarismo e da guerra para a paz, já se encontram ultrapassados, e no contexto actual de consolidação da democracia, emergem novos receios ou riscos que só podem ser enfrentados com a clara limitação de poderes, uma clara separação de poderes e um sistema de freios e contrapesos que evite o autoritarismo.

Há uma necessidade do redimensionamento dos poderes do Presidente da República, reduzindo o seu intervencionamismo, ficando com a Chefia do Estado, reforçando os poderes do Primeiro-Ministro, que passaria a ser o produto da maioria parlamentar e reforçando os poderes do Parlamento, passando a ter entre outros poderes, a possibilidade de remover o Governo em caso de perda de confiança política através, por exemplo, de uma moção de censura, ou de outros mecanismos que possam provocar a sua queda, sendo essa a vontade do parlamento, mediante pressupostos constitucionais objectivos.

Portanto, não se trata de passar imediatamente de um sistema presidencial para o parlamentar, mas sim de construir um sistema misto com a separação entre as funções de Chefe do Estado e as de Chefe do Governo, ficando as de Chefe do Estado com o Presidente da República e os de Chefe do Governo com o Primeiro-Ministro. Garantir que o Presidente

da República seja eleito por sufrágio universal, através do voto directo, pessoal e individual, para que tenha a necessária legitimidade como Chefe do Estado de ser o mais alto magistrado da Nação, o regulador dos sistema político, o símbolo da unidade nacional e figurar acima dos Partidos políticos, para o exercício independente das funções de mais alto magistrado da nação, desligando-se da governação e assegurar que o Primeiro-Ministro sendo Chefe do Governo saia do parlamento e consequentemente passe a responder perante a Assembleia da República, com poderes bastantes para governar sem a interferência do Presidente da República, clarificando as atribuições e competências de ambos e evitar conflitos institucionais que possam resultar de uma arquitectura deficiente na delimitação dos limites dos poderes de cada órgão, reforçando assim os poderes do parlamento como fonte de legitimidade do Governo, com poderes também para a sua destituição mediante determinidos pressupostos legais.

Concordando com Moisés Paiva (2011), o sistema político Moçambicano com as propostas sugeridas, teria as seguintes características:

- Divisão efectiva do poder entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro;
- O Governo e a Assembleia da República munidos de plena autonomia perante o Presidente da República, mesmo sendo da mesma cor partidária;
- O Presidente da República, eleito por sufrágio universal, directo para dois mandatos sem poder hegemónico;
- O Primeiro-Ministro, passaria a ser o Chefe do Governo, competindo-lhe formar o seu Governo e presidir as sessões do Conselho de Ministros;
- O Primeiro-Ministro seria indigitado de acordo com as eleições legislativas, ou seja, a Assembleia da República indicaria o nome do Primeiro-Ministro;
- O Presidente da República, com os poderes de vecto e ce requerer a fiscalização da constitucionalidade de actos normativos;
- O Primeiro-Ministro passaria a ter responsabilidade política perante o Parlamento;
- O Parlamento com poderes para destituir o Primeiro-Ministro através da votação de uma moção de censura;
- Reforço do papel do Parlamento: controlo acrescido sobre as actividades do executivo, em particular sobre a execução das leis.

Segundo o Instituto de apoio à governação e desenvolvimento (2009, p. 70), este sistema tem a dupla vantagem de "proteger" o Chefe de Estado das vicissitudes da vida política e de estabelecer uma ligação estreita entre a autoridade real do poder político e a sua responsabilidade política que permite, associada ao direito de dissolução, resolver os conflitos susceptíveis de surgir entre o Governo e a maioria parlamentar, pois a efectivação da responsabilidade política do Governo pode conduzir à Constituição de um novo Governo que terá a confiança da maioria parlamentar, enquanto que a dissolução pode contribuir para a constituição de uma nova maioria parlamentar.

Neste sistema de governo porposto é fundamental que na configuração dos poderes do Presidente da República e do Governo é fundamental definir com clareza as atribuições e competências de cada um dos dois órgãos, evitando que o Presidente da República interfira na governação e assegurando que o Governo responda perante à Assembleia da República, pois quando há uma interferência do Presidente da República no Governo, o risco de instabilidade política é maior como é o caso da Guiné Bissau, onde, o Presidente da República é o Chefe do Estado, e o Primeiro-Ministro, Chefe do Governo, porém, o Presidente da República tem competências para nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional popular (Artigo 68º, alínea g) da Constituição da Guiné Bissau), empossar o Primeiro-Ministro, (artigo 68º, alínea h) da Constituição da Guiné Bissau), nomear e exonerar os restantes membros do Governo, ob proposta do Primeiro-Ministro, e dar-lhes posse (artigo 68º, alínea i) da Constituição da Guiné Bissau), criar e extinguir ministérios e secretários de Estado, sob proposta do Primeiro-Ministro (artigo 68º, alínea j) da Constituição da Guiné Bissau) e mais crítico é a competência para presidir o Conselho de Ministros, quando entender (artigo 68º, alínea n) da Constituição da Guiné Bissau).

Naturalmente a adopção deste modelo, deveria passar por um processo de um debate público nacional, num processo participativo e inclusivo de revisão constitucional.

Este processo exige uma vontade política de emancipar o Estado, consolidar a democracia e reforçar a coesão nacional, semelhante a que foi necessária na revisão Constitucional de 1986, a chamada desacumulação, com a criação da função de Primeiro-Ministro que passou a Chefiar o Governo e do Presidente da Assembleia da República, assim como de 1990 com a introdução do multipartidarismo e do Estado de Direito Democrático e de 2018, com a introdução da eleição dos órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais.

Portanto, não seria uma mera revisão constitucional, mas um processo nacional, de emancipação do Estado e de refundação do paradigma de organização e funcionamento do Estado e do exercício da governação.

4.17.1. Riscos de Captura do Estado

No sistema Politico Moçambicano, o Estado pode ser capturado, pelos principais actores do sistema, designadamente pelo Presidente da República, pelos partidos ou pelo poder económico.

O Presidente da República, devido aos amplos poderes que exerce, na sua qualidade de Chefe do Estado, Chefe do Governo, com poderes para dissolver a Assembleia da República, nomear os titulares dos órgãos do poder judicial, pode, através dos titulares por si designados, manipular os diferentes órgãos do Estado para agendas que podem não ser do interesse do próprio Estado, orientando a acção destes órgãos, incluindo nas suas decisões, embora sejam formalmente autónomos.

Caracterizando o figurino da centralização do comando, Teodato Hunguana (2018) afirma: na realidade as coisas funcionam segundo um comando único, centralizado, assente num sistema de governo fortemente presidencialista, em que a maioria presidencial coincide com a maioria parlamentar, e se mantêm as actuais prerrogativas presidenciais em relação ao judiciário.

O modelo da democracia moçambicana confere maior protagonismo aos Partidos Políticos, os quais detêm a exclusividade de apresentação de Candidaturas à Assembleia da República e com as suas máquinas eleitorais tem maior facilidade de fazer eleger um Presidente da República. Neste contexto o risco de captura do Estado através da captura dos Partidos Políticos é maior.

No processo político moçambicano, grupos de interesses ou interesses de grupos lutam pelo controlo dos Partidos Políticos para, através dos mesmos, terem acesso aos órgãos do Estado ou influenciar o poder político.

A propósito das tendências de manifestações individuais que procuram influenciar ou capturar o Partido FRELIMO através da sobreposição de desígnios individuais aos da colectividade, Filipe Jacinto Nyusi, afirma: [47]

"Os nossos quadros e militantes do Partido devem estar cientes desta emergência da supremacia dos interesses individuais ou de grupos que pretendem predominar o ambiente em que vivemos e querem penetrar e instalar seus tentáculos no nosso seio, da sociedade e de todos. Os interesses pessoais sobrepostos aos interesses do Partido ou da nação para os que não são nossos membros ou militantes, para a FRELIMO, são a fonte da violação do Código de Conduta, das Directivas eleitorais internas, dos Estatutos do Partido e a base central da intriga. Este fenómeno deve ser combatido sem tréguas pois corrói a nossa militância e até a nossa cidadania e mina a coesão interna do nosso Partido. O que nos distingue como membros do Partido é precisamente a nossa capacidade de criar um equilíbrio entre a luta pela materialização dos nossos projectos pessoais ou de grupo e a nossa militância, o nosso compromisso com o bem comum. Em marcha rumo ao 11º Congresso, temos que deixar bem claro que o Partido no poder, a FRELIMO, não pode ser encarado como uma plataforma de acesso ao poder para atingir fins pessoais ou de grupo. O nosso Partido político tem como seu objectivo principal o alcance, gestão e manutenção do poder, que se configura em governar um país. E como sempre dissemos, governar é resolver os problemas do povo, o mesmo povo que garante que a FRELIMO permaneça no poder. O interesse supremo que deve prevalecer é o do Partido e não de indivíduos ou grupos de interesses. Os objectivos do Partido devem estar acima de interesses individuais. Por isso, um membro da FRELIMO deve ser exemplo de integridade e cometimento com o Partido, contribuindo com fervor para a causa comum e não para interesses pessoais. O membro deve retirar de si as reticências patentes nas suas acções de militância, porque deve ter a certeza de que a FRELIMO é de todos e de cada um dos membros do Partido! A FRELIMO não tem dono. A FRELIMO é de todos nós. A FRELIMO deve usar os seus membros e não o contrário. Nenhum membro deve servir-se da FRELIMO para atingir interesses pessoais, mas sim para servir a FRELIMO, e em conjunto resolvermos os problemas do povo. Nesta Sessão, as nossas discussões devem ter como objectivo este desiderato, com uma visão do conjunto e não de indivíduos. A FRELIMO é mais que indivíduos, a FRELIMO é o Povo."

[47] Filipe Jacinto Nyusi, Discurso Proferida na abertura da Sessao Extraordinaria do Comite Central da FRELIMO, aos 7 de Outubro de 2016..

Portanto, se determinados interesses individuais conseguem capturar o partido para o seu privilégio, através da captura do Partido, capturam o Estado, fazendo deste um instrumento de satisfação dos seus intentos.

O outro risco de captura do Estado pelo poder económico, resulta do financiamento aos Partidos Políticos.

Um dos desafios que os Partidos políticos enfrentam é o da sua própria sobrevivência material, pois através das quotas dos seus membros não têm capacidade de sustentar os custos do seu financiamento, tendo em conta o aparato administrativo dos Partidos e os custos do seu financiamento em recursos humanos, materiais e financeiros e, principalmente, o financiamento das campanhas eleitorais.

É neste contexto que os Partidos Políticos são obrigados a recorrer ao financiamento proveniente de diferentes fontes que incluem financiamento privados que podem levar a captura de Partidos ou de Governos e através destes a captura do próprio Estado.

De acordo com o Centro de Integridade Pública, um estudo feito por Borges Nhamire (2022), o financiamento político ilícito cria uma rede com dois tipos de actores nomeadamente: (i) os que praticam actividades ilícitas e (ii) os que fornecem protecção aos primeiros. Os primeiros pagam taxas de protecção e os últimos garantem a protecção usando o sistema (instituiç.es) que deveria proteger o sistema democrático, que, entretanto, é subvertido.

De acordo com Borges Nhamire (2022), no financiamento político ilícito os agentes activos, os agentes económicos com negócios lícitos ou ilícitos e os agentes passivos só servidores e agentes do Estado, com poder de decisão ou de influenciar decis.es, incluindo funcionários públicos, membros do parlamento, partidos políticos, actores-chave do governo.

Kupferschmidt (2009, p. 21) citado Borges Nhamire (2022) apresenta três principais categorias de financiamento político ilícito cujo critério de distinção é a fonte de financiamento. Trata-se do financiamento proveniente:

i) do próprio governo;
ii) de negócios lícitos; e
iii) da economia ilícita/comércio ilícito de bens e serviços ilícitos.”

Borges Nhamire apresenta três casos típicos de financiamento político ilícito proveniente do próprio governo:

- Primeiro, os processos de contratação pública manipulados, em que há conluio entre funcionários públicos e concorrentes dispostos a pagar subornos para ganhar contratos com o Governo. Esse tipo de financiamento ilícito tende a concentrar-se em contratos específicos e em funcionários que conduzem os processos de contratação pública. Parte do dinheiro proveniente da contratação pública manipulada financia actividades políticas.
- A segunda categoria, a de financiamento proveniente de negócios lícitos, pode ser caracterizada por empresas que oferecem suborno a funcionários públicos, políticos, candidatos e a partidos políticos com o objectivo de obter favores e influência, por exemplo, na distribuição de projectos de infraestruturas financiados pelo Governo. Aqui, os subornos visam ganhar um contrato específico mas estar em posição de privilégio para fazer negócios com o Estado.
- A terceira categoria, a de comércio ilícito, diz respeito ao tráfico ilegal de bens e serviços, com destaque para droga, recursos naturais e lavagem de dinheiro. O dinheiro ilícito é usado para corromper e capturar funcionários e instituições do Estado para proteger negócios ilícitos.

Segundo Kupferschmidt (2009) citado Borges Nhamire (2022), explica, o poder económico traduz-se facilmente em poder político e o poder económico acumulado por meios ilícitos precisará de alguma forma de protecção ou parceria com o governo, pois esses negócios não poderiam alcançar a sua grande escala sem a cumplicidade activa dos governos, ou sem uma sólida infraestrutura empresarial.

Borges Nhamire (2022), financiamento político ilícito, através da economia ilícita, gera, assim, um círculo vicioso que se autoalimenta para prosperar. Começa com negócios ilícitos que para terem a protecção política financiam entidades políticas para subverter as funções vitais do Estado. Borges Nhamire (2022), esta situação gera uma interdependência que, quando enraizada, torna-se difícil de quebrar e em casos extremos leva à captura (das instituições) do Estado.

A captura dos Partidos também pode ser feita através de financiamento as campanhas eleitorais dos Partidos políticos ou candidatos, em troca de favoritismos em negócios públicos, ou quadros os financiadores tornam-se políticos, integrando órgãos do Estado.

A captura dos Partidos políticos é um caminho para a captura do Estado. A captura dos partidos políticos por grupos de interesses ou interesses de grupos, pode ser feita através do ingresso nos órgãos dos Partidos de cidadãos que têm como agenda a defesa de seus interesses privados ou dos grupos que representam.

Embora os interesses económicos sejam os que falem mais alto e que tendencialmente revelam maior apetência para influenciar e até controlar o poder político, também podem se manifestar tendência de outros grupos de interesses, tais como de índole religioso, tribal, ou de outra natureza.

Através da captura dos Partidos políticos, procura-se capturar o Estado, fundamentalmente dois órgãos de soberania, nomeadamente, o Governo que exerce o poder executivo e a Assembleia da República, que exerce o poder legislativo, fazendo com que estes órgãos aprovem leis e políticas que favoreçam seus interesses e procurando tirar benefícios nos negócios do seu interesse.

A captura dos partidos políticos, e através destes do Estado, favorece o florescimento de um campo fértil para a corrupção, clientelismo e para um Estado neopatrimonial.

O cúmulo da captura do Estado, dá-se quando para além da captura do poder político, captura-se o poder judicial, colocando-o ao serviço de grupos de interesses, usando-se as instituições de justiça para a caça aos adversários políticos ou económicos, criando insegurança e descrédito nas instituições do Estado, pondo em causa o próprio Estado de Direito Democrático.

4.17.2. Risco do Neopatrimonialismo e Clientelismo

Com origem na categoria de patrimonialismo de Weber (1971), o conceito de neopatrimonialismo foi sistematizado por Eisustadt (1973) nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento. Neopatrimonialismo descreve, assim *"um sistema político essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de denominação personalizado, essencialmente orientada para a protecção da elite no poder e que procura limitar no máximo o acesso da periferia aos recursos detidos pelo outro".* O jogo desta elite consiste então em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica (Badie e Hermet 2001). Do conceito de neopatrimonialismo pode-se destacar alguns aspectos

tais como: hibridismo institucional, coexistência de elementos da denominação patrimonial e legal-racional, fraca previsibilidade das regras, normas que ditam o funcionamento do Estado; fraca separação entre o público e o privado, cristalizada no uso de recursos públicos para legitimação política; primazia de relações verticais em detrimento de relações horizontais (Cammak et al 2007).

Um dos traços mais visíveis da crise do Estado em África particularmente nos anos de 1980 repousa nos mecanismos do seu funcionamento, levando mesmo alguns autores a qualificá-lo de neopatrimonial, para sublinhar a ausência da distinção entre o publico e o privado, como denominador comum de um conjunto de praticas, "*a saber a corrupção, que ela seja puramente económica ou ligada a uma troca social, ou ainda o clientelismo […], o nepotismo, o tribalismo, o prebendalismo…"*. (Medard, 1990, p. 29, citado por Forquilha, 2007).

Sistematizado e empregue por S. Eisensadt nos anos 1970 para designar os sistemas políticos dos países em vias de desenvolvimento, o conceito de neo-patrimonialism tem suas origens na categoria weberiana de patrimonialismo, que: descreve um modo de dominação tradicional, exercido pelo príncipe "em virtude dum direito pessoal absoluto". O conceito de neo-patrimonialismo "pretende [assim] descrever um sistema politico essencialmente estruturado à volta da pessoa do príncipe, que tende a reproduzir um modelo de dominação personalizado, essencialmente orientado para a proteção da elite no pode que procura limitar no máximo o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro. O jogo desta elite consiste então em assegurar o monopólio da representação e a controlar em seu proveito o processo de modernização económica". (Eisenstadt, 1973, citado por Forquilha, 2007).

No que diz respeito ao caso especifico dos estudos africanos, J.-F. Médard foi, sem duvida, um dos autores em que mais e notabilizaram no uso do conceito de neo-patrimonialismo para a analise dos fenómenos associados ao processo de instrumentalização do Estado em África. Não obstante as criticas feitas ao conceito por autores tais como R. Theobald, R. Joseph e B. Badie, J.-F. Médard considera que "o tipo ideal do patrimonialismo tem a vantagem de permitir assumir diversas práticas [o nepotismo, o clânismo, o tribalismo, o regionalismo, o clientelismo… a patronagem, o prebendalismo, a corrupção, a predação, o faccionalismo, etc.] que alias, algumas delas, têm uma base comum na confusão entre o público e o privado. (Medard, 1990, p. 29, citado por Forquilha, 2007).

Caracterizando o sistema político moçambicano, Teodato Hunguana (2022) afirma: Estamos face a um bloco hegemónico com vocação a reproduzir-se e a perpetuar-se; a integração ou enquadramento nesse bloco acaba por constituir condição essencial para se progredir na vida política, económica e social. Para quase tudo é determinante se está dentro do bloco ou se está fora do bloco.

Neste quadro institucional, o risco de tráfico de influência, nepotismo, ou de composição dos órgãos do Estado com base em afinidades pessoais, étnicas, familiares e sociais é maior, tendo em conta a corrida para a ocupação de cargos político-governativos, o que pode criar espaço para o neopatrinormalismo e clientelismo. É comum ouvir-se dizer "agora é a nossa vez", "cabrito come onde está amarrado", "já comeu", *xingombela vá nhicana Hi uxaca* (o poder transmite-se por familiaridade), *va glha votche* (estão a comer sozinho), a vários níveis, são expressões do senso comum que evidenciam os riscos do neopatrimonialismo em Moçambique.

O neopatrimonialismo é a característica informal mais relevante na política africana e abrange práticas como o tribalismo, o clientelismo e a patronagem (Bayart 1989; Bratton and van de Walle 1997; Lindberg 2001; Chabal 2002; van de Walle 2001; van de Walle 2002; van de Walle 2003).

As definições *mainstream* identificam os seguintes traços no neopatrimonialismo: (i) o direito de governar cabe ao *big man*, que não só domina o aparelho estatal e legislativo como se coloca acima dele; havendo, portanto, um padrão de presidencialismo das instituições; (ii) as relações de lealdade e de dependência definem e estruturam o sistema político e administrativo-formal; (iii) o chefe do executivo e o seu círculo mais próximo minam a efetividade da nomeação administrativa do Estado moderno, usando-a para o patrimonialismo sistemático e práticas de clientelismo; e (iv) existe uma incorporação da lógica patrimonial nas instituições burocráticas, o que providencia códigos operacionais para a política que são valorizados e reproduzidos ao longo do tempo (Bratton e Van de Valle 1994, 458; Lindberg 2001, 185-186).

De acordo com Van de Walle (2003), o presidencialismo e o clientelismo moldam decisivamente o desenvolvimento dos sistemas partidários em África. Na maioria dos países, afirmam, a presidência é a instituição principal dos processos de tomada de decisão e devido a essa excessiva centralização do poder político o acesso aos recursos do Estado está

altamente dependente de uma única instituição política. Este desenho institucional afecta o sistema partidário por desvalorizar tanto o papel das eleições legislativas como dos partidos políticos e por levar a uma personalização do sistema político.

Em Moçambique, a Frelimo é o partido do Estado desde 1975 e isto tem-lhe permitido, através da figura do presidente, controlar os principais canais de acesso à esfera económica e política, sem os devidos freios e contrapesos. Os testemunhos seguintes ilustram bem a importância e as consequências deste fenómeno (Forquilha 2010):

"O partido no poder é o Estado e o Estado é o maior empregador. Mesmo que eu não queira, enquanto funcionário do Estado, se me trazem a ficha: é preciso preencher. Ter um cartão do partido no poder. Assim, eu vou preencher mesmo que não queira para poder garantir a minha sobrevivência. Se não o fizer eu tenho o meu emprego meio tremido[48]. (Maria Angelina Enoque, Renamo, Líder Parlamentar)

[…] o nosso Estado moçambicano é uma entidade patronal muito forte e o sector privado é muito fraco. […] o nosso funcionário público que é servente do Estado fica preocupado porque para ele o patrão é aquele que está com ele todos os dias, que lhe garante o salário, que lhe garante o emprego, uma série de coisas dentro do sistema. E vendo um outro patrão que está fora [...] ele fica com receio e pensa: se vier esse aqui é capaz de me retirar, porque eu estou servindo a este há muitos anos. (Lutero Simango, MDM, Líder Parlamentar)

O controlo das nomeações e o preenchimento das posições do Estado são mecanismos que permitem ao partido no poder criar e conservar clientela. E, mais uma vez, esta é uma forma autoritária de impor as regras da elite dominante às elites periféricas, na medida em que o acesso aos benefícios do Estado moderno é determinado pela lealdade ao partido simbolicamente representado pelo cartão do partido. Além disso, esta ação mina as bases de apoio dos partidos menores".

Outra prática neopatrimonial tem a ver com a forma como o partido faz a alocação dos recursos através das suas políticas públicas. Um exemplo é o Orçamento de Investimento de Iniciativa criado pelo governo em 2006. Conhecido como o "7 milhões" este programa visa reduzir a pobreza através do financiamento de projetos individuais (Sande 2011). No

[48] Neste excerto a entrevistada não está a falar do seu caso pessoal mas a dar um exemplo de uma situação muito comum em Moçambique.

entanto, este programa tem alimentado redes clientelares entre Estado, partido e sociedade. Segundo Forquilha (2010) os "7 milhões" tornaram-se mais um mecanismo usado pelo partido do poder para aumentar e manter a sua clientela; já que na prática, os fundos foram distribuídos para os membros do partido, ou indivíduos e grupos de cidadãos que simpatizam com o partido (Forquilha, 2010).

De acordo com J.-F. Médard citado por Forquilha (2007), se é verdade que na maior parte dos países africanos, o funcionamento do Estado é marcado pela confusão do púbico e do privado, tambem não é menos verdade que se pode encontrar nesses países traços de mecanismos burocráticos que fazem como que esses Estados não possam ser qualificados simplesmente de patrimoniais. A coabitação de traços burocráticos com elementos de caracter predominantemente patrimonial, nos mecanismos do funcionamento do Estado, dá origem ao que J.-F. Médard chama Estados neo-patrimoniais. O conceito de neo-patrimonialismo permite assim capturar o caracter hibrido da natureza e do funcionamento do Estado em contextos africanos. A este respeito, J.-F. Médard afirma que "(…) o Estado neo-patrimonial é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não é apenas uma fachada, pois as posições de autoridade nele existentes permitem extrair a distribuir recursos. Estas posições de autoridade denotam um mínimo de institucionalização do poder, pois elas existem independentemente da pessoa dos seus titulares…).

Para Salvador Forquilha (2007), no que se refere a Moçambique, o processo de implementação da nova ordem política no período imediatamente a seguir a independência foi caracterizado por uma forma dinâmica centralizadora do poder em todos os domínios. Na origem deste fenómeno, segundo Forquilha, havia, entre outros, dois factores importantes: a herança de lógicas e práticas administrativas do Estado colonial – muito hierarquizado e centralizado; o próprio projecto político da FRELIMO que deixava pouco espaço para manifestação das diferenças e sublinhava sobremaneira o ideal da unidade nacional, a luta contra o "tribalismo", o "regionalismo", e tudo aquilo que se parecesse com tendências centrífugas. Se é verdade que o modelo de Estado centralizado teve um impacto significativo do ponto de vista ideológico, nomeadamente, o enquadramento das populações no projecto do partido-Estado, também não é menos verdade que, do ponto de vista de concepção e implementação de políticas públicas, os resultados foram relativamente modestos. Com efeito, a forte centralização da administração pública, aliada a exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil, tornou o Estado distante dos

cidadãos, na medida em que o Estado tinha cada vez mais dificuldades em prover aos cidadãos o serviço mínimo, em áreas vitais como saúde, educação, transporte, habitação, água, saneamento, etc.

Assim, no contexto de crise dos anos 1980, o Estado pós-colonial em Moçambique, passou a revelar cada vez mais, sinais de neopatrimonialismo. Com efeito, os mecanismos do funcionamento do Estado trouxeram ao de cima um conjunto de práticas ligadas ao clientelismo, patronagem, corrupção, etc, e uma tendência acentuada de criação de uma ordem política onde "L´entourage" do príncipe participa na apropriação das posições de autoridade, numa situação de ausência de separação entre o público e o privado. Todavia, embora o acesso às posições de autoridade, neste contexto, obedeça a uma lógica de favores e pré-vendas, é importante referir que existe um mínimo de institucionalização, na medida em que uma parte considerável dos pontos em questão, pelo menos teoricamente, apresenta exigências que têm a ver com o imperativo da burocracia, no sentido Weberiano do termo (Salvador Forquilha, 2007).

4.18. Modelo Moçambicano de Descentralização

O modelo de Descentralização adoptado em Moçambique, é o da Descentralização Administrativista.

De acordo com o disposto no artigo 268 da CRM, a descentralização administrativa territorial compreende:

a) "Os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital;
b) As autarquias locais."

A peculiaridade do paradigma moçambicano da descentralização reside na existência e coabitação de órgãos resultantes da desconcentração administrativa, que são os órgãos de representação do Estado, ao nível provincial e distrital, com os órgãos resultantes da descentralização administrativa, nomeadamente órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

Os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas doptadas de personalidade jurídica, com uma autonomia administrativa, patrimonial e financeira. A autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios, por isso não abrange a esfera política, daí que estes órgãos não dispõem de poder legislativo, mas sim regulamentar.

A ideia da existência ao nível provincial de órgãos de representação democrática e ao nível local de órgãos representativos eleitos foi projectada pela primeira vez pela Constituição da República de 1990, artigos115 e 186 respectivamente, retomada pela Constituição da República de 2004, com a introdução das Assembleias Provinciais e renovada e inovada com a Revisão Constitucional da República de 2018, ao criar órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais.

Com efeito, o artigo 115 da Constituição da República de 1990, previa que podem ser criados, a nível provincial, órgãos de representação democrática e o artigo 186 dispunha, no seu número 1 que os órgãos locais do Estado consistem em órgãos representativos e órgãos executivos e no número 2 estabelecia que os órgãos representativos são constituídos por cidadãos eleitos pelos eleitores de uma determinada área territorial.

Da criação de órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, autónomos, não resulta a criação de províncias e distritos autónomos, pois, apesar da descentralização administrativa ser territorial, a autonomia conferida não é territorial, não é política, a autonomia foi atribuída aos órgãos das entidades descentralizadas e é administrativa, patrimonial e financeira, não incluindo o poder legislativo, mas sim o poder regulamentar.

Como corolário deste Paradigma:

— "O Estado Moçambicano é um Estado Unitário;

— A descentralização é administrativa;

— As entidades descentralizadas gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;

— Os Órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais, estão sujeitos a tutela administrativa e financeira do Estado;

— O Estado mantém a sua representação em todos os escalões territoriais e junto das entidades descentralizadas;

— As entidades descentralizadas dispõem de um poder regulamentar próprio;

— Os Órgãos de governação descentralizada não são órgãos do Estado;

— Os Órgãos de governação descentralizada não representam o Estado;

— Os Órgãos de governação descentralizada não exercem funções de soberania;

— As funções de soberania são exercidas pelos órgãos de representação do Estado;

— Existe um conjunto de funções exclusivas do Estado e que constituem limite a Descentralização;

— A Descentralização obedece ao princípio do gradualismo;

— O Governador, Administrador e Presidente do Conselho Autárquico eleitos, podem ser demitidos pelo Presidente da República;

— As Assembleias Províncias, Distritais e Autárquicas, podem ser dissolvidas pelo Governo.

— Os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas públicas territoriais doptadas de personalidade jurídica própria, diferente da do Estado-Administração.

— O Secretário de Estado representa por um lado o Estado, e nesta qualidade exerce poderes políticos e simbólicos e, por outro, representa o Governo Central e nesta veste exerce poderes executivos, sendo responsável pela execução do Programa Quinquenal do Governo (Central) ao nível provincial."

Portanto, o Secretário de Estado na qualidade de representante do Estado, exerce funções exclusivas e de soberania do Estado e superintende e supervisa os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos e exerce a função governativa em representação do Governo Central, sendo o responsável pela implementação do Programa Quinquenal do Governo e do Plano Económico e Social aprovados pela Assembleia da República, enquanto que o Governador implementa o Programa Quinquenal do Conselho Executivo Provincial e os respectivos Planos Económicos e anuais aprovados pela Assembleia Provincial.

4.18.1. Riscos do modelo de descentralização adoptado na Revisão Constitucional de 2018

Não existe um modelo de descentralização perfeito. O processo da descentralição em curso em Moçambique não é ainda um processo acabando, sendo por isso que esta inda em processo de construção e encerra alguns riscos que devem ser acautelados e minimizados para garantir a viabilidade do sistema político e a governabilidade dos país.

O modelo de descentralização encerra consigo um elevado potencial para a ocorrência de conflitos positivos e negativos de competência. Em caso de realização de eleições ao nível distrital e criação de órgãos de governação descentralizada distrital, pode-se gerar um caos na governação que pode degenerar numa desgovernação devido à sobreposição e conflitos de

competências entre órgãos de representação de Estado ao nível provincial e órgãos de governação descentralizada provincial, entre órgãos de governação descentralizada distritais e entre órgãos de governação descentralizada distrital e as autarquias locais. Sendo os órgãos de governação descentralizada provinciais, órgãos de governação descentralizada distritais e autarquias locais, resultados de uma descentralização administrativa e doptados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira haverá uma fragmentação administrativa, ficando cada órgão com poderes fragilizados, num cenário em que os órgãos de governação descentralizada provinciais ficam suspensos, sem terreno, pois este estará ocupado pelos órgãos de governação descentralizada distritais e as autarquias locais.

As províncias moçambicanas, são geograficamente extensas, sendo uma medida certa para uma descentralização política, porém, são ineficazes no caso de uma descentralização administrativa, tendente a criação de autarquias provinciais, pois nelas não se pode constituir um verdadeiro poder local, um governo entre vizinhos, devido a diversidade social, económica e cultural, que dificulta a configuração de um interesse local comum ou de uma comunidade local, mas sim de uma diversidade de interesses locais e de comunidades locais.

A descentralização administrativa provincial só pode ser recomendável se ela for uma preparação para uma transição para uma descentralização política, pois como descentralização administrativa, acaba por ser uma dissimulação da centraligação ou uma "descentralização da centralização", que transfere o seu epicentro da capital do país para a capital da província.

O processo de implantação dos órgãos de representação do Estado e dos órgãos de governação descentralizada foi acompanhado de alguns riscos:

— O processo da partilha dos recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros, foi feito após a implantação dos órgãos, através de uma negociação entre as partes, o que resultou numa distribuição dos recursos em função dos consensos alcançados entre as partes ao nível provincial sem um critério uniformizado ao nível nacional, o que não poderia ocorrer isento de conflitos entre as partes.

— O Orçamento do Estado, não foi alocado centralmente para cada um dos órgãos. O Orçamento do Estado aprovado para o ano 2020, previa apenas a alocação de um bolo orçamental para a província, cabendo aos dois órgãos na província chegar a um acordo sobre a partilha do orçamento, através de uma negociação entre as partes sem um critério

uniforme para todo o pais, dai que os critérios de partilha do Orçamento entre os órgãos de representação do Estado e de governação descentralizada não foram uniformes entre as províncias e o processo, nem sempre correu isento de conflitos entre as partes.

— Conflitos positivos e negativos de competências entre os Directores dos Serviços Provinciais (de Representação do Estado), Chefes de Departamento Provincial e os Directores Provinciais (de Governação Descentralizada);

— Sobreposição entre as atribuições dos órgãos de governação descentralizada provincial e órgãos de governação descentralizada de nível distrital (estes últimos a serem constituídos a partir das eleições de 2024);

— Insuficiência de recursos financeiros para o funcionamento dos órgãos de representação do Estado e órgãos de governação descentralizada;

— Necessidade de melhor clarificação da esfera de actuação dos órgãos de governação descentralizada nas áreas onde também há uma intervenção dos órgãos do Estado não em regime de exclusividade, em áreas como finanças, transporte, comércio, indústria, recursos naturais, e infra-estruturas, cultura, desporto, trabalho, agricultura, pesca, pecuária, entre outras que estão presentes na estrutura dos dois órgãos;

— Necessidade de definição de critérios uniformes de distribuição do orçamento entre os órgãos de representação do Estado e os órgãos de governação descentralizada;

— Sobreposição entre os governos distritais (a serem eleitos nas eleições de 2024) e as autarquias locais, pois irão incidir a sua jurisdição sobre um mesmo território e mesma população;

— Insuficiência de infra-estruturas públicas (físicas) para o funcionamento dos dois órgãos, de representação do Estado e dos órgãos de governação descentralizada.

Ora, sendo a província territorialmente composta por distritos fica claro que cada parcela territorial tem um administrador eleito, com poderes e autonomias confinadas aos limites territoriais sob sua alçada, assim como o governador de província ostenta, a nível de toda a província.

O que se precisa clarificar e parece ser o maior dos desafios do legislador, é saber indicar de forma clara e líquida, no contexto pós 2024 em que os órgãos de governação descentralizada distrital forem implantados, o limite das atribuições do governador e dos outros órgãos a nível da província, órgãos com competências próprias e autonomias legais e, dos órgãos dos distritos.

No sentido de clarificar o ponto, Inocêncio Impissa (2020, pp. 169-170), apresenta alguns exemplos ilustrativos na base das atribuições constitucionais dos órgãos de governação descentralizadas:

a) "Não se pode vislumbrar o território exclusivo, onde o governador de província vai implementar acções do seu plano relativas à agricultura, à pesca, à pecuária, à silvicultura, à segurança alimentar e nutricional, que não seja território que esteja na alçada de um administrador de distrito;

b) Não existe um território desligado do distrito onde o governador de província procederá com a gestão da terra, ainda que, na medida a ser determinada por lei e que não implique intervencionar sobre o espaço sobre gestão de órgãos de governação descentralizada distrital;

c) Como poderá o governador de província licenciar transportes públicos para vários pontos que não sejam necessariamente, território dos distritos e, por consequência, sob alçada de órgãos de governação descentralizadas distritais?;

d) Onde e quem, em concreto, serão implementadas as acções de gestão e de protecção do meio ambiente no contexto do poderes dos órgãos de governação descentralizada provincial sem que se envolvam os órgãos dos distritos?;

e) Pelo que se sabe, o desenvolvimento das florestas, da fauna bravia e das áreas de conservação ocorrem a nível dos territórios dos distritos. Onde se enquadram, então, as acções dos órgãos de província, nesta matéria?;

f) A implementação de políticas de habitação, as acções de preservação e desenvolvimento da cultura e a promoção do desporto desenvolvem-se a nível dos distritos onde melhor se localizam as populações. Que outras acções, para além destas e que outras atribuições serão exclusivamente realizadas pelos órgãos de governação descentralizada provincial que não possam ser levadas a cabo pelos órgãos de governação descentralizada distrital?;

g) Poderá o governador de província e outros órgãos de governação descentralizada provincial intervencionar com acções concretas num distrito sem o consentimento e autorização dos órgãos de governação descentralizada distrital? No caso de a resposta ser afirmativa, não constituirá esta, uma lesão aos poderes e às autonomias dos órgãos a nível de distrito? No caso de a resposta ser negativa, como se pode conceber a actuação do governador numa situação em que se deve praticamente depender da aceitação dos órgãos do distrito? Onde e em que consistiria, em concreto os seus poderes e suas autonomias?

4.18.2. Sobreposição entre Órgãos Provinciais de Representação do Estado e Órgãos de Governação Descentralizada Provincial

Existem na província dois órgãos de governação um de governação descentralizada e outro de governação desconcentrada.

Existem áreas de sobreposição no campo das atribuições dos dois órgãos particularmente no domínio do ambiente, cultura, assuntos sociais, género, indústria que gera conflitos positivos e negativos de competência, provocando duplicação de esforços, dispersão de recursos, gerando alguma redundância na actuação dos vários órgãos que actuam de forma paralela nos mesmos territórios, paras as mesmas populações, e em mesmas áreas, o que afecta a eficácia da acção governativa e administrativa.

4.18.3. Sobreposição entre Órgãos de governação descentralizada Provinciais e Distritais

De acordo com o disposto na alínea a), n.º 1 do artigo 268 da CRM, existem dois níveis de órgãos de governação descentralizada, o provincial e distrital.

Cada um dos dois níveis de governação é constituído por três órgãos, sendo ao nível da província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial (artigo 277 da CRM) e ao nível distrital, a Assembleia Distrital, o Administrador e o Conselho Executivo Distrital.

A previsão constitucional é de que os órgãos de governação descentralizada distrital serão constituídos em decorrências das primeiras eleições distritais, previstas para 2024.

Os órgãos de governação descentralizada distrital, tal como os provinciais, gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial em decorrência do estabelecido no artigo 269 da CRM, que prescreve que os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa e patrimonial.

Do supra exposto, resulta que não existe uma relação de subordinação hierárquica entre os órgãos de governação descentralizada provinciais e distritais, uma vez que ambos são autónomos, gozam da mesma legitimidade democrática, sendo que ambos resultam de uma eleição democrática e são revestidos do mesmo mandato de representação democrática.

O Conselho Executivo Provincial presta contas à Assembleia Provincial, órgão que aprova o plano e orçamento do Conselho Executivo Provincial e, o Conselho Executivo Distrital, presta contas a Assembleia Distrital, órgão que órgão que aprova o plano e orçamento da Assembleia Distrital.

Neste contexto, há uma sobreposição entre os dois níveis de órgãos, pois ambos actuarão no mesmo espaço geográfico, uma vez que, são os distritos que compõem o território da província e a sede da regulamentação das funções de um relativamente aos outros, será difícil determinar a esfera de actuação de cada nível dos órgãos de governação descentralizada distrital.

4.18.4. Sobreposição entre os órgãos de governação descentralizada e órgãos autárquicos

De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 268 da CRM, a descentralização compreende a existência de órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais.

As autarquias locais, como sucede com os órgãos de governação descentralizada gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, como resultado do disposto no artigo 269 da CRM, que estabelece que os, órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam da autonomia administrativa, patrimonial e financeira, de onde resulta que a relações entre as autarquias locais e os órgãos de governação descentralizada é de coordenação e não de subordinação hierárquica.

Da analise feita, das atribuições, competências, natureza jurídica e regime jurídico do funcionamento dos órgãos de governação descentralizada, resulta claro que, materialmente são autarquias locais, embora não tenham sido formalmente qualificadas como tais por razões mais de ordem política do que jurídica.

Neste contexto há uma sobreposição entre funções, atribuições e competências dos órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais, a qual será particularmente acentuada nas capitais provinciais (as quais têm estatuto de distritos) onde haverá uma coincidência entre o território e a população do Governo Distrital e da Autarquia Local, e uma redundância de órgãos locais. Neste caso, em sede de uma revisão constitucional ou legislativa, haverá necessidade de simplificar o modelo, eliminando alguns órgãos, pois, os

dois não poderão coabitar num mesmo espaço geográfico e exercer dupla jurisdição sobre a mesma população.

Portanto, há uma multiplicidade de órgãos que gera conflitos positivos e negativos de competências, sobreposições e torna o sistema complexo e oneroso para o Estado e para o cidadão, e afecta a eficácia da acção governativa e administrativa.

Neste prisma, há uma necessidade de uma reforma do modelo de descentralização adoptado no sentido de uma maior racionalização e simplificação, de modo a promover a participação local na governação, e eficiência da administração pública.

A unidade e coesão nacional podem ser fortalecidos com a construção de um modelo de descentralização simplificado que possa ser apropriado pelos cidadãos, que partilha o poder e promove uma maior participação, representatividade e inclusão.

Portanto, o modelo de descentralização na Revisão Constitucional de 2018 teve o mérito de ter sido uma plataforma de consenso político entre o Governo e a Renamo para o fim do conflito armado, porém ao nível técnico gerou novos desafios e até novos conflitos na partilha de competências entre os diferentes órgãos.

A ser implementado na sua plenitude com a constituição dos órgãos de governação descentralizadas distritais, o país pode ficar ingovernável devido a ineficiência administrativa que vai resultar das sobreposições e conflitos que poderão se verificar pois existirão vários órgãos a actuar nos mesmos territórios, para as mesmas populações e com os mesmos poderes.

Para além de acarretar elevados custos para o Estado e para a Cidade, a multiplicação de entidades descentralizadas fragmenta o próprio poder das entidades descentralizadas, o que acaba por fragilizar os próprios órgãos das entidades descentralizadas, o que pode ser um véu enganador que encobre a essência centralizadora do Estado.

Conclusão

O sistema eleitoral é a raiz do sistema político, pois é a partir do sistema eleitoral que se configura o sistema de Governo e o modelo da democracia. A abordagem dos riscos do sistema político em Moçambique, incidiu sobre a análise do sistema eleitoral, sistema de Governo, modelo da democracia e o paradigma de descentralização. Do modelo eleitoral moçambicano, resulta um sistema de Governo presidencialista e um modelo de democracia de representação partidária.

Os aspectos críticos do sistema eleitoral que determinam o carácter presidencialista do sistema do Governo são: a eleição individual do Presidente da República por sufrágio universal, directo e pessoal, nomeação dos dirigentes superiores dos órgãos de administração da justiça, do Primeiro-ministro e Membros do Governo pelo Presidente da República que é simultaneamente Chefe do Estado e Chefe do Governo e a eleição dos Deputados da Assembleia da República por listas partidárias fechadas e bloqueadas.

A outra questão de risco do sistema do Governo, decorrente do sistema eleitoral, resulta do facto de a eleição do Presidente ser paralela e independente da eleição da Assembleia da República, o que significa que se pode dar, por hipótese, uma situação de eleição de um Presidente da República que não tenha o suporte da maioria parlamentar para a aprovação dos instrumentos de governação, o que pode gerar uma instabilidade governativa ou politica.

Os principais factores de risco no sistema do Governo decorrem da excessiva concentração de poderes na figura do Presidente da República, o que fragiliza o princípio de separação de poderes, criando um desequilíbrio de poderes, com a atribuição ao Presidente da República de poderes de dissolução da Assembleia da República, sem a possibilidade de a Assembleia da República poder destituir o Presidente da República, em caso de perda de confiança politica, o que significa que o mandato do Presidente da República não pode ser interrompido pela Assembleia da República, ainda que a continuidade do seu exercício seja prejudicial ao pais, o Parlamento so pode assistir passivamente, não dispondo de poderes para impulsionar o processo da sua destituição. Os poderes do Presidente da República de nomeação dos dirigentes superiores dos órgãos da administração da justiça, prejudicam a independência do poder judicial e fragilizam o princípio da separação de poderes.

Os principais riscos que decorrem do sistema político moçambicano são: o autoritarismo, a partidarização do sistema político, a captura do Estado pelo Presidente da República ou pelos Partidos Políticos, a captura do Estado por grupos de interesses ou interesses de grupos, a instabilidade política, e o défice de legitimidade dos eleitos e da sua representatividade social.

No que tange ao sistema eleitoral, por listas fechadas e bloqueadas, em que os cidadãos elegem os Partidos e não os candidatos individualmente, acarreta o risco de não representatividade dos eleitos, não prestação de contas dos eleitos e sua menor responsabilização perante os cidadãos que os elegem, o que pode levar a que os cidadãos se distanciarem do sistema político com um potencial risco de gerar uma abstenção eleitoral que pode pôr em causa a legitimidade dos eleitos.

O modelo de democracia é determinado pela exclusividade conferida aos Partidos políticos para apresentação de candidaturas de Deputados da Assembleia da República em listas fechadas e bloqueadas, sem possibilidade de eleição individualizada ou de apresentação de candidaturas independentes. O risco de um modelo de representação partidária decorre da crise de legitimidade de alguns Partidos Políticos, devido ao seu desalinhamento com os interesses do povo, as percepções que associam os Partidos Políticos a actos de corrupção, de nepotismo ou clientelismo e de captura por grupos de interesses ou interesses de grupos, o que pode levar a perda de confiança dos cidadãos no sistema político, por considerarem que do mesmo não resulta a designação dos melhores e mais representativos e que na sua acção não estão focados na prossecução do interesse público.

O modelo de descentralização, influenciado pelo sistema de eleição encerra alguns riscos a saber: a possibilidade de crise de governação, nos casos em que o eleito não tenha na Assembleia uma maioria absoluta com vista a assegurar a aprovação dos instrumentos de governação. A eleição dos titulares dos órgãos executivos na lista única fechada e bloqueada das candidaturas à Assembleia, não permite a individualização da separação, permitindo que possam ser eleitos candidatos não desejados pelos eleitores. O sistema de eleições locais, acarreta o risco inerente ao ser de carácter local, de poderem emergir partidos ou organizações com tendências regionalistas ou localistas, atentatórias aos desígnios de unidade nacional. A multiplicidade de órgãos de entidades descentralizadas, acarrecta o risco de ocorrência de sobreposições e conflitos de competências, fragmentação administrativa e ineficácia administrativa e governativa.

Em face dos riscos supra apresentados, apresentam-se as seguintes sugestões, cientes de que alguns riscos são de carácter existencial, inerentes à natureza do sistema, podendo serem minimizados, sem, contudo, poderem ser enviados em termos absolutos:

— Em relação ao sistema eleitoral, seria de reconfigurá-lo, no sentido de que seja misto, um sistema de representação proporcional em lista aberta para dar a opção de os eleitores escolherem dentro da lista os candidatos da sua preferência.

O actual sistema eleitoral gera uma democracia representativa partidarizada, criando um risco de partidarização do sistema político e de captura do Estado pelo Partido dominante.

— Em relação ao sistema do Governo, reconfigurar os poderes do Presidente da República em prol de um equilíbrio entre os órgãos de soberania, adoptando um sistema de governo misto, com a separação entre o Presidente da República, que seria o Chefe do Estado e o Governo, sendo este último chefiado por um Primeiro-ministro designado pela maioria parlamentar.

O actual sistema do governo fragiliza a Assembleia da República, põe em causa a independência do poder judicial, com uma excessiva concentração de poderes no Presidente da República, o que pode degenerar no autoritarismo, com a personificação do poder do Estado. Os titulares dos órgãos de administração de justiça e os reitores e vice reitores das universidades públicas poderiam ser eleitos internamente entre pares, conferindo-se maior transparência, democraticidade ao processo e maior autonomia das instituições.

— Em relação a entidades descentralizadas sugere-se a passagem de um sistema de maioria simples para maioria absoluta, eleição individualizada dos titulares do poder executivo, a racionalização da arquitectura dos órgãos, transformando todos os Distritos em autarquias locais, eliminando os órgãos provinciais de governação, descentralização, os órgãos distritais de governação descentralizada distrital e as autarquias locais, em busca de maior eficácia e eficiência administrativa e governativa.

Para além das sugestões supra, que podem ser materializadas por via de uma revisão constitucional participativa, também sugere-se uma reforma profunda na filosofia do sistema político, no sentido de uma mudança de paradigma para a construção de um modelo de Estado e de democracia conciliado com a realidade sócio-cultural moçambicana, em busca de uma melhor legitimidade sócio-cultural do Estado, fundado nos valores sócio-antropológicos

moçambicano, incorporando as suas particularidades e a sua diversidade. Neste prisma, o poder tradicional, a cultura moçambicana no seu pluralismo, devem encontrar a sua melhor expressão na configuração do sistema político.

Para que os cidadãos de todo o país se sintam igualmente próximos do poder e se revejam no sistema político, reduzir os riscos de concentração de poderes centrais na capital, para além de promover uma descentralização política que confere mais autónomos locais, podia se desmaputalizar a sede do poder, dispersando-o em diferentes províncias, por exemplo, a presidência numa província, o parlamento numa outra província, o poder judicial numa outra ainda, e assim existiriam vários centros do poder dispersos, para que "Nação" não Maputo, mas nacional, o que pode concorrer para o orgulho de pertença a uma Nação que se chama Moçambique, consolidando a coesão nacional.

Referências bibliográficas

1. ACCORSI, André, Introdução ao Risco – *explicando o risco em suas dimensões,* in Flávio Rocha de Oliveira e Moisés da Silva Marques (Orgs), *Introdução ao Risco Político, Conceitos, Análises e Problemas*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

2. ABRANCHES, Sergio, *Democracia em Risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje – polarização radicada e ruptura eleitoral,* in Renaldo de Almeida, *Deus acima de todos*, in Angela Alonso, *A comunidade moral bolsonaria*, in Celso Rocha de Barros, *Uma história de dois azares e um impeachment*,in Monica Baumgarten de Bolle, *Em nome do que? A política económica no governo Bolsonaro,* in Petronio Domingues, *Democracia e autoritarismo,* in Chistian Ing Lenz Dunker, *Psicologia das massas digitais e análise do sujeito democrático,* in Boris Fausto, *A queda do foguete,* in, Ruy Fausto, *Depois do temporal*, in Jose Arthur Giannotti, Savorarolas oficiais, in, Angela de Castro Gomes, *A política brasileira em tempos de cólera,* in Ronaldo Lemos, Diante da realidade, seis ficções epistemológicas, in Carlos Melo, *A marcha brasileira para ainsensatez,* in Conrado Hubner Mendes, *A política do pânico e circo,* in Paula Louzano e Gabriela Moriconi, *Uma guinada equivocada na agenda da educação,* in Renan Quinalha, *Desafios para a comunidade e o movimento no governo Bolsonario*, in, Daniel Aarao Reis, *As armadilha da memoria e a reconstrução democrática*, in, Joao Moreira Salles, El Salvador: *A propósito da força e da fragilidade*, in Esther Solano, *A bolsonarizaçao do Brazil*, in, Matias Spektor, *Diplomacia da ruptura*, in, Heloisa Murgel Starling, *O passado que não passou*, in, Andre Singer e Gustavo Venturi, *Sismografia de um terremoto eleitoral*, 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

3. AGAMBEN, Giorgio. *Home sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2004.

4. A. J. DRUMOND *"Open and Closed party affect and sincere voting in electoral context"* 64th Annual Meeting in the Midwest Political Science Association, Chicago – e H. KLINGEMANN – B. WESSELS *"Sincere Voting in Different Ectoral Systems",* Berlim Conference "*The Comparative Study of Electoral System,* - Berlim, 2002.

5. *ALDEN, C. 2001. Mozambique and the Construction of the New African State. NewYork: Palgrave.*

6. André Baptista Coutinho, *Sistemas Eleitorais e Democracia*, 2013.

7. ANTUNES, Miguel Lobo, *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*, Lisboa, 1988.

8. ARAUJO, Raul C, O*s Sistemas de Governos de transição democrática nos PALOP*, Coimbra Editora, Lisboa, 2000.

9. ARRIAGA, Manuel, Reiventar a Democracia, *5 ideias para um futuro diferente*, 1ª ed. Lisboa, Maio, 2015.

10. ANDRÉ FREIRE-FARELO LOPES "*Partidos políticos e Sistemas Eleitorais – uma introducao*"-Oeiras-2002.

11. AZEVEDO, Harman Elisabete, *Trajectórias democráticas dos PALOP – o equilíbrio (ou não) entre Parlamentos e executivos*, in: Rocha, Aurélio, et al. *Moçambique: Relações históricas regionais e com países da CPLP*. Alcance editores: Maputo, 2011, P. 299-315.

12. BASEDAU, Mathias, *Princípios básicos e efeitos teóricos e práticos, in Sistemas e Processos Eleitorais – funções, implicações e experiencias,* Universidade Católica de Angola e Fundação Friederich Ebert Stiftung, Luanda, 2001.

13. BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas.* 2. ed. Trad. de Suely Bastos. São Paulo: Brasiliense, 1985.

14. _____. *Simulacros e simulação*. Trad. de Maria João da Costa Pereira. Lisboa: Anthropos, 1991.

15. BELCHIOR, Ana Maria, *Democracia e representação partidária: a elite parlamentar e os cidadãos, Lisboa : ICS, imprensa de Ciencias Sociais*, 2010.

16. BEUMAN, Lydia M, *O perigo do semi-presidencialismo para a estabilidade da Democracia: o caso de Timorleste*, 2016.

17. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

18. *BRAATHEN, E.; ORRE, A. 2001. Can a Patrimonial Democracy Survive? The Case of Mozambique. Forum for Development Studies, Zurich, n. 2, p. 199-239.*

19. BRITO, Luís de, *Uma Reflexão sobre o desafio da paz em Moçambique*, in IESE, *Desafios para Moçambique 2014,* Maputo, 2014.

20. _____. *Um olhar para a abstenção eleitoral em 2014*, IESE, *Desafios para Mocambique*, 2017.

21. ———————, O Sistema Eleitoral, Uma Dimensao critica da reperesentaçao política em Moçambique, in, IESE, Desafios para Moçambique, 2010, Maputo, 2010.

22. ———————, Rever o sistema eleitoral, in IESE, Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Analise Social, ID e IAS, Boletim nº 83, Maputo, 2016.

23. BUSSOTTI, Luca, *A gestão do risco político na democracia moçambicana, Análise e perspectivas,* in *Estudos de Sociologia*, [S.I.], V.Z, nº 20, jan. 2015. ISSN 2317-5427. Disponível em: hTTPS://Periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/artide/view/235557> Acesso em 15 de Setembro de 2022.

24. *CABAÇO, J. L. 1995. A longa Estrada da democracia moçambicana. In: MAZULA, B. (Org.). Eleições, Democracia e Desenvolvimento. Maputo: Elo Gráfica, p. 80-114.*

25. CANAS, Vitalino, *O sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990,* in Revista Luso-Africana de Direito RLAD, I, Lisboa, 1997.

26. CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003.

27. CASTRO, Fabio Caprio Leite de, *Os Riscos de degeneçao da democracia contemporânea – A atomização social e o discurso totalitário.* DOI: 10. 18226/21784612.v23.dossie.17.

28. CARBONE, Giovanni M., *Emerging Pluralist Politics in Mozambique: The Frelimo-Renamo Party System, Development Research Center,* Londres, 2003.

29. *CARTER FOUNDATION. 2001. Observing the 1999 Elections in Mozambique. Disponível em:<www.cartercenter.org>. Acesso em: 12/12/2012*

30. *CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. 2013. Gurué será decidido em Maputo. Eleições Autárquicas 2013, Boletim sobre o processo político em Moçambique, Maputo, n. EA 51, 21 nov. 2013.*

31. CISTAC, Gilis, *O Conselho Constitucional como regulador dom Sistema Juridico-politico Moçambicano: Estudo em comemoração do XX Aniversario da constituição.*

32. _____. *Os Três Poderes do Estado. In: CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA*, NUVUNGA, Adriano, MOSSE, Marcelo e RENZIO, Paulo de *(editores). Governação e Integridade em Moçambique: Problemas práticos e Desafios Reais, Maputo, 2008.*

33. *CHICHAVA, S. s.d. Mozambican democracy: Research Notes. Disponível em: <www.iese.ac.mz>. Acesso em: 12/12/2012*

34. _____. *Movimento Democrático de Moçambique: uma nova força política na democracia moçambicana? Cadernos IESE, Maputo, n. 2/2010.Disponível em: <www.iese.ac.mz>. Acesso em: 03/07/2011.*

35. CUCO, Arcenio, *Democracia e outras coisas de Moçambique, Ethale Publishing, Maputo, 2021.*

36. CUNHA, Fernando José Fidalgo da. *Democracia e Divisão do Poder: Uma leitura da Constituição Moçambicana*. – Maputo: Ministério da Justiça, 199?

37. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

38. DARCH, Colin, *Uma História de sucesso que correu mal? O conflito moçambicano e o processo de paz numa perspectiva histórica,* Friedrich-Ebert-Stiftung, Moçambique, Maputo, 2018.

39. *DELLA ROCCA, R.M. 1998. Moçambique da Guerra à Paz. Maputo: Livraria Universitária. EDITORIAL. 2013. Savana, Maputo, 29 nov. 2013.*

40. DEWEY, John. *A democracia é radical*. In:_. *Democracia cooperativa – escritos políticos escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre: Edpucrs, 2008a, p. 129-134.

41. _____. *Democracia criativa: a tarefa diante de nós*. In: *Democracia Cooperativa* – Escritos políticos escolhidos de John Dewey. 2008b, p. 135-142.

42. _____. *Em busca da grande comunidade*. In: *Democracia Cooperativa* – Escritos políticos escolhidos de John Dewey. Porto Alegre: Edpucrs, 2008c, p. 51-82.

43. *D"ANDREA, S. 2010. Dalla democrazia bloccata al blocco della democrazia. Arianna Editrice, Bologne, 26 jan. 2010. Disponível em:<http://www.ariannaeditrice.it/articolo.php?id_articolo=30206>. Acesso em: 15/12/2012.*

44. DUNKER, Christian Ingo Lenz, *Psicologia das massas digitais e análise do sujeito democrático* in AAVV, *Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, Primeira edição, Companhia das Letras, São Paulo, 2019.

45. Eduardo Sitoe, *Moçambique e a edificação de uma Democracia de Partidos*, Maputo, 2018.

46. FARIA, Fernando De Castro, *Os Partidos Politicos e a Crise da Democracia representativa*, Tese de Doutoramento apresentado na Universidade do Vale do Itaji, Itaji, Novembro de 2019.

47. *FAUVET, P.; MOSSE, M. 2004. É proibido pôr algemas nas palavras. Lisboa: Caminho. GRUPO Vodacom confirma ordem de bloqueio. Savana, Moçambique, 17 set. 2010.*

48. FORQUILHA, Salvador Cadete, *Remendo Novo em Pano Velho: O impacto das Reformas de Descentralizaçao no Processo da Governaçao Local em Moçambique*, Conference Paper nº 10, Moçambique, 2007.

49. _____. *Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OILL em Moçambique,* II Conferência do IESE, *Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique*, Maputo, 22 a 23 de Abril de 2009.

50. _____. *Do discurso da Historia de Sucesso As dinâmicas Politicas Internas: O desafio da Transiçao política em Moçambique*, 2014.

51. FORQUILHA, Salvador Cadete, e ORRE, Aslak, *transformações sem mudanças? Os conselhos locais e o Desafio da Institucionalização democrática em Moçambique,* in IESE, *Desafios para Moçambique*, 2011.

52. FORNAZIERI, Aldo, *o que é análise de conjuntura política*, in Flavio Rocha de Oliveira e Moises Da Silva Marques (orgs), *Introdução ao Risco Politico, Conceitos, Analises e Problemas*, Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 2014.

53. FORNAZIERI, Aldo e ACCORSI, André, *Introdução ao Risco Político: Conceitos Análises e Problemas*, in Oliveira Flávio de Rocha e Marques Moisés da Silva (org), Elsevier Editora, Lda, Rio de Janeiro, 2014.

54. FREIRE, Andre, *O futuro da democracia representativa*, in Cristina Leston-Bandeira e Tiago Tiburcio, *O futuro da Representaçao parlamentar*, in Marco Lise, *O futuro dos partidos na representação política*, in, Elisio Estaque, Hermes Augusto Costa, Manuel Carvalho da Silva, *O futuro do sindicalismo na representação sociopolítica*, in Britta Baumgartn, *O futuro dos movimentos sociais na representação sociopolítica*, in, Jose Pedro Teixeira Fernandes, *O futuro da construção europeia na era da globalização*, in Emmanouil Tsatsanis, in *O futuro da governação democrática na era da globalização*, 1ª ed., 2015.

55. GRAEBER, David, *Projecto Democracia*, 1ª ed., Lisboa, Agosto, 2013.

56. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Lisboa, 2017.

57. GUJAMO, Rufino Carlos, *A Transiçao Democratica e a Manunteçao da Paz em Moçambique entre 1992 e 2004: Tese de Doutoramento*, Lisboa, 2016

58. HALK, Gerge Abdul, *Risco político e negócios: modelos para avaliação e gerenciamento,* in Flavio Rocha de Oliveira e Moises da Silva Marques (orgs), *Introdução ao Risco Politico, Conceitos, Análises e Problemas*, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2014.

59. HARMAN, Elisabete Azevedo, *Trajectórias Democráticas dos PALOP – o equilíbrio (ou não) entre o Parlamento e Executivo,* in Augusto Nascimento, Aurélio Rocha e Eugénia Rodrigues, *Moçambique: Relações Históricas Regionais e com Países da CPLP*, Alcance Editores, Maputo, 2011.

60. HENRIQUES, António e MEDEIROS, João Bosco, *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*, 9ª ed, Atlas, São Paulo, 2017, disponível em http://www.adm.ufrpe.br/sites/ww4.deinfo.ufrpe.br/files/Metologia_Cienti%CC81fica_na_Pesquisa.pdf, consultado no dia 30 de Julho de 2021, às 18.10 horas.

61. *HOILE, D. 1990. The 1990 Frelimo Mozambican Constitution: Law or Party Politics? London: Mozambican Institute.*

62. HONWANA, João Bernardo, *The Nations and Mozambique, a Sustainable Peace? Cadernos do Lumiar 7*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996.

63. HONWANA, João Bernardo, *Notes on Challenges to Peace consolidation: the case of Mozambique, Paper apresentado na Conferencia "Os desafios das relações Europa – Africa,* Instituto de Estudos Estratégicos e internacionais, Lisboa, 23-24 Outubro 2003.

64. HUNGUANA, Teodato, Democracia e Estado de Direito em Moçambique: Análise e Perspectivas, Comunicação apresentada no Instituto Superior de Relações Internas, a 20 de Setembro de 2016.

65. ———————————, Teodato, p. 107, in Domingos M. do Rosário, Egídio Guambe e Ericino de Salema (orgs), *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, 2020.

66. ———————————, A separação de poderes no contexto do Estado de Direito Democratico em Moçambique, in Conselho Constitucional, O Guardião, Estudos em Homenagem ao Conselheiro do Presidente Rui Baltazar Dos Santos Alves, Maputo, 2022.

67. HUNTINGTON, Samuel P., *a terceira onda, a democracia no final do século XX*, 1994.

68. Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África, Policy Brief nº 14, *Democracia Moçambicana pós Afonso Dhlakama e Daviz Simango, Iminente fim da oposição em Moçambique?*, editado por SALEMA, Ericino de, 17 de Maio de 2021.

69. JALALI, Carlos, *Partidos e Democracia em Portugal*, 2ª ed., 2015.

70. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, 2015.

71. _____. *Manual de Direito Constitucional* I, 6ª Edição, Lisboa 2016.

72. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Democracia, partidos políticos e Estado de Direito na Guiné-Bissau: Reflexões sobre o sistema político-constitucional*, GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Novíssimos Estudos de Direito Público*, Edições Almedina, Coimbra, 2006.

73. KOSTA, E. Kafft, *Sistemas de Governo na Lusofia: zonas e Relações de poder*, Associação Faculdade de Lisboa, Lisboa, 2019.

74. KRULIC, Brigitte. *"Tocqueville ou comment envisager le devenir de la démocratie?". Idées économiques et sociales*, n. 189, p. 68-77, set. 2007.

75. LÁLÁ, Anícia e Osheimer, Andrea E., *Como limpar as nodoas do processo democrático? Os desafios da democratização em Moçambique (1990-2003),* Konrad-Stiftung, 2003.

76. *LANGA, J.; BELARMINO, N. 2012. As pessoas não falam à vontade na Frelimo e na sociedade. O País, Maputo, 25 set. 2012.*

77. *LEVITSKY, S.; WAY, L.A. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. Journal of Democracy, Washington, DC, v. 13, n. 12, p. 51-65.*

78. LIJPHART, Arend, *Modelos de Democracia, desempenho e padrões de governo em 36 paises,* Rio de Janeiro, 2003.

79. LISI, Marco, *O futuro dos partidos na representação política*, in FREIRE, André (ORG), *O futuro da representação política democrática*, 2015.

80. LIMA, Fernando B., *Á espera da Terceira Força. O Mundo em Português*, instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Dezembro 2000.

81. LINZ, Juan, *Presidencialismo e democracia: uma avaliação critica. Novos estudos*: CEBRAP, nº 37, Novembro 1993 pp. 191-213.

82. LINZ, Juan J, e Alfred Stepan, *A transição e Consolidação da Democracia, a experiência do sul da Europa e da América do sul,* 1999.

83. LUNDIN, Iraê Baptista, *Will Mozambique Remain a Success Story?*, African security Review, vol. 9, n.º 3, Institute of security Studies, 2000.

84. Luís de Brito, *Rever o sistema eleitoral, in IDEIAS-Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Analise Social,* Boletim nº 83, de 5 de Abril de 2016.

85. *MACAMO, E. 2002. A transição política em Moçambique. Centro de Estudos Africanos, Occasional Paper Series, Lisboa, n. 4. Disponível em: <http://repositorio-iul.iscte.pt/handle/10071/2431>. Acesso em: 04/02/2011*

86. *MACUANE, J.J. 2009. Semi-presidencialismo em Moçambique 1986-2008. In: COSTA LOBO, M.; AMORIM NETO, O. (Org.). O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.*

87. MACUANE, Jaime José, Democracia, eleições e médias: o caso das eleições de 2004, in Brazão Mazula (dir), Moçambique: Eleições Gerais 2004, Um olhar do Observatório Eleitoral, Maputo, 2006.

88. MACUANE, Jaime, *Liberalização política e democratização na África: Uma análise qualitativa,* in *Dados, Revista de Ciências Sociais,* Vol. 43, número 004, Rio de Janeiro, 2000.

89. *MANNING, C.L. 2002. The Politics of Peace in Mozambique. Connecticut: Westport.*

90. MANUEL, (ZIBAMA), Zinho Baptista Manuel, *O Populismo em África*, p. 341 in CANAS, Vitalino (ORG), *Estudos sobre populismo: Uma perspectiva panorâmica*, AAFPL Editora, Lisboa, 2020.

91. MARIA ATAIDE AMARO "*Contributo para o Estudo da Representação Proporcional*", in AAVV *"Estudos Vários de Direito Eleitoral"*- Org. Jorge Cortês – Vasco Almeida – Lisboa – 1997.

92. MAZULA, Brazão, *1995. As Eleições Moçambicanas: Uma Trajectória da Paz e da Democracia.* In:Mazula, Brazão (ORG), *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Elo Gráfico Lda, Maputo, 2015.

93. Mezzarola, ORIDES, *A Crise do Modelo Liberal de Representação e a Construção da Democracia de Partidos* in *Constituição e Estado Social: os obstáculos à concretização da Constituição*, Coimbra, 2008.

94. MONTEIRO, José Óscar, *Estado e Constituição em Moçambique,* Versão Pedagógica, Maputo, 2001.

95. MORAIS, Carlos Blanco, *O Sistema político – Em tempo de erosão da democracia representativa,* Almedina, Lisboa, 2017.

96. MCLAREN, Peter. *A vida nas escolas. Uma introdução à pedagogia crítica nos fundamentos da educação*. 2. ed. Trad. de Lúcia Pellanda Zimmer *et al*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

97. MUCOBORA, Taibo Caetano, *Sistema de Governo no Projecto da Constituição Moçambicana,* in Faculdade de Direito, Contributo para o Debate sobre a Revisão Constitucional, Maputo, 2004.

98. NHAMIRRE, Borge, *Financiamento político ilícito em Moçambique: da manipulação do procurement público à venda de isenções aduaneiras,* Centro de Integridade Pública, Maputo, 2022.

99. OLIVEIRA, Flávio Rocha de, *A análise do risco político – conceitos e problemas,* in Flávio Rocha de Oliveira e Moisés da Silva Marques (Orgs), *Introdução ao Risco Político: Conceitos, Análises e Problemas,* 1ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

100. OTERO, Paulo, *Sistema Eleitoral e Modelo Político-Constitucional*, 1991, in AAFDL, Revista Jurídica, nº 16 e 17 Julho de 1991 e Junho de 1992 – Nova série, Lisboa, 1992.

101. OSTHEIMER, Andrea E., *Mozambique – The Permanent Entrenchment of Democratic Minimalism?* African Security Review, vol. 10, n.º 1, Institute for Security Studies, 2001.

102. PAIS, Rita, *A Terceira Vitoria da Frelimo em Moçambique, Marginalizaçao Politica ou estabilidade Economica?*

103. PAIVA, Moisés Arquina Constantino, *Reforma do Sistema de Governo*, in Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, *Proposta de Revisão Constitucional para a Boa Governação*, Maputo, 2011.

104. PINTO, Luiz Fernando Sanná, *Risco Politico e Industria do Petroleo: As companhias Nacionais de Petroleo como variaveis, Tese de Doutoramento apresentada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro,* Rio de Janeiro, 2014.

105. PLATÃO. *Œuvres Complètes*. 2. ed. BRISSON, Luc (Org.). Paris: Flammarion, 2011.

106. QUEROZ, Thais de Oliveira, *Trajectória Democrática e estratégias de liberalização politica: A evolução da democracia nos países Africanos de Língua oficial Portuguesa no pós-guerra fria*, Brasília 2017.

107. RANCIÈRE, Jacques. *En quel temps nous vivons? – Conversation avec Eric Hazan.* Paris: La Fabrique, 2017.

108. _____. *O ódio à democracia*. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.

109. ROSAS, Fernando, *Crise e Reforma da Democracia,* V Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, 11 a 16 de Novembro de 2002, organizado por Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, Edições Colibri, Lisboa, 2005, pp. 35-43.

110. RUNCIMAN, David, C*omo Acaba a Democracia, Tradução de Paulo Milheiro da Costa,* Gradiva Publicações, Lisboa, 2019.

111. SANCHES, Edalina Rodrigues, *Poderes presidenciais e qualidade da democracia em Africa*.

112. SANCHES, Edalina Rodrigues *"Novo Contexto mas velha política": a evolução do sistema partidário moçambicano entre 1994 e 2014,* in Oppenheimer Juchen, LEITE, Joana Pereira e MAH, Luís, Textos da Conferência Internacional, *"Espaço Lusofono"* 1974/2014 – *Trajectórias Económicas e Políticas de 29 a 31 de Maio de 2014*, Edição, Centro de Estudos sobre África e América Latina e CSG – Investigação em Ciências Sociais e Gestão, Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade de Lisboa.

113. SOARES, Mario Fundaçao, *Crise e Reforma da Democracia*, in, Instituto de Historia Contemporanea da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Outubro de 2005.

114. URBANO, Maria Benedita, *Representação Política e Parlamento, Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Princípios, Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar,* Edições Almedina, Lisboa, 2009.

115. VIEIRA, Fabrica Almeida, *Sistemas eleitorais comparados/Fabrica Almeida Vieira.* Curitiba: Inter Saberes, 2018.

116. WATY, Teodoro, A autocracia partidária e polierise da democracia Moçambicana: hipótese de uma carta a Eduardo Mondlane, in Conselho Constitucional (editor) O Guardião, Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Baltazar Dos Santos Alves, Maputo, 2022.

117. XAVIER-ZECA, Katia Sara Henriques, *Democracia Representativa em Africa: Desafios das Instituiçoes Democraticas em Moçambique no sec. XXI (2002-2005),* in Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais/Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, - vol. 1, nº 1 (1994) – Araraque: Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 1994.

a) Legislação

1. Imprensa Nacional, Constituição da República de Moçambique, Maputo, 2004.

2. Comité Central da FRENTE DE LIBERTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE, Constituição da República Popular de Moçambique, Tofo, 20 de Junho de 1975.

3. Imprensa Nacional, Constituição da República, Maputo, 2 de Novembro de 1990.

4. Decreto nº 18/90, de 28 de Agosto, aprova o Estatuto do Partido Político FRELIMO.

5. Lei nº 4/86, de 25 de Julho, Lei de Revisão Constitucional.

b) Outros Documentos Consultados

1. Em Moçambique só há Partidos de Direita, entrevista a Michael Cahen, realizada por Victor Miguel Castillo de Macedo e Joaquim Maloa, publicado pelo Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, Vol. 20.1, 2013, PP. 155-174.

2. Oposição ainda não conseguiu criar "cultura política, alternativa, entrevista concedida por Michael Cahen, à Agência Lusa, 22 de Setembro de 2017".

3. O estado da democracia moçambicano, artigo de opinião de Elísio Macamo, publicado no Jornal@Verdade, no dia 21 de Dezembro de 2012.

4. Filipe Jacinto Nyusi, Discurso curso proferido por ocasião da abertura da Sessao Extraordinaria do Comité Central, na Matola aos 07 de Outubro de 2016.

5. NGOENHA, Severino, Comunicação apresentada na IV Conferência Internacional do Instituto Internacional de Estudos Sociais e Económicos, Maputo, Setembro de 2022.