



REFORMAS ELEITORAIS INCLUSIVAS EM MOÇAMBIQUE: o papel e os desafios da sociedade civil

Luís da Silva Simão Bonifácio Luís Cavalo¹

Yurane Luis Cavalo²

Maria de Lurdes M.A.M. Cavalo³

Kleisy Loren Cavalo⁴

Ricardo Raboco⁵

Resumo

Este artigo analisa o papel e os desafios da sociedade civil na promoção de reformas eleitorais inclusivas em Moçambique, com enfoque na sua influência sobre a evolução do quadro legal eleitoral e a composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE). O estudo adopta abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental de legislação eleitoral, relatórios institucionais, literatura académica e análises de observação eleitoral, visando compreender como organizações cívicas intervêm nos processos de reforma e monitorização democrática. Os resultados indicam que, embora a participação formal da sociedade civil tenha aumentado progressivamente — incluindo maior representação na CNE — persistem desafios estruturais relacionados com partidização institucional, fragilidade da independência dos órgãos eleitorais, dependência financeira das organizações cívicas e limitações na coordenação da advocacia democrática. Conclui que reformas eleitorais verdadeiramente inclusivas exigem não apenas ampliação formal da participação cívica, mas fortalecimento da autonomia institucional, profissionalização da administração eleitoral, transparência activa e mecanismos robustos de accountability, como condições essenciais para a consolidação da confiança pública e da legitimidade democrática em Moçambique.

Palavras-chave: Sociedade civil; reformas eleitorais; democracia; governação eleitoral; participação política.

INCLUSIVE ELECTORAL REFORMS IN MOZAMBIQUE: the role and challenges of civil society

Abstract

This article examines the role and challenges of civil society in promoting inclusive electoral reforms in Mozambique, focusing on its influence on electoral legal reforms and the composition of the National Electoral Commission (CNE). The study adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary review of electoral legislation, institutional reports, academic literature, and election observation analyses, seeking to understand how civic organizations intervene in reform processes and democratic oversight. Findings indicate that although the formal participation of civil society has progressively expanded — including greater representation within the CNE — significant structural challenges remain, particularly institutional partisanship, weak electoral independence, financial dependency of civil society organizations, and limited coordination of democratic advocacy. The study concludes that genuinely inclusive electoral reforms require not merely formal civic participation, but stronger institutional autonomy, professionalized electoral administration, active transparency, and robust accountability mechanisms as essential conditions for consolidating public trust and democratic legitimacy in Mozambique.

Keywords: Civil society; electoral reforms; democracy; electoral governance; political participation.

Artigo recebido em: 13/09/2025 Aprovado em: 17/05/2026

DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e27631>

¹ Graduado em Ciência Política e Relações Internacionais. Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade Católica de Moçambique (UCM) E Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). E-mail: luiscavalo.cavalo@gmail.com

² Graduada em Administração e Gestão de Empresas & Desenvolvimento Comunitário. Mestre em Administração e Gestão de Empresas & Mestre em Desenvolvimento Comunitário. Universidade Católica de Moçambique (UCM) & Universidade Licungo de Moçambique. E-mail: yuranecavalo@gmail.com

³ Graduada em Gestão de Desenvolvimento de Projectos. Mestre em Gestão de Desenvolvimento de Projectos. Universidade Católica de Moçambique (UCM) – Quelimane. E-mail: lurdesmaria148@yahoo.com

⁴ Graduada em Gestão de Marketing. Instituto Português de Administração de Marketing (IPAM). E-mail: kleisyloren2003@gmail.com |

⁵ PhD in International Politics and Conflict Resolution. University of Coimbra. E-mail: riraboco@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O conceito de sociedade civil tem sido objecto de amplo debate teórico, desde os clássicos do pensamento político — Hobbes, Locke, Rousseau — até as formulações marxistas e gramscianas. Para Gramsci (2001), a sociedade civil compõe a esfera onde se travam as disputas hegemónicas e onde se constrói o consenso necessário para a direcção política da sociedade. Em contextos de democratização, como o moçambicano, a sociedade civil desempenha, portanto, função pedagógica e transformadora, contribuindo para que os cidadãos se tornem sujeitos ativos na construção do espaço público. Esta perspectiva é reforçada por Duriguetto (2003), que destaca a sociedade civil como locus de mediação entre Estado e mercado, responsável por gerar soluções para problemas sociais e por ampliar a esfera de direitos.

No caso moçambicano, a emergência de uma sociedade civil organizada está diretamente ligada ao fim do conflito armado e à assinatura dos Acordos Gerais de Paz (AGP), em 1992, que puseram termo a 16 anos de guerra civil. Esse marco histórico inaugurou uma nova etapa política, simbolizada pela aprovação da Constituição de 1990 — que instituiu o pluralismo partidário — e pela realização das primeiras eleições gerais em 1994 (Forquilha, 2010). Desde então, o país vive sob um sistema multipartidário, no qual a competição eleitoral se tornou o mecanismo legítimo para a alternância de poder e para a representação dos interesses da população.

Contudo, a prática tem revelado um paradoxo: apesar da regularidade das eleições e da existência de um quadro legal relativamente robusto, os resultados eleitorais têm sido sistematicamente contestados pela oposição, que alega fraude, manipulação e parcialidade por parte dos órgãos de gestão eleitoral — a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE). Essas alegações frequentemente resultam em protestos, tensões políticas e episódios de violência pós-eleitoral, minando a confiança da população no sistema e enfraquecendo a legitimidade das instituições (Brito, 2017; Nauva, 2014).

Diante desse quadro, sucessivos pacotes eleitorais têm sido aprovados, com o objectivo de aperfeiçoar as regras do jogo e responder às demandas de maior transparência e inclusão. Desde 1997, praticamente todos os ciclos eleitorais foram precedidos por reformas que alteraram leis sobre recenseamento, composição da CNE, funcionamento das mesas de voto, prazos de contencioso eleitoral, entre outros aspectos (Tollenaere, 2018). A expectativa subjacente a essas reformas era que a melhoria das instituições e das normas legais reduziria a desconfiança e fortaleceria a democracia. Todavia, a experiência acumulada mostra que, embora as reformas tenham trazido inovações importantes — como a inclusão de membros da sociedade civil na CNE —, ainda não foram capazes

de eliminar as percepções de parcialidade e de garantir um ambiente de disputa eleitoral plenamente credível.

A participação da sociedade civil nesses processos é uma das mudanças mais significativas introduzidas nos últimos 20 anos. Inicialmente restrita a um único representante na CNE, a presença de membros provenientes de organizações cívicas foi progressivamente ampliada, chegando a sete assentos na revisão de 2014 (Lei n.º 9/2014). Tal medida foi concebida como estratégia para reduzir o carácter excessivamente partidário da comissão, reforçando o equilíbrio entre as forças políticas e ampliando a pluralidade de vozes. No entanto, diversos autores apontam que a escolha desses representantes continua altamente condicionada pela correlação de forças na Assembleia da República, o que levanta dúvidas sobre a real independência dos indicados (Brito, 2011; Chichava; Chaimite, 2015).

Outro aspecto relevante é a diversidade e heterogeneidade da própria sociedade civil moçambicana. Ela é composta por ONG's nacionais e internacionais, associações comunitárias, sindicatos, organizações religiosas, observatórios eleitorais, colectivos de jovens e mulheres, entre outros. Essa multiplicidade confere dinamismo ao sector, mas também implica desafios de coordenação, sustentabilidade financeira e coerência política. Muitos desses atores dependem fortemente de financiamento externo, o que os torna vulneráveis à influência de doadores e pode comprometer a sua autonomia (Francisco, 2010 *apud* Chichava; Chaimite, 2015).

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa adopta abordagem qualitativa, que privilegia a compreensão aprofundada dos fenómenos em seu contexto, sem recorrer à quantificação ou a métodos estatísticos (Silva, 2004). O estudo baseia-se em revisão bibliográfica e documental, abrangendo legislação eleitoral, relatórios de observação, artigos científicos e análises de centros de pesquisa. Essa opção metodológica justifica-se pela necessidade de mapear a evolução histórica das reformas eleitorais, identificar os atores envolvidos e compreender os dilemas que persistem na relação entre sociedade civil, Estado e partidos políticos.

Diante desse panorama, este artigo tem como objectivo analisar o papel e os desafios da sociedade civil na promoção de reformas eleitorais inclusivas em Moçambique.

Acredita-se que uma análise detalhada desses aspectos possa contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento do sistema eleitoral moçambicano, oferecendo subsídios para políticas públicas que fortaleçam a democracia e promovam maior inclusão social. Em última instância, espera-se que este estudo sirva como ponto de partida para futuras investigações sobre os impactos da participação da sociedade civil na qualidade da governança eleitoral e no nível de confiança dos cidadãos nas instituições.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA DAS REFORMAS ELEITORAIS

A trajectória das reformas eleitorais em Moçambique deve ser lida à luz do processo de pacificação, da transição ao pluralismo político e da busca recorrente por legitimidade institucional. Desde 1994, cada ciclo de votação tem sido antecedido ou sucedido por ajustes legais que procuram responder a problemas diagnosticados por partidos, órgãos de gestão eleitoral e organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, tais reformas são fruto de correlações de forças e, portanto, espelham tensões entre inclusão e controlo político (Brito, 2011; Tollenaere, 2018).

2.1 Transição do monopartidarismo ao pluralismo

O fim da guerra civil, selado pelos Acordos Gerais de Paz (1992), e a Constituição de 1990 marcaram o início do ciclo multipartidário, redefinindo a arquitectura do Estado e ampliando o espaço público para atores não estatais. A sociedade civil — entendida aqui como a constelação de organizações voluntárias e autónomas que mediam interesses entre Estado e cidadãos — começou a ocupar funções de monitorização, advocacia e educação cívica (Bobbio, 2002; Gramsci, 2001). As eleições fundadoras de 1994 instauraram um novo “jogo” de competição regulada, mas também expuseram vulnerabilidades: capacidade administrativa limitada, desconfiança entre elites e assimetrias de poder herdadas do conflito (Forquilha, 2014; Brito, 2017).

Neste ambiente, a regra passou a ser a reforma contínua: ajustar listas eleitorais, clarificar competências da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), aperfeiçoar prazos e procedimentos de contencioso, uniformizar a apresentação de resultados, e criar salvaguardas de transparência. A própria presença de organizações cívicas nos processos — ora como educadoras do eleitorado, ora como observadoras — reforçou a ideia de que a confiança pública é capital institucional tão importante quanto a mera conformidade legal (Mazula, 2012).

2.2 Primeiros ciclos eleitorais (1994–2004)

Os ciclos iniciais foram marcados por dois vectores: (i) institucionalização do recenseamento e das rotinas eleitorais, e (ii) controvérsias sobre integridade e imparcialidade. Leis como a n.º 5/1997 e a n.º 9/1999 trataram de consolidar o recenseamento eleitoral sistemático; outras definiram o quadro para eleições presidenciais, legislativas e autárquicas. Em paralelo, a composição

da CNE sofreu arranjos sucessivos, reflectindo tentativas de acomodar partidos e, paulatinamente, trazer representantes da sociedade civil para dentro do órgão.

Ainda assim, a confiança permaneceu frágil. O boicote às primeiras autárquicas (1998) e as disputas nas gerais de 1999 alimentaram a percepção de que as regras e as capacidades administrativas não bastavam para garantir aceitação dos resultados — era necessário reforçar transparência e accountability dos órgãos de gestão eleitoral (Chichava; Chaimite, 2015; Brito, 2017). Nesse período, a sociedade civil expandiu acções de educação cívica e observação, mas com forte dependência de financiamento externo e coordenação irregular, o que limitou a sua influência estruturante (Chichava; Chaimite, 2015).

2.3 Reformas recentes e dinâmica de conflito (2004–2014 e desdobramentos)

A partir de 2004 intensificou-se a lógica de “reforma a cada ciclo”. Alterações de 2007 ajustaram procedimentos e voltaram a mexer na CNE; em 2013, nova revisão; e, em 2014, a Lei n.º 9/2014 ampliou para sete os lugares destinados a personalidades indicadas pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que retirou os membros oriundos do Conselho Superior da Magistratura Judicial. A intenção — ampliar pluralidade e reduzir partidarização — encontrava, porém, um limite político: a indicação final continuava condicionada por maiorias parlamentares, o que manteve viva a crítica de cooptação (Brito, 2011; Chichava; Chaimite, 2015).

Episódios como a repetição da eleição no município de Gurué (2013), após contestações e revisão de resultados, ilustram duas faces do processo: (a) a capacidade institucional de corrigir erros e (b) a persistente vulnerabilidade da confiança pública, já que correcções ex post não eliminam a percepção de parcialidade ex ante. Ao mesmo tempo, reformas autárquicas (v.g., 2018) e a contínua actualização de normas sobre recenseamento, apuramento e publicação de resultados sinalizam a busca por padronização técnica. Contudo, a confiança não é apenas função de regras; depende também de práticas consistentes de abertura de dados, auditoria cidadã e responsabilização de comportamentos desviantes (Tollenaere, 2018; Brito, 2017).

A presença da sociedade civil na CNE aumentou, mas isso, por si, não neutralizou suspeitas de alinhamento político de algumas indicações. A crítica recorrente sustenta que mecanismos de escolha pouco transparentes favorecem perfis próximos ao partido maioritário, o que reproduz a lógica de controlo, mesmo quando a lei pretendeu ampliar independência (Brito, 2011; Nauva, 2014). Simultaneamente, redes de observadores nacionais diversificaram metodologias (educação cívica, observação, amostragem de resultados), porém a fragmentação organizativa e a

competição por recursos minam a construção de uma voz cívica agregada e tecnicamente robusta (Chichava; Chaimite, 2015).

2.4 Lições comparadas e pistas de aprimoramento

A experiência moçambicana dialoga com tendências regionais. Processos de reforma eleitoral tendem a ser mais credíveis quando combinam (i) regras claras e estáveis; (ii) órgãos de gestão eleitoral profissionalizados, com critérios públicos de nomeação e prestação de contas; (iii) participação cívica qualificada e plural; e (iv) rotinas de transparência activa (divulgação tempestiva de cadernos, atas, mapas de apuramento, dados abertos) que permitam verificabilidade social. Em países que avançaram nessa direcção, dois elementos sobressaem: sabinas públicas para membros das comissões eleitorais e contagem paralela de votos (PVT) com metodologia estatística validada — instrumentos que, quando usados com rigor, reduzem assimetrias de informação e desarmam narrativas conspirativas no pós-pleito.

Em síntese, a metamorfose reformista moçambicana demonstra vontade política de ajustar normas, mas evidencia que normas sem garantias de independência, dados abertos e escrutínio público não bastam para produzir legitimidade. A sociedade civil — quando plural, coordenada e técnica — é o vector capaz de transformar reformas legais em confiança social, operando como ponte entre regras e resultados (Forquilha, 2014; Tollenaere, 2018; Brito, 2017).

3 QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO

A compreensão do papel da sociedade civil nas reformas eleitorais em Moçambique exige um enquadramento conceitual que permita clarificar as categorias analíticas em uso, situar o debate na tradição teórica e construir uma base sólida para a interpretação dos dados. O quadro conceptual aqui adoptado integra três eixos: (i) o conceito e a função da sociedade civil; (ii) a teoria das reformas eleitorais e sua relação com a consolidação democrática; e (iii) os modelos de interacção entre Estado, partidos e organizações cívicas em contextos de transição política.

3.1 Sociedade civil em perspectiva gramsciana: hegemonia, Estado ampliado e guerra de posição

A compreensão do papel da sociedade civil nas reformas eleitorais em Moçambique exige um enquadramento teórico mais robusto do que a visão liberal convencional que a reduz a mero espaço

associativo entre Estado e mercado. Neste estudo, adopta-se prioritariamente a perspectiva gramsciana, por oferecer maior capacidade explicativa para contextos de disputa política, institucionalidade frágil e competição pela legitimidade democrática.

Para Antonio Gramsci (2001), a sociedade civil não constitui um espaço neutro de participação cidadã, mas uma arena estratégica de disputa pela hegemonia. Hegemonia, neste sentido, refere-se à capacidade de um grupo social ou bloco histórico de exercer direcção moral, intelectual e política sobre a sociedade, não apenas por meio da coerção estatal, mas sobretudo pela construção de consenso.

Diferentemente da tradição liberal clássica, que separa rigidamente Estado e sociedade civil, Gramsci formula a noção de Estado ampliado, no qual sociedade política (aparelhos coercivos formais, como governo, polícia, tribunais e administração pública) e sociedade civil (igrejas, sindicatos, meios de comunicação, associações e instituições educativas) integram uma mesma arquitectura de poder. Assim, a dominação moderna não opera exclusivamente pela força, mas também pela produção de consentimento social.

Neste quadro, a sociedade civil pode desempenhar funções contraditórias: tanto actuar como instrumento de reprodução da hegemonia dominante quanto constituir espaço de resistência e contra-hegemonia. Esta ambivalência é particularmente relevante para o contexto moçambicano, onde parte da crítica pública sustenta que determinados segmentos da sociedade civil foram progressivamente incorporados à lógica institucional dominante, reduzindo a sua autonomia crítica.

Outro conceito central é o de guerra de posição, entendido como disputa gradual, institucional e prolongada pela conquista de espaços estratégicos dentro da sociedade civil e do aparelho estatal. Em contextos democráticos formais, a transformação política raramente ocorre por ruptura abrupta; ela desenvolve-se por meio de ocupação incremental de instituições, produção de narrativas legitimadoras e disputa por mecanismos de certificação da legitimidade política.

Aplicando esta leitura ao caso moçambicano, a composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) deixa de ser mera questão administrativa e passa a representar uma disputa estratégica pelo controlo simbólico e institucional da legitimidade eleitoral. A inclusão formal de representantes da sociedade civil pode, portanto, significar democratização substantiva ou simples reconfiguração da hegemonia dominante, dependendo dos mecanismos concretos de selecção, autonomia e accountability.

Deste modo, a pergunta analítica central não é apenas se a sociedade civil participa, mas em que medida essa participação representa autonomia transformadora ou integração funcional à manutenção da ordem política existente.

3.2 Funções democráticas da sociedade civil

De acordo com Cohen e Arato (1992), a sociedade civil é uma esfera institucionalizada de interação social que pode contribuir para:

- a) Limitar o poder estatal, funcionando como contrapeso às tendências autoritárias.
- b) Ampliar a participação política, criando canais para inclusão de grupos marginalizados.
- c) Formar opinião pública, estimulando o debate racional sobre temas de interesse colectivo.
- d) Promover accountability, exigindo transparência e responsabilização dos governantes.

Em países em transição, essas funções são ainda mais relevantes. Como afirma Diamond (1999), a qualidade da democracia depende não apenas de eleições regulares, mas também da densidade e vitalidade da sociedade civil. Em Moçambique, a actuação de organizações cívicas em educação eleitoral, observação de pleitos e monitoramento de políticas públicas tem sido decisiva para pressionar por maior integridade do processo democrático (Mazula, 2012).

Um papel frequentemente destacado é o de advocacia legislativa. Redes de OSC's elaboram propostas, participam de audiências públicas e influenciam a redacção de leis eleitorais. Outro papel é o de formação cívica: campanhas de rádio, programas de sensibilização em escolas e comunidades, produção de materiais explicativos sobre recenseamento e votação. Por fim, o papel de observação e monitoramento tem ganho relevo, com organizações realizando contagem paralela de votos (PVT), auditorias de cadernos eleitorais e relatórios de irregularidades — instrumentos que elevam o nível de escrutínio público e fornecem evidências independentes para contestação ou validação dos resultados.

3.3 Teoria das reformas eleitorais

A literatura sobre reforma eleitoral enfatiza que mudanças nas regras do jogo político não são neutras: são escolhas estratégicas feitas por elites em contextos de competição. Marengo (2012) argumenta que as reformas podem ter carácter inclusivo, quando ampliam a representação e a legitimidade do processo, ou excludente, quando buscam restringir a competição para garantir governabilidade a quem está no poder. Buquet (2007) acrescenta que reformas são mais prováveis em contextos de incerteza eleitoral: partidos declinantes tendem a apoiar reformas que ampliem a

legitimidade (esperando recuperar espaço), enquanto partidos dominantes preferem mudanças que preservem sua vantagem.

No caso moçambicano, a aprovação de sucessivos pacotes eleitorais reflecte uma combinação desses factores. Reformas de 1997 e 1999 buscaram consolidar o recenseamento e a logística do processo. A revisão de 2002 respondeu à pressão por maior descentralização e inclusão de partidos menores. A de 2013–2014 foi resultado directo de negociações políticas após episódios de violência e contestação, abrindo espaço para maior presença da sociedade civil na CNE. Ou seja, o padrão das reformas é reactivo e negociado, mais do que fruto de planeamento institucional de longo prazo (Tollenaere, 2018).

3.4 Interacção entre estado, partidos e sociedade civil

Outro eixo teórico importante é o modelo de relação entre Estado, partidos e sociedade civil. Linz e Stepan (1996) sugerem que a consolidação democrática depende de cinco arenas: sociedade civil, sociedade política, Estado de direito, burocracia estatal e economia institucionalizada. Quando a sociedade civil é fraca ou cooptada, perde capacidade de exigir accountability; quando é excessivamente fragmentada, torna-se incapaz de formar coalizões capazes de influenciar políticas.

Em Moçambique, essas tensões se expressam na composição da CNE. Embora a lei tenha ampliado o número de representantes da sociedade civil, o mecanismo de escolha final continua dependente da Assembleia da República, o que gera críticas de captura partidária. Esse dilema mostra que participação formal não é sinónimo de independência efectiva: é preciso garantir critérios transparentes, processos de sabatina e mecanismos de veto social que evitem indicações meramente simbólicas.

3.5 Relevância do quadro teórico para o estudo

A integração desses conceitos permite interpretar a participação da sociedade civil não apenas como presença física em órgãos colegiados, mas como agência política, isto é, capacidade de influenciar resultados e moldar o campo político. A abordagem gramsciana ajuda a entender por que a disputa sobre a composição da CNE é tão central: trata-se de uma disputa pela hegemonia, pelo controle do “aparelho” que certifica a legitimidade do poder. Já a literatura sobre reforma eleitoral esclarece por que as mudanças ocorrem de forma incremental e por que não eliminam, por si só, o conflito político.

Assim, o quadro conceptual aqui apresentado serve de base para analisar as evidências empíricas que se seguem, permitindo avaliar se a maior inclusão formal da sociedade civil nas reformas eleitorais tem resultado em maior credibilidade, transparência e aceitação social dos pleitos.

3.6 Mudança incremental e reformas eleitorais como política pública

As reformas eleitorais podem ser compreendidas não apenas como alterações jurídicas ou respostas conjunturais a crises políticas, mas também como processos de mudança institucional no âmbito das políticas públicas. Nesta perspectiva, o conceito de mudança incremental oferece importante chave analítica para interpretar a trajectória reformista moçambicana.

Segundo Lindblom (1959), políticas públicas raramente evoluem por transformações abruptas ou racionalmente abrangentes; na maioria dos casos, desenvolvem-se por pequenos ajustamentos sucessivos, negociados politicamente e orientados por constrangimentos institucionais e correlações de força. Esse modelo, conhecido como incrementalismo, descreve processos em que decisões são tomadas por aproximações graduais (*successive limited comparisons*), privilegiando adaptações marginais em vez de reformas estruturais profundas.

Aplicado ao contexto eleitoral, o incrementalismo ajuda a compreender por que sistemas políticos frequentemente reformam procedimentos, composições institucionais ou mecanismos administrativos sem alterar os fundamentos centrais da arquitectura de poder. Reformas tornam-se, assim, instrumentos de gestão de crise e acomodação política, mais do que mecanismos de transformação substantiva.

O caso moçambicano ilustra claramente esta lógica. Desde a institucionalização do multipartidarismo, o sistema eleitoral passou por sucessivas revisões legislativas — 1993, 1997, 1999, 2002, 2007, 2013, 2014, 2018 e os ajustamentos decorrentes dos ciclos eleitorais recentes — sem que se verificasse ruptura estrutural no padrão recorrente de contestação da legitimidade eleitoral.

As mudanças introduzidas concentraram-se em aspectos como:

- a) recomposição da Comissão Nacional de Eleições;
- b) ajustes no recenseamento eleitoral;
- c) redefinição de competências administrativas;
- d) aperfeiçoamento procedimental do contencioso;
- e) alterações operacionais na divulgação dos resultados.

Todavia, tais modificações ocorreram predominantemente em resposta a crises específicas, disputas entre actores partidários ou pressões circunstanciais da sociedade civil e da

comunidade internacional, revelando padrão reactivo e não propriamente reformador em sentido transformacional.

Do ponto de vista das políticas públicas, isso sugere que o sistema eleitoral moçambicano opera sob lógica de incrementalismo defensivo, no qual reformas procuram restaurar estabilidade política e administrar tensões institucionais sem necessariamente enfrentar os factores estruturais que alimentam a desconfiança pública.

A principal limitação desse modelo reside no facto de que pequenas adaptações acumuladas nem sempre produzem mudança substantiva. Quando as reformas preservam os mecanismos centrais de controlo político, a mudança incremental pode converter-se em mera reciclagem institucional da crise, adiando soluções estruturais mais profundas.

Assim, interpretar as reformas eleitorais moçambicanas como política pública incremental permite compreender não apenas a frequência das alterações normativas, mas também a persistência dos déficits de legitimidade democrática.

4 EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE

A trajectória das reformas eleitorais em Moçambique é marcada por um esforço contínuo de aperfeiçoamento institucional e de busca de legitimidade. Desde 1994, cada ciclo eleitoral foi antecedido por revisões legislativas, dando origem ao que se convencionou chamar de “pacotes eleitorais”. Essas reformas têm como finalidade não apenas adaptar a lei à realidade política, mas também acomodar os interesses dos principais atores — Estado, partidos e sociedade civil — em um contexto de transição e de tensão política permanente (Brito, 2011; Tollenaere, 2018).

A evolução do quadro legal pode ser dividida em três períodos: (i) fase fundacional (1993–1999), que instituiu as primeiras bases legais do sistema eleitoral multipartidário; (ii) fase de ajustes e descentralização (2000–2012), marcada pela consolidação das eleições autárquicas e pela redefinição da composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE); e (iii) fase de ampliação da participação da sociedade civil (2013–2024), em que se procurou reduzir a partidarização dos órgãos de gestão eleitoral.

4.1. Legislação chave

A seguir, apresenta-se uma síntese comentada das principais normas:

- a) Lei n.º 4/1993, de 28 de Dezembro – estabelece o quadro jurídico para as primeiras eleições gerais e define a composição inicial da CNE: 21 membros,

sendo 10 indicados pelo governo, 7 pela Renamo, 3 por partidos excluindo Frelimo e Renamo, e 1 representante da sociedade civil (que presidia a comissão).

- b) Lei n.º 5/1997, de 28 de Maio – institucionaliza o recenseamento eleitoral sistemático, condição essencial para realização regular de eleições.
- c) Lei n.º 9/1999, de 14 de Abril – actualiza a lei de recenseamento, introduzindo melhorias logísticas e mecanismos de fiscalização.
- d) Lei n.º 20/2002, de 10 de Outubro – altera de forma profunda a composição da CNE: reduz para 19 membros, passando o presidente a ser indicado pela sociedade civil, com dois vice-presidentes oriundos da Frelimo e da Renamo.
- e) Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro – volta a alterar a CNE, reduzindo para 13 membros, cinco eleitos pela Assembleia da República e oito cooptados de listas apresentadas por organizações da sociedade civil.
- f) Lei n.º 6/2013, de 22 de Fevereiro – redefine novamente a composição, incluindo representantes de três partidos (Frelimo, Renamo e MDM), dois indicados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial (um juiz e um procurador) e três representantes da sociedade civil.
- g) Lei n.º 9/2014, de 12 de Março – amplia os lugares para sete representantes da sociedade civil e retira os membros do Conselho Superior da Magistratura, tornando a sociedade civil a maior bancada relativa da CNE.
- h) Lei n.º 30/2014, de 26 de Setembro – introduz ajustes de funcionamento, sem alterar a composição.
- i) Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto – república a lei das eleições autárquicas, adaptando o quadro jurídico à descentralização aprovada no “pacote de paz” entre Governo e Renamo.

Essas leis mostram que a regulação eleitoral moçambicana é dinâmica e responde às crises políticas. As alterações de 2002, 2007 e 2014 são particularmente relevantes por redesenharem o equilíbrio de forças na CNE, aumentando progressivamente o espaço da sociedade civil.

4.2 Metamorfose da composição da CNE

A tabela a seguir sintetiza a evolução da composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE), evidenciando as sucessivas tentativas de reconfiguração institucional com vista ao reforço da legitimidade eleitoral e à ampliação da participação da sociedade civil.

Tabela 1 - Evolução da composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE) em Moçambique (1993–2024)

Instrumento legal	Ano	Composição da CNE	Características analíticas
Lei n.º 4/1993, de 28 de Dezembro	1993	21 membros: 10 Governo, 7 Renamo, 3 outros partidos, 1 representante da sociedade civil (Presidente)	Modelo fundacional fortemente politizado, estruturado segundo lógica de equilíbrio pós-conflito entre actores beligerantes.
Lei n.º 20/2002, de 10 de Outubro	2002	19 membros: Presidente indicado pela sociedade civil; 2 vice-presidentes (Frelimo e Renamo); restantes distribuídos proporcionalmente	Primeira tentativa de mitigação da partidarização, introduzindo maior protagonismo formal da sociedade civil.
Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro	2007	13 membros: 5 eleitos pela Assembleia da República; 8 provenientes de listas da sociedade civil	Reconfiguração institucional orientada à ampliação formal da presença cívica, embora mantendo dependência política na selecção.
Lei n.º 6/2013, de 22 de Fevereiro	2013	13 membros: 5 Frelimo, 2 Renamo, 1 MDM, 2 magistrados, 3 sociedade civil	Reequilíbrio institucional com reintrodução de magistratura e recomposição multipartidária.
Lei n.º 9/2014, de 12 de Março	2014	17 membros: 5 Frelimo, 4 Renamo, 1 MDM, 7 sociedade civil	Maior expansão formal da representação da sociedade civil, tornando-a o maior bloco relativo da CNE.
Reconfigurações operacionais do ciclo 2018–2019	2018–2019	Manutenção estrutural com ajustamentos funcionais	Persistência das críticas sobre independência, transparência e credibilidade operacional dos órgãos eleitorais.
Contexto eleitoral 2023–2024	2023–2024	Estrutura formal mantida, mas fortemente contestada	Crise de legitimidade eleitoral reacendeu o debate sobre composição, independência institucional e mecanismos de transparência.

Fonte: Adaptado de Nauva (2014), Brito (2011; 2017), Chichava e Chaimite (2015), legislação eleitoral moçambicana e actualização dos autores.

A evolução da composição da CNE revela uma trajectória de progressiva ampliação formal da participação da sociedade civil, orientada pelo objectivo declarado de reduzir a excessiva partidarização dos órgãos de administração eleitoral. Contudo, a experiência moçambicana demonstra que a inclusão numérica de representantes cívicos não se traduziu automaticamente em maior independência institucional ou aumento sustentável da confiança pública. A permanência de mecanismos politicamente condicionados de selecção, associada à recorrente contestação dos resultados eleitorais, sugere que a legitimidade dos órgãos eleitorais depende menos da arquitectura quantitativa da representação e mais da robustez dos critérios de nomeação, da autonomia funcional e da transparência operacional.

4.3 Impacto prático das reformas

Apesar da sofisticação crescente do quadro jurídico, os conflitos eleitorais persistem. As reformas têm produzido ganhos procedimentais, como maior clareza nos prazos de contencioso, aperfeiçoamento dos cadernos eleitorais e melhoria da logística de votação. No entanto, a confiança social não cresceu na mesma proporção.

Segundo estudos do IESE (Brito, 2017), a percepção pública é de que a CNE continua excessivamente alinhada ao partido no poder. Essa percepção é reforçada por episódios como a recontagem de votos em Gurué (2013), as contestações em Quelimane (2018) e as denúncias de enchimento de urnas e exclusão de delegados de partidos nas eleições de 2019.

O aumento de representantes da sociedade civil não foi suficiente para eliminar a suspeita de cooptação. Em muitos casos, os nomes indicados têm trajectória de proximidade com a Frelimo, o que levanta críticas de que a presença cívica seria “decorativa” ou legitimadora de decisões já pré-definidas (Muchanga *apud* Nauva, 2014).

4.4 Análise crítica: inclusão formal x independência substantiva

A principal lição que se extrai da evolução legislativa é que a inclusão formal não garante independência substantiva. A nomeação de membros da sociedade civil não tem sido acompanhada de mecanismos de transparência robustos, como sabatinas públicas, critérios técnicos objectivos ou prestação de contas periódica. Com isso, a confiança do eleitorado permanece frágil, e as reformas acabam vistas como ajustes cosméticos.

Outro ponto é a natureza reactiva das reformas. Elas ocorrem geralmente após crises — confrontos, boicotes ou denúncias de fraude — e visam restaurar a estabilidade momentânea, mais do que construir uma arquitetura institucional de longo prazo. Esse padrão de “reforma por crise” tende a gerar legislação excessivamente casuística e pouco pedagógica, dificultando a consolidação de uma jurisprudência estável (Tollenaere, 2018). Para avançar, torna-se necessário:

- a) Estabelecer critérios de nomeação auditáveis, com ampla participação da sociedade na escolha de seus representantes;
- b) Reforçar a profissionalização da administração eleitoral, reduzindo a rotatividade e aumentando a formação técnica;
- c) Implementar transparência ativa, com divulgação em tempo real de resultados, atas digitalizadas e mecanismos de verificação independente.

Somente combinando esses elementos será possível transformar reformas legais em reformas de confiança, reduzindo o risco de crises pós-eleitorais e fortalecendo a democracia moçambicana.

4.5 Reformas eleitorais recentes (2018–2025), crise de legitimidade e pressão por transparência

A trajetória das reformas eleitorais em Moçambique não se encerra com a revisão de 2014. Pelo contrário, o período subsequente foi marcado por novas alterações normativas, tensões institucionais e crescente contestação da integridade eleitoral, confirmando o carácter incremental, reactivo e politicamente negociado das reformas.

As eleições autárquicas de 2018 ocorreram num contexto de descentralização política resultante dos entendimentos entre o Governo e a Renamo, exigindo ajustamentos ao quadro legal eleitoral para acomodar novas dinâmicas de governação local. Embora essas alterações representassem avanços formais na institucionalização democrática, persistiram denúncias de irregularidades processuais, exclusão de delegados partidários e falta de transparência na consolidação dos resultados.

As eleições gerais de 2019 aprofundaram esse ambiente de desconfiança. Organizações da sociedade civil, observadores nacionais e actores políticos da oposição levantaram questionamentos sobre a credibilidade do recenseamento eleitoral, o funcionamento dos órgãos de administração eleitoral e a gestão do apuramento. Mais uma vez, a distância entre legalidade formal e legitimidade percebida tornou-se evidente.

O ciclo eleitoral de 2023–2024 revelou, contudo, uma crise qualitativamente mais profunda. As eleições autárquicas de 2023 e as eleições gerais de 2024 foram marcadas por forte contestação pública, denúncias de manipulação de resultados, protestos sociais, acusações de falta de transparência no processo de apuramento e críticas à actuação dos órgãos de gestão eleitoral.

Diversas organizações da sociedade civil, plataformas de observação eleitoral, actores religiosos, académicos e organismos de observação manifestaram preocupação com a transparência da consolidação dos resultados, a acessibilidade dos dados eleitorais e a necessidade de maior verificabilidade pública do processo. As exigências centravam-se na divulgação tempestiva de atas, mapas de apuramento, dados desagregados e mecanismos independentes de auditoria.

A crise de confiança pós-eleitoral de 2024 evidenciou um problema estrutural: reformas legais sucessivas não têm sido suficientes para construir legitimidade institucional duradoura. A

recorrência de contestação sugere que o problema moçambicano não reside apenas na arquitectura normativa, mas na credibilidade operacional das instituições encarregues da gestão eleitoral.

Neste sentido, a pressão exercida pela sociedade civil no período recente reforça a interpretação de que as reformas eleitorais em Moçambique permanecem predominantemente reactivas, emergindo como resposta a crises políticas, e não como produto de planeamento institucional orientado à consolidação democrática de longo prazo.

A eventual adopção de reformas pós-eleitorais confirma precisamente esta lógica incremental: pequenas adaptações institucionais realizadas em resposta a episódios de contestação, sem necessariamente alterar os fundamentos estruturais da desconfiança eleitoral.

5 PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NAS REFORMAS ELEITORAIS

A participação da sociedade civil nos processos eleitorais é uma das dimensões mais importantes da consolidação democrática em Moçambique. A literatura internacional enfatiza que, em contextos de transição política, a presença de atores não estatais contribui para o fortalecimento da governança, para a redução da captura institucional por elites e para a ampliação da legitimidade dos resultados (Diamond, 1999; Putnam, 1993). Em Moçambique, a sociedade civil desempenha funções cruciais que vão desde a advocacia legislativa até a observação do ato de votação, passando pela educação cívica, o diálogo político e a monitorização independente dos resultados.

5.1 Advocacia e lobby legislativo

A advocacia é uma das formas mais visíveis de atuação das organizações da sociedade civil (OSC). Diversas redes, como o Observatório Eleitoral (OE), o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) e o Centro de Integridade Pública (CIP), têm apresentado propostas de alteração da legislação, participado em audiências parlamentares e produzido pareceres técnicos. Estas intervenções ajudam a colocar no debate público temas como a transparência dos cadernos eleitorais, a necessidade de publicar atas em formato digital e os critérios para nomeação de membros da CNE.

Segundo Chichava e Chaimite (2015), a pressão exercida pelas OSC foi determinante para que, em 2014, a Lei n.º 9/2014 ampliasse de três para sete o número de representantes da sociedade civil na CNE. No entanto, é importante notar que a influência da sociedade civil no parlamento depende de sua capacidade de apresentar propostas tecnicamente sólidas, de mobilizar opinião pública e de articular coalizões com diferentes partidos. Quando estas condições não estão

presentes, as OSC correm o risco de serem meramente consultadas sem terem impacto substantivo nas decisões legislativas.

5.2 Educação cívica e mobilização social

Outro papel central da sociedade civil é o de educadora da cidadania. Programas de educação cívica têm por objectivo informar os eleitores sobre o processo de recenseamento, o dia da votação, a importância do voto e os mecanismos de fiscalização do pleito. Esta função é particularmente relevante em Moçambique, onde ainda existem altas taxas de analfabetismo funcional e desinformação política, sobretudo nas zonas rurais.

Durante o ciclo eleitoral de 2019, por exemplo, o Observatório Eleitoral e parceiros organizaram caravanas de sensibilização, utilizaram rádios comunitárias e produziram manuais para jovens eleitores. Estas iniciativas não apenas aumentam a participação eleitoral, mas também criam uma cultura de responsabilização, na medida em que os cidadãos passam a exigir mais dos candidatos e dos órgãos de gestão eleitoral (Mazula, 2012).

Entretanto, um dos desafios desta área é a sustentabilidade. A maior parte das campanhas é financiada por doadores internacionais e ocorre apenas em períodos próximos às eleições, criando um efeito de mobilização pontual e não contínuo. Para que haja uma verdadeira transformação cívica, seria necessário institucionalizar programas permanentes de educação para a democracia, integrados inclusive ao currículo escolar.

5.3 Monitorização, observação e contagem paralela

As organizações da sociedade civil também desempenham papel de fiscalização. A observação eleitoral, reconhecida pelo direito internacional como instrumento de transparência, permite identificar irregularidades, relatar incidentes e recomendar melhorias. Em Moçambique, desde 1994, missões de observação nacionais têm acompanhado os pleitos, complementando a presença de missões internacionais.

A partir das eleições de 2009, algumas OSC introduziram mecanismos de contagem paralela de votos (Parallel Vote Tabulation – PVT). Trata-se de uma técnica estatística em que uma amostra representativa de mesas de voto é monitorizada, permitindo verificar se os resultados oficiais coincidem com os apurados independentemente. Em 2013, por exemplo, o PVT revelou discrepâncias no município de Gurué, levando à repetição da eleição — fato que demonstrou a eficácia do mecanismo como instrumento de auditoria social.

Apesar desses avanços, persistem limitações: a cobertura de observadores nem sempre é nacional, o que deixa zonas vulneráveis sem fiscalização; além disso, em alguns casos, as OSC enfrentam restrições de acreditação ou intimidação, o que afeta sua capacidade de atuar de forma livre e independente (Macuane & Siúta, 2021).

5.4 Participação em fóruns de diálogo político

O diálogo político é outro espaço de atuação da sociedade civil. Ao participar de mesas de concertação, conferências e consultas públicas, as OSC podem influenciar directamente a agenda de reformas e facilitar o consenso entre partidos. Em diversos momentos críticos — como nas negociações para revisão do pacote eleitoral de 2013 — organizações cívicas actuaram como mediadoras, propondo soluções de compromisso e fornecendo dados técnicos que ajudaram a reduzir tensões.

No entanto, a eficácia desta participação depende do grau de abertura do governo e da disposição dos partidos em ouvir a sociedade. Há casos em que o diálogo foi meramente consultivo, sem impacto nas decisões finais. Por isso, recomenda-se que a participação cívica seja institucionalizada, com assentos garantidos em comissões parlamentares e órgãos consultivos, e que haja regras claras para consideração de suas propostas (Forquilha, 2014).

5.5 Promoção de transparência e accountability

Além das funções já citadas, a sociedade civil atua como guardiã da transparência. Iniciativas como a publicação de relatórios independentes, auditorias de cadernos eleitorais e campanhas por dados abertos têm pressionado os órgãos eleitorais a serem mais transparentes. O Centro de Integridade Pública, por exemplo, tem desenvolvido ferramentas de monitorização online que permitem ao cidadão acompanhar a evolução do processo eleitoral em tempo real.

A importância desse papel é reforçada pelo fato de que a confiança pública nos resultados eleitorais é um factor determinante para a paz social. Quando os cidadãos percebem que há possibilidade de verificar e auditar os resultados, a propensão para contestação violenta diminui.

5.6 Fortalecimento de grupos marginalizados

Outro mérito da sociedade civil é a promoção de inclusão de grupos historicamente excluídos. Organizações de mulheres e de jovens têm pressionado por maior participação desses

segmentos tanto como eleitores quanto como candidatos. Programas de formação de lideranças femininas e campanhas para inscrição de jovens eleitores têm contribuído para uma participação mais representativa.

Mazula (2012) argumenta que uma democracia só se fortalece quando todos os grupos sociais se sentem parte do processo. Nesse sentido, a acção das OSC é crucial para transformar reformas eleitorais em reformas sociais, que realmente ampliem o espaço de representação e não apenas ajustem regras formais.

5.7 Limites e dilemas da actuação cívica

Apesar de todos esses papéis, a actuação da sociedade civil enfrenta dilemas. Um dos mais críticos é a acusação de politização: críticos argumentam que algumas OSC são próximas da Frelimo ou da Renamo, o que compromete sua imparcialidade. Esse dilema não é trivial, pois, em contextos polarizados, a simples percepção de parcialidade já é suficiente para corroer a credibilidade de uma organização.

Outro desafio é a fragmentação: existem dezenas de OSC actuando no campo eleitoral, mas com agendas descoordenadas. A criação de plataformas comuns, como o próprio Observatório Eleitoral, foi uma tentativa de superar essa limitação, mas crises internas e disputas de liderança frequentemente enfraquecem sua capacidade de influência.

Finalmente, a dependência de financiamento externo limita a sustentabilidade. Estudos indicam que mais de 70% dos recursos das OSC vêm de doadores estrangeiros (Francisco, 2010), o que as torna vulneráveis às prioridades desses financiadores e suscita críticas de que defendem agendas “importadas” e não necessariamente as prioridades locais.

6 DESAFIOS E LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO CÍVICA

Apesar da relevância do papel desempenhado pela sociedade civil no aperfeiçoamento das reformas eleitorais, a sua actuação não está isenta de tensões, dilemas e obstáculos estruturais. A seguir, são examinados os principais desafios que limitam a eficácia da participação cívica e ameaçam a sua credibilidade perante o público e os atores políticos.

6.1 Politização e cooptação

Talvez o desafio mais debatido seja a alegada politização da sociedade civil. Diversos analistas argumentam que muitas organizações e personalidades que ocupam assentos na Comissão Nacional de Eleições (CNE) mantêm vínculos explícitos ou implícitos com partidos políticos, sobretudo com o partido no poder (Brito, 2011; Nauva, 2014). António Muchanga, por exemplo, denuncia que a chamada sociedade civil que compõe a CNE seria “uma sociedade civil da Frelimo”, apontando para casos em que presidentes da CNE foram vistos em eventos partidários.

Essa percepção mina a credibilidade dos órgãos de gestão eleitoral e reforça o argumento de que a inclusão de representantes da sociedade civil seria meramente decorativa, servindo para legitimar decisões previamente definidas. A cooptação também ocorre através do mecanismo de escolha: como as listas de candidatos são aprovadas pela Assembleia da República, o partido maioritário tem capacidade de filtrar nomes que lhe sejam favoráveis, neutralizando a diversidade e a independência que se pretendia com a inclusão.

Para sua mitigação sugere-se a adopção de critérios públicos e auditáveis para a seleção de representantes da sociedade civil, incluindo sabinas parlamentares transmitidas pela televisão e consultas abertas aos cidadãos. A participação de colégios eleitorais independentes — por exemplo, associações profissionais e académicas — poderia garantir maior legitimidade e reduzir suspeitas de partidarização.

6.2 Fragmentação e falta de coordenação

Outro entrave é a fragmentação das organizações cívicas. Existem dezenas de OSC's actuando no sector eleitoral, mas com agendas muitas vezes díspares e até concorrentes. A criação de plataformas comuns, como o Observatório Eleitoral (OE), foi um passo importante para coordenar esforços, mas crises internas e disputas de liderança fragilizaram o seu papel de agregador.

Chichava e Chaimite (2015) relatam que a fragmentação foi um dos factores que comprometeu a qualidade da observação nas eleições de 2014: apesar do aumento no número de observadores, não houve melhoria proporcional na cobertura, e relatórios de irregularidades não conseguiram influenciar de forma significativa as decisões dos órgãos eleitorais.

Para sua mitigação sugere-se o incentivo à formação de redes temáticas e consórcios entre OSC's, com divisão clara de funções (advocacia, observação, educação cívica, monitorização de mídia). A coordenação nacional deve ser acompanhada por mecanismos de prestação de contas

internos, para evitar disputas por protagonismo e melhorar a consistência das mensagens enviadas à opinião pública.

6.3 Dependência de financiamento externo

A dependência quase exclusiva de doadores internacionais é outro ponto sensível. Francisco (2010) mostrou que mais de 70% das receitas das OSC provêm de parceiros estrangeiros, enquanto o Estado contribui com menos de 5%. Essa dependência cria vulnerabilidade a mudanças de agenda dos financiadores e alimenta narrativas de que as OSC atuam como “braços” de interesses externos, o que pode deslegitimar suas intervenções junto a públicos mais nacionalistas.

A descontinuidade de fundos leva ainda à interrupção de programas importantes entre ciclos eleitorais, enfraquecendo a capacidade de manter mobilização contínua. A ausência de um financiamento de base local significa que as OSC têm pouca autonomia para definir prioridades de longo prazo.

Para sua mitigação sugere-se a criação de um fundo misto nacional para apoio a iniciativas de observação e educação cívica, com recursos provenientes do orçamento do Estado, de doadores internacionais e do sector privado. Esse fundo deve ser gerido de forma transparente e atribuído por meio de editais competitivos, garantindo pluralidade de beneficiários e evitando captura política.

6.4 Desigualdades regionais e barreiras logísticas

A participação cívica é desigual entre regiões. Macuane e Siúta (2021) observam que o espaço cívico é mais aberto em Maputo e nas capitais provinciais, mas se torna mais restrito em áreas rurais e distritos periféricos, onde a presença do Estado é mais forte e a vigilância política mais intensa. Nessas zonas, OSC's enfrentam obstáculos para credenciar observadores, realizar reuniões ou mobilizar eleitores sem sofrer intimidação.

As dificuldades logísticas — estradas precárias, custos de deslocação, falta de acesso a TIC — também limitam a capacidade de monitorizar todas as mesas de voto, deixando lacunas que podem ser exploradas para práticas fraudulentas.

Para sua mitigação sugere-se o investimento em infraestruturas de comunicação (uso de rádio comunitária, SMS, plataformas digitais) para permitir reporte rápido de irregularidades e formação de redes de observadores locais, que conheçam o território e reduzam custos de operação.

6.5 Analfabetismo político e desmotivação do eleitorado

Outro desafio estrutural é o analfabetismo político. Muitos eleitores não compreendem plenamente o funcionamento do sistema eleitoral, o que os torna vulneráveis a manipulação e desinformação. Além disso, cresce o fenómeno da abstenção: cidadãos que, por desconfiança ou apatia, deixam de votar. Raboco (2014) aponta que a abstenção ameaça a legitimidade dos governos, pois reduz a representatividade dos eleitos.

A falta de interesse pela política é alimentada por factores como promessas não cumpridas, percepção de que “todos os políticos são iguais” e sensação de impotência quanto à possibilidade de o voto produzir mudanças reais (Brito, 2017).

Para sua mitigação sugere-se a criação de programas contínuos de educação para a cidadania, incluindo integração no currículo escolar, campanhas de esclarecimento nas comunidades e incentivo ao debate público em meios de comunicação locais. Além disso, é importante promover reformas que aumentem a competitividade eleitoral e a alternância de poder, para que o eleitorado perceba que seu voto tem impacto.

6.6 Intimidação e restrições ao espaço cívico

Em alguns contextos, OSC's e activistas enfrentam intimidação, ameaças e até perseguições judiciais. Essa situação cria um clima de autocensura e reduz a disposição para denunciar irregularidades. O fechamento do espaço cívico é uma tendência observada em várias democracias emergentes e constitui risco para a liberdade de associação e expressão.

Para sua mitigação sugere-se o fortalecimento de mecanismos de protecção aos defensores de direitos humanos e observadores eleitorais, criação de canais de denúncia anónimos e envolvimento de parceiros internacionais para monitorar violações de direitos.

6.7 Desafios tecnológicos e combate à desinformação

As eleições mais recentes trouxeram um novo desafio: a desinformação digital. Notícias falsas sobre datas de votação, resultados paralelos fabricados e campanhas de difamação contra candidatos ou OSC's circulam rapidamente nas redes sociais. Sem estratégias de resposta, esse fenómeno pode minar a confiança do eleitorado e gerar conflitos.

Para sua mitigação sugere-se a formação de laboratórios de fact-checking independentes, cooperação entre OSC's e plataformas digitais para remoção de conteúdos falsos e campanhas de alfabetização midiática para capacitar os cidadãos a identificar boatos.

7 EXPERIÊNCIAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

A análise do papel da sociedade civil na promoção de reformas eleitorais ganha densidade quando complementada por evidências empíricas. Moçambique tem oferecido, nos últimos 30 anos, múltiplos episódios em que a actuação de organizações cívicas e a reacção dos órgãos eleitorais revelam avanços, limites e dilemas da democratização. Esta seção apresenta três estudos de caso emblemáticos — Quelimane, Gurué e Beira — e sintetiza dados comparativos de participação cívica e contestação eleitoral, articulando-os com o quadro teórico previamente discutido.

7.1 O caso de quelimane (2011–2013): transição e mobilização cívica

Quelimane tornou-se um dos símbolos da capacidade de mobilização social para pressionar por maior transparência e alternância política. Em 2011, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) conquistou a autarquia, em um pleito que contou com forte participação de observadores nacionais e internacionais. A presença da sociedade civil foi fundamental para garantir a contagem de votos com maior rigor e para denunciar irregularidades detectadas durante o processo.

Durante o período 2011–2013, OSC locais, como associações juvenis e grupos comunitários, intensificaram a educação cívica, incentivando o eleitorado a fiscalizar o cumprimento das promessas de campanha. Esta vigilância social contribuiu para fortalecer a cultura de prestação de contas e para demonstrar que a alternância era possível dentro das regras do jogo.

No entanto, a mobilização também enfrentou resistências. Registaram-se episódios de intimidação de activistas e de tentativas de restringir o espaço de manifestação pública. Essa tensão ilustra como o fortalecimento da sociedade civil está directamente relacionado ao grau de abertura política local e à maturidade das instituições democráticas.

7.2 O caso de gurué (2013): repetição de eleição como marco de credibilidade

O município de Gurué tornou-se um marco na história eleitoral moçambicana quando, em 2013, o Conselho Constitucional determinou a repetição da eleição autárquica, após denúncias de irregularidades graves no processo de apuramento. O papel da sociedade civil foi crucial nesse

episódio: relatórios de observadores, combinados com a contagem paralela de votos (PVT), forneceram evidências robustas de discrepâncias entre os resultados oficiais e os apurados no terreno.

A repetição da eleição não apenas restabeleceu a confiança no resultado específico, mas também estabeleceu um precedente importante: mostrou que é possível corrigir distorções e que a pressão cívica pode gerar efeitos concretos. Ao mesmo tempo, o episódio revelou a fragilidade do sistema, pois a necessidade de anulação expôs lacunas de formação e supervisão nos órgãos eleitorais.

Para Cavalo (2025), o caso Gurué demonstra que a sociedade civil não deve limitar-se ao papel de mera observadora, mas actuar como parceira crítica, apresentando dados técnicos, propondo melhorias e monitorando a implementação de recomendações entre ciclos eleitorais.

7.3 O caso da beira (2018–2019): resistência e vigilância social

As eleições autárquicas de 2018 na Beira foram novamente palco de controvérsias. O município, governado pelo MDM, vivia um contexto de elevada tensão política. Observadores relataram episódios de exclusão de delegados de partidos da oposição e atrasos na publicação de resultados. A sociedade civil local reagiu com campanhas de denúncia e mobilização de cidadãos, pressionando a CNE e o STAE a divulgar dados desagregados.

O episódio reforçou duas lições centrais: (i) a importância de transparência em tempo real — quanto mais se demora a divulgar resultados, maior o risco de desconfiança e contestação; e (ii) a necessidade de redes de resposta rápida entre OSC's, que possam consolidar informações e comunicar ao público de forma clara, evitando a proliferação de rumores e desinformação.

A experiência da Beira mostrou também o valor do uso de tecnologias de informação. Plataformas digitais e redes sociais foram utilizadas para reportar incidentes e mobilizar voluntários, embora também tenham servido como canal para disseminação de notícias falsas, exigindo acções de fact-checking por parte de jornalistas e activistas.

7.4 Análise comparativa de episódios de contestação eleitoral

Ao comparar os três casos, observa-se um padrão: quando a sociedade civil está bem organizada, possui capacidade técnica e acesso a dados, consegue gerar pressão suficiente para corrigir distorções ou pelo menos aumentar a visibilidade das falhas. Quando, ao contrário, é fragmentada ou sofre restrições de actuação, os episódios de contestação tendem a resultar em polarização extrema e em acusações mútuas sem verificação empírica.

Estudos do IESE (Brito, 2017) mostram que a confiança nos resultados eleitorais aumenta significativamente quando os cidadãos percebem que houve observação independente. Isso sugere que o investimento em redes de observadores e na sua capacitação técnica não é apenas um requisito formal, mas um componente essencial da estabilidade política.

7.5 Indicadores de participação cívica e impacto nas reformas

Dados compilados por Nauva (2014) e por Macuane & Siúta (2021) indicam que:

- a) O número de OSC credenciadas para observação passou de cerca de 20 em 1999 para mais de 150 em 2019;
- b) A proporção de mesas de voto cobertas por observadores subiu de 40% para mais de 75% no mesmo período;
- c) Entretanto, a taxa de confiança pública na CNE, medida por inquéritos do Afrobarometer, manteve-se em torno de 40% — revelando que o aumento da participação formal não se traduziu automaticamente em maior legitimidade.

Esses dados confirmam a hipótese de que a qualidade da participação é tão importante quanto a sua quantidade. É necessário investir não apenas em números, mas em metodologias rigorosas de observação, análise estatística de resultados, produção de relatórios claros e comunicação eficiente com a sociedade.

7.6 Boas práticas internacionais e lições para Moçambique

Experiências de outros países africanos podem inspirar reformas mais profundas:

- a) Gana: realiza sabatinas parlamentares abertas para membros da comissão eleitoral, garantindo escrutínio público e aumentando a confiança.
- b) Quênia: após as eleições contestadas de 2007, introduziu sistemas de transmissão eletrônica de resultados e mecanismos de auditoria pública.
- c) África do Sul: conta com uma comissão eleitoral profissionalizada, com carreiras técnicas e relativa autonomia financeira, reduzindo interferência partidária.

Moçambique poderia adaptar essas práticas, fortalecendo a profissionalização da CNE e do STAE, garantindo financiamento estável para as OSC e implementando tecnologia de apuração com transparência, incluindo auditorias independentes.

8 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O estudo evidenciou que a sociedade civil moçambicana tem desempenhado um papel cada vez mais relevante na promoção de reformas eleitorais inclusivas, contribuindo para a construção de um ambiente democrático mais participativo. A análise do quadro legal revelou um percurso de reformas contínuas desde 1993, com destaque para a crescente presença de representantes da sociedade civil na Comissão Nacional de Eleições (CNE) e para a institucionalização de mecanismos como o recenseamento sistemático, o contencioso eleitoral mais claro e as alterações periódicas aos pacotes legislativos. Contudo, verificou-se que a inclusão formal não tem sido suficiente para eliminar a desconfiança generalizada entre partidos, eleitores e órgãos de gestão eleitoral. Persistem percepções de partidarização da CNE, suspeitas sobre os critérios de nomeação de membros da sociedade civil e acusações de cooptação por parte do partido maioritário, o que fragiliza a legitimidade dos resultados.

Os estudos de caso analisados — Quelimane, Gurué e Beira — demonstraram que a participação cívica organizada pode ter impacto real, seja garantindo repetição de eleições quando se verificam irregularidades, seja aumentando a fiscalização social e promovendo maior transparência. Porém, esses mesmos episódios mostraram que a confiança só se consolida quando há resposta institucional célere e consistente às denúncias, bem como divulgação transparente dos resultados eleitorais em tempo útil. A evidência empírica indica que o aumento quantitativo de OSC's credenciadas não é, por si só, garantia de legitimidade: é a qualidade técnica da observação, a independência das organizações e a sua capacidade de mobilização que produzem efeitos duradouros.

À luz desses achados, sugere-se um conjunto de medidas para fortalecer o papel da sociedade civil e promover eleições mais credíveis. Em primeiro lugar, é urgente tornar os processos de nomeação para a CNE mais transparentes e meritocráticos, com critérios objectivos, consultas públicas e sabinas parlamentares que reduzam suspeitas de politização. Em segundo lugar, é necessário garantir financiamento sustentável e diversificado para as organizações cívicas, criando um fundo nacional de apoio à observação e à educação cívica, com gestão transparente e participação plural. Em terceiro lugar, deve-se investir em educação para a cidadania de forma permanente, integrando conteúdos de literacia política nos currículos escolares e em campanhas de rádio e televisão comunitárias, para reduzir o analfabetismo político e combater a abstenção.

Sugere-se, ainda, que o país adopte boas práticas internacionais, como a divulgação electrónica e em tempo real de cadernos eleitorais, atas e mapas de apuramento em formato aberto, bem como a validação independente dos resultados por meio de auditorias estatísticas. É igualmente importante fortalecer os mecanismos de protecção a activistas e observadores, garantindo liberdade de actuação e canais seguros de denúncia de irregularidades. Finalmente, deve-se fomentar o diálogo

político estruturado, assegurando que as propostas da sociedade civil sejam incorporadas nas reformas legislativas e que estas resultem em mudanças efectivas na prática eleitoral.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 2002.
- BRAYBROOKE, David; LINDBLUM, Charles E. **A strategy of decision: policy evaluation as a social process**. New York: Free Press, 1963.
- BRITO, Luís. **Revisão da legislação eleitoral: algumas propostas para o debate**. Maputo: IESE, 2011.
- BRITO, Luís. **IV eleições, governação local e sociedade civil**. Maputo: IESE, 2017.
- BUQUET, Daniel. Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, v. 16, p. 35–49, 2007.
- CHICHAVA, Sérgio; CHAIMITE, Egídio. A sociedade civil nas eleições de 2014 em Moçambique: oportunidade de afirmação perdida? *In*: BRITO, Luís *et al.* **Desafios para Moçambique 2015**. Maputo: IESE, 2015.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.
- DIAMOND, Larry. **Developing democracy: toward consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Democracia: polémicas, confrontos e direcionamentos**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.
- ELKIN, Stephen. **Cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Artes Gráficas Editores, 2005.
- FORQUILHA, Salvador. Do discurso da “história de sucesso” às dinâmicas políticas internas: o desafio da transição política em Moçambique. *In*: BRITO, Luís *et al.* **Desafios para Moçambique 2014**. Maputo: IESE, 2014.
- FRANCISCO, António. **Financiamento da sociedade civil em Moçambique: dependência externa e implicações políticas**. Maputo: IESE, 2010.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HANSMA, T.; TROOST, K. **Relatório da observação pela AWEPA do processo eleitoral em Moçambique (1992–1994)**. Maputo: AWEPA, 1995.
- HOUTART, François. **Sociedade civil: lugar das lutas sociais**. Cahiers Trimestriels, Paris, v. 5, 2008.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

MACUANE, A. J.; SIÚTA, M. **Desafios para Moçambique 2021**. Maputo: IESE, 2021.

MACUANE, J. J. Reforma, contestação eleitoral e consolidação da democracia em Moçambique. *In*: SITOE, E. (coord.). **Economia, política e desenvolvimento**. Maputo: CAP, 2010.

MARENCO, André. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 244–277, set./dez. 2012.

MAZULA, Brazão. Moçambique: 10 anos de paz. Maputo: CEDE, 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 4/1993, de 28 de dezembro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 5/1997, de 28 de maio.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 9/1999, de 14 de abril.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 20/2002, de 10 de outubro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 8/2007, de 26 de fevereiro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 6/2013, de 22 de fevereiro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 9/2014, de 12 de março.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 30/2014, de 26 de setembro.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/2018, de 3 de agosto.

NAUVA, J. V. M. **Evolução da legislação eleitoral em Moçambique**: análise de mudanças consecutivas na composição e/ou estabilidade da CNE (1994–2014). Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 2014.

PEREIRA, J. **Mecanismo estabelecido pela sociedade civil para monitorar o processo eleitoral em Moçambique**: um aviso prévio. Maputo: IESE, 2002.

PUTNAM, Robert. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RABOCO, Ricardo C. Percepções sociais sobre o poder do voto: o exemplo da cidade de Quelimane (1998–2011). **Africana Studia**, Porto, n. 22, p. 185–197, 2014.

TOLLENAERE, Marjoke. Uma economia política da reforma eleitoral em Moçambique. *In*: FORQUILHA, Salvador (org.). **Desafios para Moçambique**. Maputo: IESE, 2018.