



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

e

Assembleia da República

“Fortalecendo a Capacidade de Fiscalização Parlamentar em Moçambique”

Relatório Anual de 2011

Reunião do Conselho de Administração do Projecto

Fevereiro de 2012

Acrónimos

AR: Assembleia da República

AWEPA: Associação dos Parlamentares Europeus para África

BIAR: Boletim Informativo da Assembleia da República

CPAR: Comissão Permanente da Assembleia da República

CADRAES: Comissão da Agricultura, Desenvolvimento Rural, Actividades Económicas e Serviços

CASGA: Comissão de Assuntos Sociais, Género e Ambientais

CPO: Comissão de Plano e Orçamento

CRI: Comissão de Relações Internacionais

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura

FNUAP: Fundo das Nações Unidas para Actividades Populacionais

GJP: Gabinete da Juventude Parlamentar

GMP: Gabinete da Mulher Parlamentar

GPPC HIV e SIDA: Gabinete Parlamentar de Prevenção e Combate ao HIV e SIDA

IC: Individual Contract (Contracto Individual)

NU: Nações Unidas

ODM's: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OIM: Organização Internacional de Migração

OIT: Organização Internacional do Trabalho

ONUSIDA: Programa das Nações Unidas sobre o HIV e SIDA

PARPA: Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PAT: Plano Anual de Trabalho

PEAR: Plano Estratégico da Assembleia da República

PES: Plano Económico e Social

SGAR: Secretariado Geral da Assembleia da República

TIC: Tecnologias de Informação e Comunicação

TRAC: Fundo próprios do PNUD

WFD: Westminster Foundation for Democracy

UNDAF: Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento

do País

UNDESA: Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e
Sociais

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Criança

UNIDO: Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

SUMÁRIO EXECUTIVO

O principal resultado estratégico do Projecto de Fortalecimento da Capacidade de Fiscalização Parlamentar em Moçambique é de contribuir para que a Assembleia da República (AR) se torne num órgão mais efectivo na prossecução da sua função de supervisão do Executivo. Os requisitos necessários para o efeito incluem:

- (1) O estabelecimento de estruturas de gestão, apoio, monitoria e avaliação do projecto;
- (2) A capacitação da AR para exercer de forma efectiva a sua função de supervisão do ciclo orçamental;
- (3) A integração da AR no processo de aprovação e supervisão da implementação dos principais programas nacionais de desenvolvimento;
e
- (4) O fortalecimento significativo da capacidade da AR para comunicar com o público e a sociedade civil através de uma melhor utilização dos meios de comunicação e mecanismos de diálogo com a sociedade civil.

Com vista a atingir-se o resultado estratégico acima indicado, foram especificamente delineados os seguintes resultados orientadores no Plano Annual de Trabalho (PAT) para 2011:

1. Mecanismos e capacidades das estruturas para assegurar a gestão, monitoria e avaliação do projecto estabelecidas e assegurada a implementação pelo escritório do Secretário Geral (SG);

2. Qualidade da supervisão do orçamento e do Executivo pela Assembleia da República melhorada;
3. Envolvimento dos Membros do Parlamento na formulação, implementação e fiscalização principais programas nacionais de desenvolvimento facilitado e intensificado (melhoradas as condições de interacção entre os Membros do Parlamento e os seus círculos eleitorais e promovida a cultura de paz, tolerância e debate constructivo); e
4. Capacidade Assembleia da República para comunicar com os medias, a sociedade civil, o eleitorado e o público em geral fortalecida.

Segundo dados preliminares, o Projecto poderá ter atingido uma taxa de desempenho na ordem dos 95% no que se refere aos fundos próprios do PNUD e de cerca de 100% no que diz respeito aos fundos dos doadores.

As principais realizações durante o ano de 2011 incluem as seguintes:

- Melhoria notória das capacidades da CPO e de outras comissões especializadas da Assembleia da República para a apreciação das Contas Públicas do Governo e da proposta de Orçamento Geral do Estado;
- Cerca de 75% do pessoal da AR e aproximadamente 60% dos Parlamentares informados e sensibilizados sobre a prevenção do HIV e SIDA;

- Comemoração pela primeira vez pela AR do Dia Internacional do SIDA decretado pelas NU;
- Cometimento da Comissão das Relações Internacionais para promover a ratificação da Convenção da IOM sobre os direitos dos trabalhadores emigrantes;
- Conclusão da formulação to esboço do Plano estratégico de 2012-2016 a ser adoptado em 2012:
- Estabelecimento da REJOPAM (Rede de jornalistas Parlamentares);
- Acordo de trabalho entre a UNDP, UNDESA e o Parlamento Austríaco para a formulação e implementação do Plano Estratégico de TIC na AR

Os principais constrangimentos e lições aprendidas durante o período em análise incluem os seguintes:

- Pedidos de pagamento directo de despesas, submetidos ao PNUD, frequentemente à última hora, i.e. sem o devido respeito pelos prazos acordados;
- Reduzida flexibilidade no apoio as actividades como uma das consequências da modalidade de pagamento directo;
- Falta de clareza nos Termos de Referência do pessoal da AR afecto ao projecto;
- Necessidade de melhorias na planificação das actividades por parte de alguns Gabinetes e Comissões Parlamentares; e

- Efeito do reforço da coordenação do engajamento entre a AR e as NU ainda por medir.

Antecedentes históricos

O Projecto teve o seu início em 2007 e estava previsto que terminasse em 2009. No entanto, foi extendido por mais dois anos (2010 – 2011) com vista a fazer coincidir com a extensão do Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento do País (UNDAF) para o mesmo período.

O resultado estratégico do projecto é de tornar a AR mais eficaz no cumprimento da sua função fiscalizadora do Executivo. Isto inclui entre outras acções: (i) estabelecimento da estrutura de gestão, apoio à implementação e de monitoria e de avaliação do projecto com vista a conferir à AR a capacidade para levar a cabo com eficácia a fiscalização do ciclo orçamental; (ii) integração da AR num processo de aprovação e fiscalização dos grandes programas de desenvolvimento nacional; e (iii) fortalecimento significativo da capacidade da AR de comunicar com o público e a sociedade civil utilizando mecanismos melhorados de diálogo dos media e da sociedade civil.

Para alcançar o resultado estratégico acima indicado, foram especificamente identificados quatro resultados orientadores do projecto:

- 1. Gestão do projecto, estruturas de apoio e de monitoria e avaliação estabelecidas;*
- 2. AR capacitada com vista a realizar com eficácia a fiscalização do ciclo orçamental;*

3. *A AR mais integrada no processo de aprovação e fiscalização dos grandes programas de desenvolvimento nacional; e*
4. *Capacidade da AR de comunicar com o público e a com a sociedade civil significativamente fortalecida utilizando mecanismos melhorados de diálogo dos media e da sociedade civil.*

Não obstante o projecto tenha inicialmente estado centrado no apoio à supervisão fiscal e orçamental, foi introduzida alguma flexibilidade com vista reforçar o sensibilidade dos Deputados sobre o seu amplo papel de supervisão, facilitando a cooperação em áreas temáticas consensuais e prioritários tais como o combate ao HIV e SIDA, igualdade de género, monitoria da assistência governamental às áreas assoladas pelos desastres naturais, o papel do parlamento no combate à corrupção bem como a promoção dos ODMs. O fortalecimento das capacidades da AR nestas áreas temáticas foi considerado como um contributo para a melhoria do papel da AR de supervisão fiscal.

Foi prestada assistência técnica específica à Comissão de Plano e Orçamento com vista à apreciação profissionalizada das Contas Públicas, tendo para o efeito, sido mobilizadas agências das Nações Unidas para cooperar com o Parlamento nomeadamente, a ONUSIDA, UNICEF, UN Women, FNUAP, OIT, UNIDO, FAO, OIM e UNDESA.

Foram desencadeadas actividades de coordenação e planificação com outros parceiros da AR a saber: *AWEPA*, *Westminster Foundation* e o *Parlamento Austríaco*, tendo o projecto implementado com sucesso um programa conjunto da Comissão Europeia-PNUD de apoio aos círculos eleitorais destinado aos Países de Língua Oficial Portuguesa e Timor Leste (PALOP +

Timor Leste). Outra assistência digna de destaque foi prestada com o intuito de melhorar a capacidade da AR de comunicar com o público e com a sociedade civil.

Das realizações do projecto alcançadas entre 2007 – 2009, importa realçar as seguintes:

- Formulação, por iniciativa da AR, da Lei que protege as pessoas vivendo com o HIV e SIDA contra a discriminação, bem como a Lei sobre a Violência contra a Mulher;
- Importantes melhorias na capacidade da CPO de fazer a apreciação profissionalizada das Contas Públicas;
- Elaboração de uma Proposta de Plano Estratégico da AR para 2012-2016;
- Institucionalização de sessões de Mesa-Redonda entre os Deputados e a Comunicação Social depois de cada sessão parlamentar;
- Realização do Seminário nacional sobre o Papel do Parlamento na Luta contra a Corrupção;
- Concepção e Instalação da Página do Parlamento na Internet para promover o acesso público aos trabalhos do parlamento; e
- Fortalecimento dos escritório que alberga os arquivos ds AR com uma compilação do material audio-visua nele depositado.

Avaliação do Progresso Durante o Período abrangido pelo Relatório

Resultado 1: Os mecanismos e capacidades de gestão, monitoria, avaliação e implementação do Projecto no escritório do SG assegurados.

Marcos importantes:

1. Recondução do Consultor Parlamentar Sénior respeitando os parâmetros de contratação da IC (Contrato Individual), com vista a garantir uma efectiva implementação do Projecto durante o período em referência.
2. Dados preliminares atestam um desempenho financeiro da ordem dos 95% dos fundos do PNUD e 100% dos fundos de partilha com doadores.

Progresso:

Durante o período em análise, o Projecto funcionou sob as modalidades de pagamento directo. Não obstante ter sido prevista a contratação de consultores externos para facilitar a administração financeira do projecto á semelhança do ano transacto, não foi possível efectiva-la.

Todavia, no cumprimento das obrigações do Projecto, registaram-se demoras significativas no processamento dos pedidos, devido a inobservância de alguns requisitos impostos pelo PNUD tais como, Termos de referência claros, prazos e documentação completa.

Impacto:

- Os pedidos submetidos extemporaneamente, tiveram como resultados, de entre outros, o adiamento da realização de algumas actividades ou o adiantamento de verbas pela AR.

- A Concepção e a elaboração do ciclo seguinte de apoio ao Parlamento foi iniciada sem as conclusões e as constatações do estudo de avaliação externa do Projecto.

Progresso Global alcançado em comparação com as metas identificadas e indicadores do Resultado 1: Os mecanismos e capacidades de gestão, monitoria, avaliação e implementação do Projecto no escritório do SG assegurados.
Meta 1: CTA recrutado até Março de 2011: Completamente cumprida
Meta 2: Consultores Financeiros recrutado em Janeiro: Não cumprida por se ter considerado desnecessário
Meta 3: Realizadas 90 % das Actividades projectadas no Plano Anual do Trabalho (PAT) com 95% de desempenho e 80% de cumprimento das regras do PNUD: Parcialmente cumprida

Resultado 2: A qualidade da fiscalização executiva e orçamental, feita pela AR melhorada

Marcos importantes

1. Apoio técnico contínuo prestado à CPO para a formação dos Deputados e dos funcionários parlamentares em matérias de apreciação profissionalizada das Contas Públicas do Governo e do Orçamento Geral do Estado; e
2. Apoio providenciado aos deputados e funcionários da CASGA para uma missão de troca de experiências sobre o orçamento dos assuntos de género e sociais.

Progresso

No que se considera que seja o progresso registado para que seja alcançado o Resultado 2 pode-se mencionar o seguinte:

- No espírito do *Delivering as One* promovido entre as agências das NU, foram ininterruptamente providenciados serviços de assessoria técnica ao CPO, em parceria com o UNICEF, para a formação dos Deputados e funcionários parlamentares em matérias de apreciação do Orçamento e das Contas Públicas e monitoria da utilização eficaz da ajuda externa; e
- Três computadores portáteis foram fornecidos à CPO com vista a melhorar o cumprimento das suas atribuições regimentais.

Impacto:

- A CPO e os deputados provenientes de outras Comissões de Trabalho participaram no debate sobre o Orçamento Rectificativo apresentado pelo Governo na Sessão de Março – Junho;
- A CPO fiscalizou de forma mais eficaz as Contas Públicas de 2009, apontando as fraquezas no sistema de colecta do governo, recuperação dos empréstimos e a monitoria do PES, estabelecendo uma comparação com os objectivos do Plano Quinquenal do Governo;
- O parecer da CPO com relação ao Orçamento proposto para o ano de 2012 denuncia alocação de verbas insuficientes para sectores sociais prioritários tais como a Saúde Pública e a Educação. Como consequência, o Governo fez uma emenda na versão final do seu orçamento para aumentar as provisões para tais sectores.

Progresso Global alcançado em comparação com as metas e indicadores do Resultado 2: A qualidade da fiscalização executiva e orçamental, feita pela AR, melhorada.

Meta 1: A comissão com quadros e deputados equipada para fiscalizar documentos base com treinamento do segundo nível: **Parcialmente cumprida**

Meta 2: Alto nível de conhecimento sobre a relação entre Ajuda Externa e o Orçamento de Estado na CPO: **Parcialmente cumprida**

Meta 3: Alto nível de conhecimento sobre a fiscalização de Orçamentos em base de género e aspectos sociais com quadros e os deputados: **Parcialmente cumprido**

Meta 4: Alto nível de conhecimento sobre a fiscalização de Orçamentos em base da segurança alimentar com os quadros e deputados: **Não cumprida.**

Resultado 3: O envolvimento dos Deputados na formulação, implementação e fiscalização dos principais programas nacionais de desenvolvimento facilitado e intensificado.

A capacidade dos Deputados no relacionamento com os seus Círculos Eleitorais melhorado.

Uma cultura Parlamentar de paz, tolerância e debate construtivo promovida.

Marcos importantes

1. GPPC HIV e SIDA a implementar o seu Plano Anual de Trabalho.
2. Discussões iniciais com a Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Actividades Económicas e Serviços, com vista a elaboração de uma ante-projecto de Lei da Agricultura baseada na questão do Direito à Alimentação.
3. Comissão Permanente a monitorar de perto a assistência governamental às áreas afectadas pelas cheias de Janeiro - Fevereiro.
4. Comissão das Relações Internacionais a acompanhar a implementação da Convenção sobre os Trabalhadores Emigrantes.
5. Gabinete da Juventude Parlamentar a executar o seu Plano Anual de Trabalho.

Progresso

Um programa abrangente de informação e sensibilização sobre o HIV e SIDA no local de trabalho foi realizado na AR sob a direcção e coordenação do GPPC HIV e SIDA. Este programa também contou com o apoio conjunto do PNUD, OIT e da ONUSIDA que desenvolveram as seguintes actividades:

- Apoio financeiro aos deputados do GPPC ao HIV e SIDA na realização da visita de trabalho às Províncias de Nampula e Zambézia, para fiscalizar a implementação da Lei que protege os trabalhadores e os que buscam emprego vivendo com HIV e SIDA, bem como da Lei que protege as pessoas vivendo com HIV e SIDA contra a discriminação e estigmatização.

- Apoio financeiro à Comissão de Relações Internacionais, que analisou os desafios e constrangimentos na promoção da implementação da Convenção da OIM sobre a protecção dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias.
- Apoio financeiro ao GJP que encabeçou a discussão e formulação de uma estratégia para a fiscalização dos programas e iniciativas do governo destinados à juventude, a área do meio ambiente, saúde sexual e reprodutiva, ciência e tecnologia e educação.

Impacto

- Cerca de 75% dos funcionários da AR e 60% dos Deputados foram consciencializados em matéria de prevenção e tratamento da HIV e SIDA
- A primeira comemoração do dia Internacional da SIDA na AR produziu um impacto significativo na sensibilização dos deputados sobre questões relacionadas com o HIV e SIDA. O evento, que ocupou todo o dia, incluiu entre outras actividades a feira de saúde em que estiveram disponíveis recursos sanitários e unidades aconselhamento, gabinetes de testagem de HIV, para além da distribuição de camisetes e materiais promocionais. Estimativas apontam a participação de cerca de 350 pessoas, com cerca de 25% dos Deputados a fazerem publicamente o teste de HIV.
- As primeiras visitas de campo do GPPC HIV e SIDA às Províncias de Nampula e Zambézia permitiram a interacção com grupos marginalizados e vulneráveis tendo contribuído com subsídios valiosos para a formulação do Plano Estratégico do Gabinete a ser submetido ao Parlamento para aprovação no próximo ano.

- A Comissão das Relações Internacionais comprometeu-se a promover a ratificação da Convenção da OIM e formular na sequência disso um esboço do plano de acção. Até ao momento, na região da África Austral somente o Lesotho é que ratificou a convenção . A ratificação de Moçambique iria, portanto, criar um impulso na região para a assinatura e ratificação da Convenção.

Progresso Global alcançado em comparação com as metas e indicadores do Resultado 3: O envolvimento dos Deputados na formulação, implementação e fiscalização dos principais programas nacionais de desenvolvimento facilitado e intensificado

Meta 1: Visibilidade e conhecimento de trabalho do GPM no público e na AR: **Não cumprida**

Meta 2: Visibilidade e conhecimento de trabalho do GP HIV e SIDA no público e na AR aumentado: **Completamente cumprida**

Meta 3: *Stakholders* sensibilizados sobre as implicações nos seus trabalhos da Lei: **Completamente cumprida**

Meta 4: Comissões com habilidade de analisar e fiscalizar o Orçamento seguem os seus focos: **Não cumprida**

Meta 5: conhecimento suficiente para interligar com os medias numa maneira profissional e transparente nas delegações: **Completamente cumprida**

Resultado 4: A capacidade institucional e técnica da Assembleia da República e do Secretariado Geral fortalecida.

Marcos importantes:

1. Apoio para a formulação da proposta do PEAR 2012 – 2016.
2. A advocacia para assistência de cooperação com as Assembleias Provinciais.

Progresso:

- Foi prestado apoio financeiro para a realização de quatro *workshops* da equipa técnica do PEAR e um seminário com os deputados membros das Comissões especializadas e algumas instituições do Estado; e
- Tiveram lugar encontros de trabalho entre o Secretário-Geral da AR e o Consultor Parlamentar Sénior à volta da estratégia de interacção entre a AR e as Assembleias Provinciais.

Impacto:

- Um esboço do PEAR para 2012-2016 foi elaborado e debatido com os deputados membros das Comissões; e
- Não foi ainda implementada a cooperação com as Assembleias Provinciais, havendo previsão para que as acções tenham início no ano de 2012.

Progresso Global alcançado em comparação com as metas identificadas e indicadores do Resultado 4: A capacidade institucional e técnica da Assembleia da República e do Secretariado Geral fortalecida

Meta 1: PEAR finalizado e adoptado pela Plenária: **Parcialmente cumprida**

Meta 2: Um encontro organizado com os representantes de cada zona(das Assembleias Provinciais) de cada uma das 3 zonas do país: **Não cumprida**

Resultado 5: A capacidade da AR para comunicar com as medias, a sociedade civil, o eleitorado e o público em geral reforçada.

Marcos importantes:

1. A Rede de Jornalistas Parlamentares (REJOPAM) foi institucionalizada;
2. Membros da REJOPAM foram objecto de treinamento; e
3. A implementação das TICs na AR foi objecto do devido apoio.

Progresso:

Foi prestado apoio de carácter contínuo para o melhoramento do material de comunicação e para a realização de sessões de Mesas-Redondas entre os Deputados e os media no final de cada sessão parlamentar. Foi igualmente intensificada a mobilização de recursos e feita a coordenação com outros parceiros para a implementação das TICs.

Impacto:

- Sessões de Mesa-Redonda entre os Deputados e a media resultaram na criação e institucionalização da REJOPAM;
- Foi estabelecido um acordo de trabalho entre o projecto do PNUD, UNDESA e o Parlamento Austríaco para a formulação e implementação de um Plano Estratégico das TICs na AR. Espera-se que o Plano seja apresentado e discutido em Março de 2012;
- Três tiragens publicadas do Boletim Informativo da Assembleia da República foram distribuídos a mais de 1000 pessoas e entidades interessadas; e
- 35 Membros do REJOPAM foram formados em material de ética e deontologia.

Progresso Global alcançado em comparação com as metas identificadas e indicadores do Resultado 5: A capacidade da AR para comunicar com as médias, a sociedade civil, o eleitorado e o público em geral reforçada.

Meta 1: Mais artigos analíticos no BIAR para aumentar o conhecimento do leitor sobre os trabalhos da AR: **Parcialmente cumprida**

Meta 2: Melhores relações e conhecimento dos medias sobre os trabalhos e rol de matérias tratados pela AR: **Parcialmente cumprida.**

Constrangimentos e lições apreendidas

1. Constrangimentos enfrentados na implementação do Plano Annual de Trabalho de 2011

- Pedidos submetidos ao PNUD com um prazo insuficiente;
- Transferência tardia de fundos da Comissão Europeia relativos ao financiamento de programas de actividades conjuntas do PALOP;
- Reduzida flexibilidade no apoio às actividades resultante das modalidades de pagamento directo.

2. Lições apreendidas

- Necessidade de aprimorar a planificação das actividades pelas Comissões e Gabinetes Parlamentares no âmbito do Projecto;
- Necessidade de continuar a melhorar a prestação do apoio das Nações Unidas a AR.
- Necessidade da realização de trabalho coordenado entre o Projecto de Supervisão Parlamentar PNUD – AR, UNDESA e o Parlamento Austríaco para a formulação e implementação de um Plano Estratégico das Tecnologias de Informação na Assembleia da República.

Conclusões e recomendações para o futuro

Conforme vem explicado no presente relatório, foram alcançados resultados significativos e de impacto no último ano do ciclo do projecto.

O Parlamento deu continuidade ao processo de apreciação das matérias com maior profundidade e profissionalismo das contas públicas e de monitoria da desempenho dos programas governamentais através de visitas de campo, a formulação de diferentes leis-chave baseadas em instrumentos regionais e internacionais, desenvolvendo redes com os medias e a sociedade civil bem como com parlamentares de diferentes países.

O projecto ainda tem desafios no dominio de gestão e de prestação de contas na esfera financeira e, por conseguinte, recomenda-se a formulação dos termos de referência para os assistentes do projecto a tempo inteiro.

Outrossim, recomenda-se que os pagamentos passem a ser efectuados por adiantamento pelo PNUD à AR.

Recomenda-se, igualmente, a realização de reuniões periódicas de coordenação entre as agências das NU engajadas no apoio à AR e os representantes da AR no Projecto de tal modo que se possa harmonizar diferentes intervenções visando o fortalecimento do funcionamento do Parlamento.

Maputo, Março de 2012

