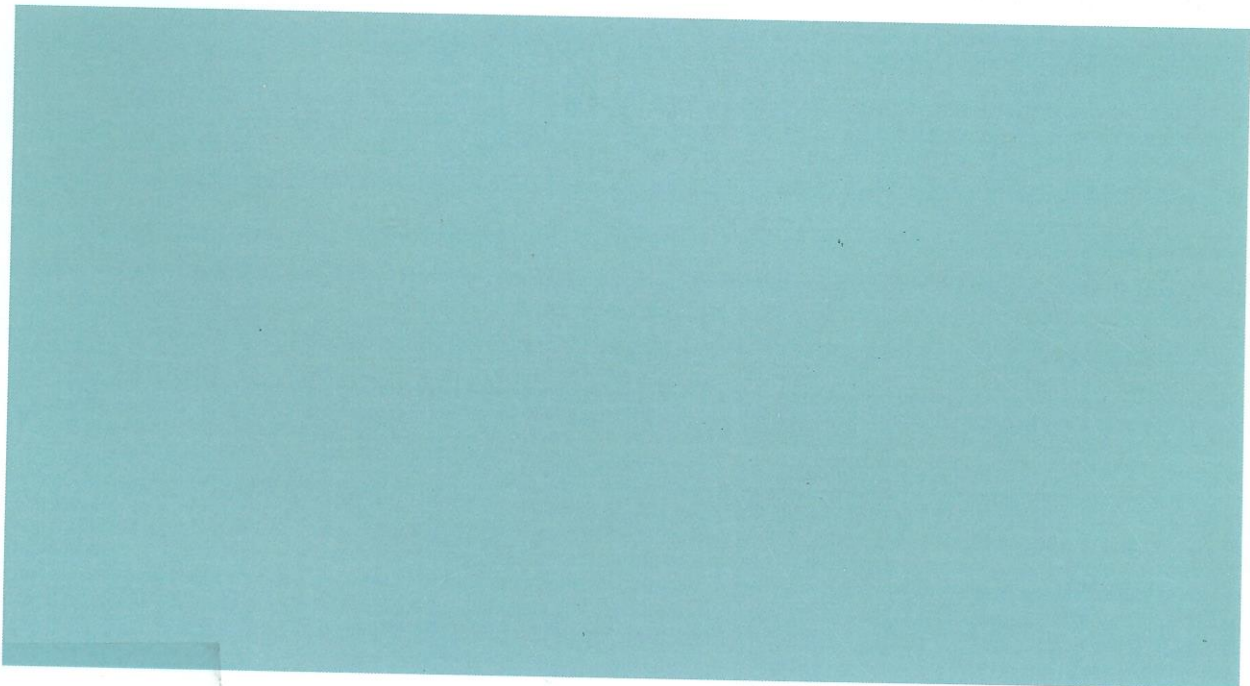


## FORTALECIMENTO PARLAMENTAR

Lições aprendidas na Capacitação da  
Assembleia da República de Moçambique  
(2010 – 2012)



Novembro, 2012

0421  
MUL

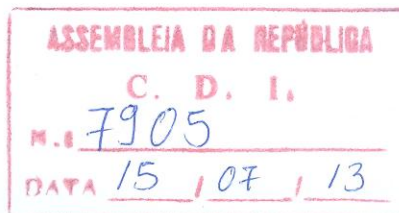


WESTMINSTER  
FOUNDATION FOR  
DEMOCRACY

0421 MUL



*Acto de Assinatura do Acordo de Cooperação entre a Assembleia da República de Moçambique e a Westminster Foundation for Democracy (wfd).*



Autor: Felizberto António Mulhovo  
*Gestor de Programa da WFD em Moçambique*

Colaboradores: George Kunnath, Alero Adetugbo, Sandra Baker, José Dias, João Cuna e Inocência Fainda.

Revisores de conteúdo: Irene Chissancho, Albano Macie, Nino Gregório, Hermenegildo Mulhovo e Acacio Beleza.

## Índice

Acrónimos .....	3
Prefácio 1 – Dra. Verónica Macamo Ndlovu .....	4
Prefácio 2 – George Kunnath .....	5
Agradecimentos .....	6
I. Introdução.....	7
1.1 Ponto de Partida .....	7
1.2 Propósito do Documento.....	8
1.3 Fortalecimento parlamentar, o que é? .....	8
1.4 Breve Descrição do Programa.....	8
Capítulo II. Teoria de Mudança, Enfoque do Programa e Desafios da Sétima Legislatura.....	10
2.1. A definição da Teoria de Mudanças.....	10
2.2. Relevância da Teoria na Definição do Enfoque do Programa.....	12
2.3. Da teoria a acção: Em busca de resposta aos desafios da Sétima Legislatura. ....	14
Capítulo III. O Estabelecimento do Centro de Estudos e Formação Parlamentar da Assembleia da República.....	15
Capítulo IV. Principais Abordagens: Serviços, Métodos de Aprendizagem e Formadores.....	20
4.1. Abordagens sobre Formação dos Deputados .....	21
4.2. Abordagem para a capacitação dos Funcionários .....	27
Capítulo V. Inclusão das Organizações da Sociedade Civil e Jornalistas na lista dos beneficiários do Programa.....	29
5.1. Apoio ao Trabalho Jornalístico.....	29
5.2. Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil.....	31
Capítulo VI. Formadores e colaboradores do CEFPP .....	33
Capítulo VII. Trabalho com outros Parceiros de Cooperação .....	39
Capítulo VIII. Value For Money .....	41
Capítulo IX. Lições Aprendidas e Notas Conclusivas.....	43
Capítulo X. Referencias Bibliográfica .....	45

## Acrónimos

AR	Assembleia da República
AWEPA	Associação de Parlamentares da União Europeia
CEFP	Centro de Estudos e Formação Parlamentar
CAPPLCS	Comissão de Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social
CADRAES	Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Assuntos Económicos e Serviços
CACDHL	Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade
CASGA	Comissão de Assuntos Sociais Género e Ambientais
CPO	Comissão de Plano e Orçamento
DFID	Department for International Development
FF	Formacao de Formadores
GTF	Governance and Transparency Fund
GMG	Gil e Media Gestão
HOC	House of Commons
NAO	National Audit Office
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGAR	Secretariado Geral da Assembleia da República
TRF	Thomson Reuters Foundation
TWC	The Westminster Consortium for Parliaments and Democracy
WFD	Westminster Foundation for Democracy

## Prefácio 1



**Verónica Nataniel Macamo Dlhovo**  
*Presidente da Assembleia  
da República*

No quadro da sua agenda internacional, a Assembleia da República privilegia o desenvolvimento de parcerias com instituições amigas que se mostram dispostas a apoiar no reforço da nossa capacidade institucional tendo em vista a maximização, eficácia e eficiência da nobre tarefa de servir e bem servir ao nosso maravilhoso Povo.

Através da parceria que estabelecemos com a WFD, traduzida no Memorando de Entendimento que assinamos em Março de 2010, foi possível num período de três anos (2010-2012), implementar um programa de sucesso, realizando acções de capacitação institucional cujo reflexo é hoje visível ao nível do desempenho dos Deputados e funcionários abrangidos.

Este Programa tem a particularidade e o mérito de ter focalizado a sua acção na componente de formação e troca de experiências, privilegiando a cultura do conhecimento e de partilha das boas práticas.

O Programa contribuiu para a introdução de abordagens e modelos inovadores de capacitação de Deputados e Funcionários, sendo de destacar as Oficinas Legislativas, o Café Parlamentar, o intercâmbio com a Media e com as organizações da Sociedade Civil.

O livro que hoje lançamos é um produto valioso em que estão sistematizadas as lições aprendidas ao longo destes três anos do nosso Programa com a vantagem de poder nos apontar as experiências positivas a serem consolidadas e as descontinuidades a serem sanadas.

Estamos interessados em que o programa se estenda por mais tempo e por isso apelamos para que mais parceiros se juntem e nos apoiem no desafio do fortalecimento da nossa instituição, através do empoderamento do Centro de Estudos e Formação Parlamentar.

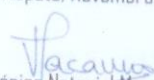
O Centro de Estudos e Formação Parlamentar é de facto um resultado concreto da nossa parceria de que tanto nos orgulhamos e gostaríamos que este continuasse a assumir protagonismo nos domínios da capacitação e profissionalização dos Serviços da Casa.

Aproveitando este ensejo, gostaríamos de felicitar ao Director do Programa, Dr. George Kunnath e ao Gestor Nacional do Programa, Dr. Felizberto António Mulhovo que, juntamente com os nossos funcionários tudo fizeram para o sucesso do Programa.

Finalmente gostaríamos de endereçar uma palavra de apreço e gratidão a todos os parceiros pelo apoio que nos prestaram.

Bem haja a todos!

Maputo, Novembro de 2012

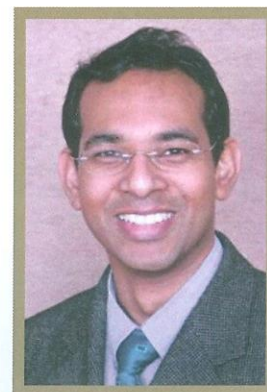
  
Verónica Nataniel Macamo Dlhovo

Presidente da Assembleia da República

## Prefácio 2

Um dos objectivos centrais deste documento é de partilhar as lições e experiências do Consórcio da Westminster para Democracia (The Westminster Consortium – TWC) e o Parlamento de Moçambique. Este Programa, apoiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), através do *Governance and Transparency Fund* (GTF) nos permitiu colher muitas lições por partilhar. Algumas delas foram partilhadas em outros parlamentos do continente Africano, Médio Oriente e Europa do Leste.

O fortalecimento parlamentar requer mudanças. As referidas mudanças devem ser visíveis e sustentáveis. Em diversos casos, os Programas podem enfrentar dificuldades para evidenciar mudanças (Institucionais ou comportamentais) ou demonstrar algum impacto como legado das acções desenvolvidas durante a Intervenção. É por esta razão que a TWC embarcou em uma diferente Teoria de Mudança. Uma teoria que tenciona construir capacidade para a Mudança e transformar o Parlamento da posição de mera receptora de treinamentos de peritos externos para uma instituição de aprendizagem onde os funcionários internos e formadores geram saberes, conhecimentos, estimulam o desenvolvimento de suas habilidades, transferem e partilham (boas) práticas entre si.



George Kunnath  
Programme Director

Esta abordagem teve efeitos visíveis no Parlamento, entre Deputados e Funcionários. São histórias de sucesso a partir das quais devemos aprender e julgo ser bastante gratificante que o nosso Gestor Nacional do Programa, Felizberto António Mulhovo, tenha dedicado parte do seu tempo e esforço para documentar estas experiências neste Livro.

Embora reconheça o papel chave que Felizberto e a sua equipa desempenharam, estou convicto que o sucesso deste programa deve ser atribuído, em larga medida, à uma Assembleia da República cometida com o desejo de se fortalecer. O grande mérito deve ser atribuído à Excelentíssima Presidente da Assembleia de República, Dra. Verónica Macamo Ndlovu que esteve sempre disponível a apoiar o Programa a cada etapa de implementação. Foi também decisivo o incansável apoio prestado pelo Secretário-Geral Dr. Ismael Baptista Machaieie (em exercício desde o início do programa até ao mês de Maio de 2012) e pelo actual Secretário-Geral, Dr. Armando Correia.

No meu primeiro encontro com o Parlamento, os Funcionários do SGAR diziam para mim “queremos que este programa seja diferente, queremos ser parte do seu sucesso, queremos ter propriedade do Programa, e queremos provar que os funcionários desta instituição têm muito por oferecer”. Hoje, apraz-me dizer que trabalhar em colaboração com o SGAR, fez diferença, é um sucesso, há um alto sentido de propriedade e os funcionários granjeiam respeito devido ao crescente nível de profissionalização do seu trabalho.

Espero que este manual constitua um legado para os próximos programas de fortalecimento do Legislativo Moçambicano. Tenho uma forte convicção que o Parlamento Moçambicano irá continuar a demonstrar bons resultados no seu funcionamento.

## Agradecimentos

O sucesso deste Programa não teria sido possível sem o incansável apoio prestado pela Excelentíssima Presidente da Assembleia da República, Dra. Verónica Macamo Ndlovu, a quem dedicamos os nossos profundos agradecimentos. Agradecemos também aos ilustres Deputados Alfredo Gamito, Telmina Pereira, Francisco Mucanheia, Eneas Comiche, Nyeleti Mondlane, Saimone Macuiane, António Niquice, José Manual de Sousa, Anselmo Victor, Leopoldo Ernesto e Roberto Chitsondzo pelo apoio e engajamento nas diversas acções desenvolvidas na implementação do Programa.

Juntam-se a lista das pessoas que prestaram um grandioso apoio ao Programa, o prestigiado, Alto-Comissário do Reino Unido, Chaun Claire, o Vice-Alto Comissário, cessante, David Hinchon e o Assessor Político cessante, Januário Mucavele e Oficial de Assuntos políticos, Nelia Momade. O nosso obrigado vai, ainda, para o Assessor de Governação do DFID Moçambique, Mark Smith e a sua Equipa.

Os nossos especiais agradecimentos vão para Dr. Baptista Machaieie (Secretário-Geral cessante), Dr. Armando Correia (actual Secretário-Geral). Nunca nos iríamos esquecer de figuras como Dr. Acacio Beleza, Dra. Irene Chissancho Uanzu e Dr. Albano Macie que, na verdade, foram os grandes impulsionadores do Programa na Assembleia. A Dra. Luisa Uachisso, Dr. Cesar Bonifácio, dr. Oriel Chemane, Dra. Filomena Grachane, Sr. Valgy Tricamegi dr. Inocêncio Fainda, dra. Marina Bonifacio, dra. Arlégia Ubisse, dra. Maria Lurdes Gomes, Sra. Ináldia Nhambi, aos formadores do CEFEP e, de um modo geral, a todos os Funcionários do SGAR, pois, sem eles, o Programa não teria sido o que foi.

Estendemos os nossos agradecimentos aos destacados colaboradores do Programa Dr. Paulo Comoane e a Dra. Farida Momad do Centro dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito da UEM, o Dr. Domingos do Rosário, o Dr. Amílcar Pereira e o Dr. Padil Salimo do Departamento de Administração Pública e Ciências Políticas, da FLECS-UEM, o Dr. Arsénio Titos Paulo e a Dra. Mariam Bibi da MB Consulting, o Dr. Gil Laurenciano, da Gil e Media Gestão, e aos demais parceiros que directa ou indirectamente colaboraram no fortalecimento do Programa em Moçambique.

Aos colaboradores da TWC, nomeadamente, Thomson Reuters Foundation (TRF), National Audit Office (NAO), House of Common-British Parliament, Commonwealth Parliamentary Association (CPA)-UK Branch, Univesidade de Essex, International Bars Association o nosso grande reconhecimento e Kanimambo.

E, por último, a família da WFD, a Linda Duffield, Paul Naismith, Marina Narnor, Alero Adetugbo, Matt Young, Sandra Baker, Ingrid Monroy-Hernandez, Halyna Schevchuk, Hovig Wannas, Sarah El Yafi, Boris Nadiradze, Nino Saganelidze, Jill Kyatuheire e Baker Byamuhangi pela constante presença e incondicional dedicação ao Programa.

Nós, Felizberto Mulhovo (Gestor do Programa em Moçambique), George Kunnath (Director da TWC) e João Cuna (assistente de Finanças e Administração do Programa em Moçambique) gostaríamos de enaltecer os nossos agradecimentos não só aos que foram aqui mencionados, mas a todos que nos ajudaram a tornar este Programa uma fonte de inspiração para os que desejam colher lições na área de fortalecimento parlamentar. KANIMAMBO.

## I. Introdução

### 1.1 Ponto de Partida

Este documento apresenta algumas das lições aprendidas pelo Consórcio da Westminster para Democracia e Parlametos (TWC) no âmbito do acordo de Cooperação técnica celebrado com o Legislativo Moçambicano. Na verdade, trata-se de uma tentativa de **registo, divulgação e partilha** de experiências sobre abordagens e práticas utilizadas ao longo dos três anos de implementação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de recursos Humanos da Assembleia da República de Moçambique (AR).

Dissemos *tentativa*, pois, acreditamos que pela vastidão e diversidade de experiências geradas durante o Programa não nos vai ser possível cobrir ou esgotar as especificidades das práticas e lições aprendidas. Alias, nem é essa a nossa intenção, ainda há muito por aprender. Contentamo-nos, sim, em partilhar o nosso aprendizado.

Apesar de reconhecer que se trata de um aspecto bastante importante, acreditamos e asseguramos que tal abordagem será explorada nos relatórios e avaliações sobre Programa. Neste documento iremos apenas recorrer a alguns exemplos que nos permitem associar algumas práticas aos resultados obtidos.

O documento busca ainda, encorajar outras agências que trabalham na assistência ao desenvolvimento do Parlamento Moçambicano, a documentar e divulgar lições aprendidas em seus programas similares. Assim, para além de melhorar a qualidade da assistência ao Parlamento, este documento visa evitar que se cometa os mesmos erros em intervenções futuras.

Para a melhor organização dos temas este documento assume duas grandes componentes, uma primeira parte que aborda aspectos de apresentação deste trabalho e uma segunda que incide sobre aspectos ligados a aprendizagem desenvolvida ao longo do Programa. Esta componente contempla, ainda, a apresentação de estudos de caso ilustrativos.

*Actualmente, o Parlamento Moçambicano já não é o mesmo que o de 1994. O Parlamento de 1994 era uma Assembleia do Pós-conflito, era o primeiro Parlamento multi-partidário. As exigências e expectativas do cidadão sobre o legislativo eram, acima de tudo, a manutenção da Paz e protecção do direito à vida para todos os Moçambicanos.*

*Hoje, passados 18 anos, o Parlamento enfrenta novos desafios – responder às exigências e expectativas que o cidadão tem sobre um Parlamento do Seculo XXI. Se antes as exigências e expectativas eram a protecção do **direito à vida**, hoje exige-se e espera-se que o Parlamento proteja e assegure o **direito à qualidade de vida** (ou vida de qualidade) para todos os moçambicanos.*

*Assim, os Moçambicanos esperam do Legislativo maior engajamento na busca de soluções para a redução da pobreza que enferma mais de metade da população. Em termos concretos, espera-se que o Legislativo:*

- *Produza, aprove leis informadas e inspiradas nas preocupações e direitos fundamentais dos moçambicanos;*
- *Fiscalize (e pressione) o Executivo de modo a governar o País de forma transparente, inclusiva, baseada na prestação de contas e, sobretudo, ao serviço do cidadão;*
- *Se comunique e represente efectivamente a “voz” e interesses do cidadão, incluindo os mais carenciados.*

*Assim, com o crescimento de exigências e pressões sobre o Parlamento, cresce também a necessidade de aumentar a quantidade e qualidade de apoio técnico aos deputados.*

**Por: Felizberto Mulhovo**  
*Gestor do Programa da TWC em Moçambique*



## 1.2 Propósito do Documento

Como foi sugerido nos capítulos anteriores este documento tem como principal propósito contribuir para o enriquecimento do debate sobre as abordagens e práticas adequadas para o fortalecimento parlamentar.

O documento tem como principal audiência gestores de programas e assessores de agências de desenvolvimento que trabalham na área de fortalecimento Parlamentar. É, também, destinado aos académicos, ONGs, empresas de consultorias e outras singularidades interessadas pelo desenvolvimento de abordagens e práticas de fortalecimento Parlamentar.

## 1.3 Fortalecimento parlamentar, o que é?

Neste documento entende-se como fortalecimento parlamentar um conjunto de intervenções realizadas visando tornar mais efectivo o desempenho de um parlamento, sobretudo, no cumprimento das suas principais tarefas, o que na maioria dos casos significa, produção e aprovação de leis, fiscalização da acção governativa do Executivo e, sobretudo, diálogo e representação dos interesses do cidadão. Estas intervenções podem ser feitas ao nível (1) do quadro legal e político, (2) da capacidade interna (Recursos Humanos, Financeiros e Infra-estruturas), e (3) ao nível externo Media Sociedade Civil.

De um modo geral, as intervenções de fortalecimento parlamentar podem compreender as seguintes iniciativas: injeção financeira, actividades formativas e informativas, reformas legais, modernização de serviços e tecnologias de informação e comunicação e construção de infra-estruturas.

## 1.4 Breve Descrição do Programa

O Programa tem o título – Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Assembleia da República (AR). Surge, por iniciativa de 6 Organizações Britânicas<sup>1</sup>, que decidiram se juntar e criar o Consórcio da Westminster para Democracia e Parlamentos (TWC), liderado pela Westminster Foundation for Democracy, cujo o objectivo é: *Contribuir para o Fortalecimento de Democracias Representativas via capacitação de Parlamentos em democracias emergentes.*

O Programa de Moçambique, faz parte de uma Intervenção que abrange 6 Parlamentos de países distintos, particularmente, Líbano, Moçambique, Geórgia, Marrocos, Uganda e Ucrânia. A intervenção faz parte das iniciativas financiadas pelo DFID, no âmbito do Programa *Governance and Transparent Fund* (GTF), a ser implementado durante 5 anos.

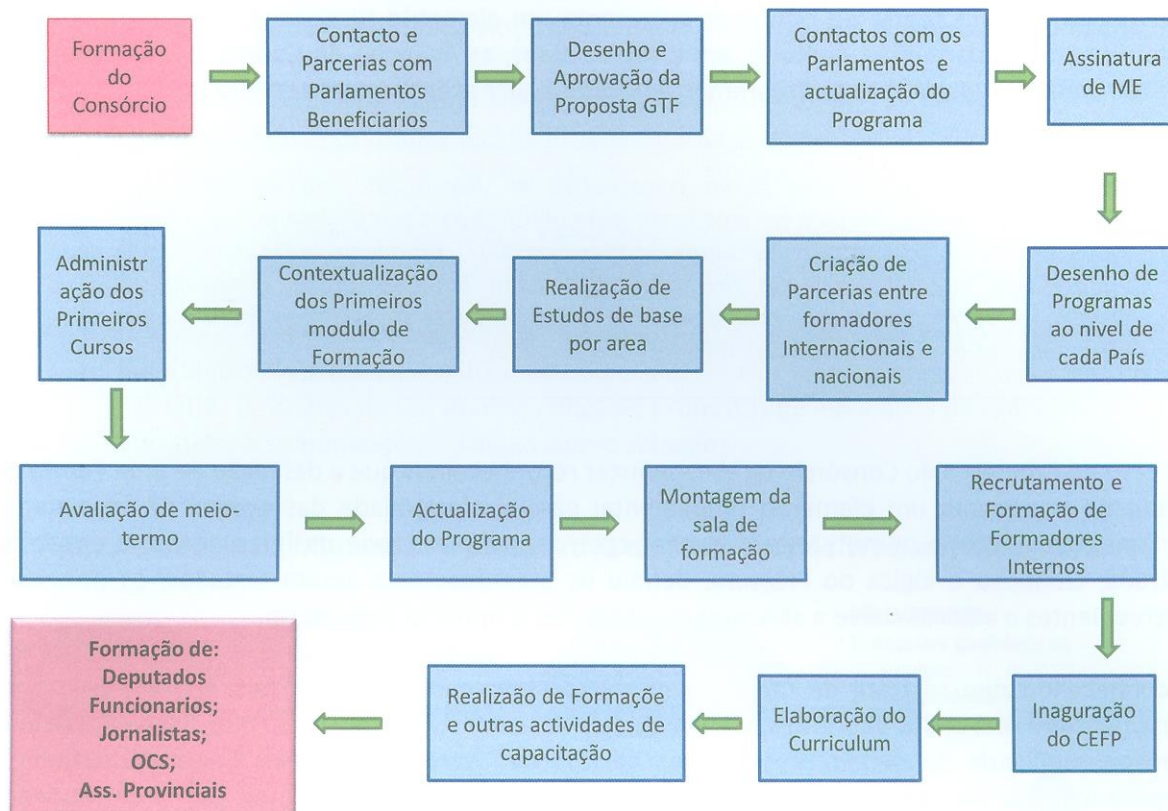
Em Moçambique, o Programa teve o início em Março de 2010, com o término previsto para Março de 2013. Foi implementado por uma Equipa de Gestão composta por dois funcionários contratados pela WFD, concretamente, um Gestor de Programa e um Assistente Administrativo e Financeiro, com sede nas instalações da própria Assembleia de República.

---

<sup>1</sup> House of Common do Parlamento Britânico, Commonwealth Parliamentary Association, International Bars Association (IBA) de UK, Thomson Reuters Foundation (TRF), Universidade de ESSEX, National Audit Office (NÃO) e a própria WFD

A assistência prestada pelo Programa está centrada na prestação de serviços de capacitação de funcionários e deputados. A criação de um Centro de Estudo e Formação Parlamentar foi identificado como um dos momentos mais altos para a provisão contínua e sistemática desses serviços. O Programa se dedicou, também, à formação de jornalistas que trabalham na área parlamentar, Organizações da Sociedade Civil e membros das Assembleias Provinciais.

### Principais Etapas do Programa



## Capítulo II. Teoria de Mudança, Enfoque do Programa e Desafios da Sétima Legislatura

### 2.1 A definição da Teoria de Mudanças

A definição de uma **Teoria de Mudança** representa um elemento fundamental em Programas de fortalecimento Parlamentar, contudo, em diversos casos, as Agências de Cooperação Internacional que têm apostado neste tipo de Programas tem dado pouca atenção para esta etapa.

*Teoria de mudança, é uma forma colaborativa de planificação, voltada para promover transformação social. Consiste em uma ferramenta utilizada para tentar desenvolver soluções para problemas sociais ou institucionais complexos (Rezende:2002). Uma teoria de Mudanças articulada oferece uma clara imagem dos resultados pretendidos em uma acção, e explica como as actividades do Programa e os resultados se articulam entre si e contribuem para o alcance de resultados aos diversos níveis. (Care International UK:2011).*

No caso do Programa do Consórcio da Westminster reconhecemos que a definição de uma **Teoria de Mudança** representa um elemento fundamental para a efectividade das acções de capacitação Parlamentar. A Teoria permitiu-nos desenhar com clareza o enfoque da intervenção, o ponto de entrada, clarificou a lógica do Projecto, definiu os pressupostos a serem testados, os principais intervenientes e actores chave a abranger e, sobretudo, o impacto pretendido.

Reconhecendo que se trata de um Programa cuja implementação seria feita em 6 Países com Parlamentos e realidades diferentes, o Consórcio da Westminster estabeleceu que ao seu nível cabia a responsabilidade de definir pressupostos básicos da Teoria e cada País beneficiário tinha a responsabilidade de usar, de forma crítica, esses pressupostos para criar uma Teoria de Mudança ajustada ao seu contexto e reais necessidades.

Foi assim que, em termos de pressupostos para a sua intervenção, o Consórcio assumiu o seguinte:

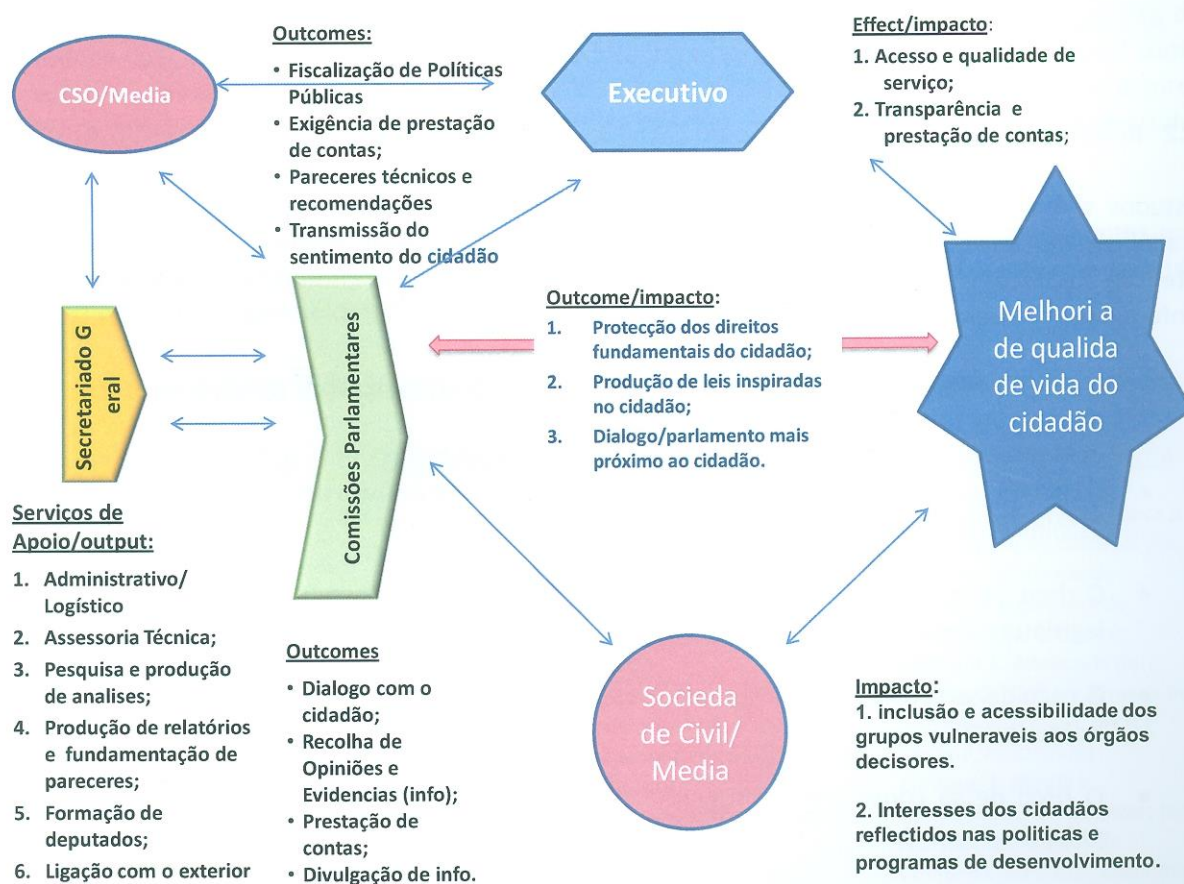
- (1) *A capacitação dos funcionários parlamentares é um elemento chave na melhoria e efectividade do desempenho parlamentar.*
- (2) *Com funcionários habilitados e altamente qualificados, os parlamentos estão em melhores condições de oferecer aos deputados, independentemente da sua filiação partidária ou qualificações académicas e profissionais, serviços de apoio de qualidade.*
- (3) *O acesso a serviços de apoio de qualidade estimula maior produtividade e efectividade dos Deputados no cumprimento das suas tarefas parlamentares ao serviço dos cidadãos.*
- (4) *Assim sendo, Deputados bem informados e inspirados nas reais preocupações dos cidadãos estão em melhores condições de produzir leis e políticas baseadas nos anseios dos cidadãos e fiscalizam (pressionam) o Executivo a melhor servir o cidadão, com particular enfoque para os mais desfavorecidos.*

É importante notar que os pressupostos lançados nesta Teoria ao dar maior enfoque no funcionário não excluem e nem negam a relevância e importância dos Deputados. A Teoria reconhece que é fundamental a formação de Deputados, pois, em última análise, são estes que têm o poder e a competência constitucional para agir como Parlamento. Contudo, mostra que a acção de capacitação poderá ser mais efectiva e com efeitos duradouros se se prestar mais atenção nos funcionários, uma vez que os Deputados entram e saem do Parlamento enquanto os Funcionários mantêm-se.

Estes elementos foram de extrema importância na definição de uma **Teoria de Mudança** ajustada à realidade do Parlamento Moçambicano que obedeceu os seguintes pressupostos:

- I. O Secretariado Geral da Assembleia da República (administração parlamentar) representa grupo alvo primordial do Programa. Este deve representar uma solução para as limitações enfrentadas pelas Legislativas no cumprimento efectivo das suas tarefas;
- II. Com as habilidades e competências adquiridas os funcionários melhoram os serviços de apoio aos Deputados, Comissões de Trabalho e às Bancadas Parlamentares;
- III. A melhoria de qualidade dos serviços de apoio aos Deputados melhora (1) a actividade Fiscalizadora da acção governativa do Executivo, (2) produção e produtividade Legislativa (iniciativa de Lei, Análise crítica de propostas de leis vindas do Executivo e, sobretudo, a comunicação e diálogo com o cidadão).

**Figura 1. Teoria de Mudança na perspectiva de Programa da WFD em Moçambique.**



No esquema acima representado, o Secretariado Geral (A) através do apoio recebido do Programa, melhora a quantidade e qualidade dos serviços prestados às Comissões Parlamentares (B) que por sua vez aumentam o seu desempenho na fiscalização do Executivo (C), Dialogo com a Sociedade Civil e Cidadão (D) e, sobretudo, a produção de leis e protecção dos direitos fundamentais do cidadão (E).

### **Vantagens da Definição de uma Teoria de Mudanças para o Programa**

A definição de **Teoria de Mudanças** trouxe como grandes vantagens:

- Identificou claramente as mudanças a serem alcançadas;
- A clareza na negociação de linhas de acção relevantes para o contexto Moçambicano;
- Acelerou o processo de assinatura do Memorando de Entendimento entre as duas partes;
- Facilitou a identificação de principais intervenientes do Programa e distribuição das responsabilidades;
- Ajudou a negociar a relevância das actividades com as Comissões e Departamentos do SGAR;
- Ajudou a clarificar as responsabilidades e acções de seguimento após as actividades de capacitação;
- Aumentou o sentido de propriedade da Assembleia da República sobre o Programa;
- Ajudou a identificar e consolidar parcerias com intervenientes externos.

### **2.2 Relevância da Teoria na Definição do Enfoque do Programa**

Estudos e avaliações realizadas pelas principais agências (NDI, USAID, UNDP, DFID, ODI...) que trabalham no apoio ao desenvolvimento de Parlamentos em democracias emergentes chamam atenção aos riscos e perigos que um programa pode estar sujeito ao cometer erros na definição do Enfoque da intervenção. Dos exemplos mais citados destacam-se:

- O risco de não se produzir efeitos/mudanças significativas devido ao carácter dúbio e disperso do enfoque definido para o Programa;
- O risco de ser considerada uma intervenção de pouca relevância ao parlamento devido a escolha errada de actores chave para o início do programa;
- O risco de ser considerado um programa desajustado aos objectivos pretendidos pela legislatura beneficiária;
- O risco de se considerar o programa, uma intromissão e desrespeito à soberania do país hospedeiro;
- O risco de se considerar o programa pró uma facção partidária, em detrimento das outras;
- O risco de se considerar o programa veículo de interesses externos, alheios ou pouco relevantes aos interesses do parlamento hospedeiro.

Assim, apesar de haver um reconhecimento de que não existe uma “fórmula mágica” sobre por onde começar, acreditamos que no caso moçambicano a *Teoria de Mudança* cumpriu bem o papel de iluminar a definição do enfoque em programas de fortalecimento parlamentar.

### 2.3 Componentes de Fortalecimento Parlamentar

Em termos gerais as opções sobre o enfoque para o fortalecimento parlamentar gravitam entre três componentes principais: (1) **Quadro Legal e Político**, (2) **Capacidade Interna (Parlamento e Parlamentares)** e (3) **Capacidade Externa (do representado)**.

A componente do quadro **Legal e Político** representa uma área relevante para o fortalecimento Parlamentar, partindo do pressuposto que a actividade legislativa ocorre dentro de um contexto político e legal que pode incentivar ou limitar o desenvolvimento parlamentar. Em Moçambique, por exemplo, a passagem do Sistema Monopartidário para o Multipartidário obrigou a reformas na Constituição para acomodar as novas exigências do estabelecimento de um Parlamento Multipartidário.

No que se refere à componente da **Capacidade Interna** é indispensável na definição de intervenção de Desenvolvimento do Parlamento. Nesta reconhece-se que mesmo com o quadro legal e político bem definidos, os parlamentares irão precisar de **recursos humanos e financeiros** para desempenhar as suas funções. No caso de Moçambique, o Art.26, da Lei Orgânica da AR estabelece que o SGAR é o Órgão permanente de concepção, coordenação e execução e apoio técnico-administrativo da Assembleia da República.

Quanto à componente da **Capacidade Externa** considera como relevante a ligação e dialogo entre deputados e intervenientes externos, com particular enfoque para, a Media, Organizações da Sociedade Civil, Cidadão. Neste componente torna-se importante que os deputados percebam como os actores externos podem apoiar o seu trabalho como parlamentares, mas também, aos actores externos torna-se fundamental perceber a lógica de funcionamento dos Parlamentos e, sobretudo, as vantagens em apoiar o trabalho parlamentar.

Como ilustra a figura abaixo cada um dos componentes integra diferentes Sub-componentes que ajudam a definir o enfoque e os principais intervenientes da Acção. Desta feita a escolha de cada um dos componentes sugere a identificação do focus do Programa.

#### Matriz de Suporte na Definição do enfoque do Programa

##### I. Quadro legal e politico

###### **Enfoque 1. Sistema eleitoral ou constitucional:**

(Ex.Comissão Eleitoral; Comissões Parlamentares relevantes; grupos de interesses e OSC)

###### **Enfoque 2. Integridade Pública e Transparência:**

(Legislatura, Partidos Políticos; Grupos de Interesses; Agencias e instituições governamentais)

##### II. Capacidade Interna

**Enfoque 1. Comissões e Audições Publicas** (ex: Deputados, Assistentes das Comissões, Departamentos de Comunicação)

**Enfoque 2: Regimento/ regulamentos internos** (ex: Presidents das Comissões, Secretario Geral; directores e quadros Seniores)

**Enfoque 3: Relação com o eleitorado;** (Deputados e funcionarios parlamentares)

**Enfoque 4: Acesso a informação pública;** (Lideranças; Deputados, Gabinete de imprensa);

**Enfoque 5: Informação e tecnologia;** (Deputados e Funcionarios)

**Enfoque 6: Bancadas Parlamentares** (Deputados, Assistentes e assessores de bancadas Parlamentares)

##### III. Capacidade Externa

**Enfoque 1. Educação Civica e Participação do cidadão:** (Ex. Cidadão, Ministerio de Educação e gabinete de imprensa -Parlamento);

**Enfoque 2. Advocacia da Sociedade Civil** (ex. Grupos de pressão/interesses, Sector privado, Academias)

**Enfoque 3. Media e Jornalismo Parlamentar;** (Ex: Journalistas, Orgãos de Comunicação Social, Gabinete de Imprensa)

Em Moçambique, Inspirados na **Teoria de Mudança** previamente identificada, foi possível identificar na Matriz acima apresentada o enfoque e os principais intervenientes da Acção. O Programa definiu o fortalecimento da capacidade Interna como enfoque principal da intervenção com alguma articulação com alguns elementos da componente externa – Media e Sociedade Civil.

*Em Março de 2010, foi celebrado o Memorando de Entendimento entre a WFD e a Assembleia da República de Moçambique, visando a implementação de um Programa de desenvolvimento de Recursos Humanos do Parlamento.*

*O MdE foi assinado pelo Secretário Geral da Assembleia e a Secretária Executiva da Westminster Foundation for Democracy (WFD), na presença da Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, Dra. Verónica Macamo e o vice-alto Comissário do Alto Comissariado do Reino Unido.*

*O evento teve lugar nas instalações da Assembleia da República e foi acompanhado pelos representantes das bancadas Parlamentares, Funcionários do SGAR da WFD e DFID*



## 2.4 Da teoria a acção: Em busca de resposta aos desafios da Sétima Legislatura

Aquando da assinatura do Memorando de Entendimento (ME) entre a Assembleia da República de Moçambique (AR) e a Westminster Foundation for Democracy (WFD), a Dra Verónica Macamo Ndlovu, Presidente da Assembleia da República na Sétima Legislatura identificou a **fraca capacidade de produção legislativa e a baixa qualidade da acção fiscalizadora dos deputados** como sendo dois dos maiores desafios da Legislatura.

Os referidos desafios também estão reflectidos no Estudo Diagnóstico sobre as Necessidades de Capacitação de Recursos Humanos da AR (SGAR:2010). De acordo com este documento, as limitações técnicas que o Legislativo Moçambicano enfrenta para o exercício das suas funções principais, dentre as quais, a fiscalização do Executivo e iniciativa legislativa podem estar associadas à fraca qualificação e experiência dos funcionários do SGAR.

Estes dados serviram de base para a consolidação dos pressupostos eleitos na **Teoria de Mudança** que orienta a Intervenção da WFD no Parlamento Moçambicano. Assim, na actualização das acções do Programa ficou estabelecido que pelo menos 60% dos recursos estariam orientados a iniciativas de fortalecimento dos Funcionários Parlamentares, cerca de 30% devem se orientar para o fortalecimento dos Deputados de modo a garantir a materialização dos serviços prestados pelo Staff e 10% seriam alocados para actores externos como a Media e Sociedade Civil para complementar e aumentar o seu engajamento com os parlamentares.

Assim o Programa elegeu quatro áreas de enfoque:

- Gestão e Processos Parlamentares;
- Fiscalização Financeira (que mais incluiu a tarde a componente ambiental);
- Legalidade, Iniciativa de leis e Direitos Humanos;
- Media, Acesso à Informação e Sociedade Civil

### Capítulo III. O Estabelecimento do Centro de Estudos e Formação Parlamentar da Assembleia da República

A Intervenção de Agências Internacionais no desenvolvimento Parlamentar é um dado bastante recente. Estes Programas ganharam maior expressão **num passado bastante recente**, especificamente a partir das duas últimas décadas. Esta situação deve-se, em parte, ao número cada vez mais crescente de países a acreditar em Democracias Representativas como modelo ideal para governar Estados Modernos. Neste modelo, o Parlamento desempenha um papel chave.

Assim, pelo facto de ser uma área relativamente “nova” as agências que se dedicam ao fortalecimento de Parlamentos em Democracias Emergentes debatem-se, ainda, com a busca de **modelos e abordagens** adequadas e efectivas para o efeito. De um modo geral buscam-se respostas para questões como: **Como tornar mais efectivos e sustentáveis os Programas de assistência ao desenvolvimento Parlamentar?**

Foi na tentativa de responder à esta questão que a WFD e o Parlamento Moçambicano apostaram na criação do Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP), como vector principal da sua intervenção.

*“O estabelecimento de um Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP) torna-se uma resposta ideal para os desafios que a Assembleia da República enfrenta no desenvolvimento de capacidade dos Recursos Humanos da Assembleia. Hoje, debatemo-nos com problemas ligados à (1) falta de instituições especializadas na área de formação parlamentar (2) poucas oportunidades de aceder a um curso profissionalizante nesta área devido aos custos insuportáveis para a actual situação financeira da AR e, em vários casos (3) os cursos e abordagens utilizadas das poucas oportunidades que acedidas a formação mostram-se pouco relevantes à nossa realidade parlamentar”. (Baptista Machaeie – antigo Secretário Geral da Assembleia da República durante a sessão de abertura do Seminário internacional sobre desafios e experiências no estabelecimento dos Institutos de Formação Parlamentar: 2011).*

Estima-se que, actualmente, 190 dos 193 Países, tem um Parlamento. (UNDP:2011)

Para além dos factores acima citados a eleição do modelo de Centro pretendia, também, responder a dois princípios básicos da Teoria da Mudança:

- **O Parlamento é sujeito activo e protagonista na busca de soluções para os seus problemas:** Através da criação dum **CEFP**, que estaria sob a gestão do próprio Parlamento, a Assembleia da República, criava em si a capacidade dela própria liderar a busca de respostas para os desafios colocados no fortalecimento de capacidades dos Deputados e Funcionários.
- **As mudanças vêm de dentro do próprio parlamento:** Assim a decisão sobre que reforma é vital e como direccionar os programas de capacitação passa a ser de responsabilidade do próprio parlamento.



## **Caso: Visitas de Estudos em busca de um modelo para o CEFP de Moçambique.**

Em Janeiro de 2011, uma Delegação composta pelo Secretário Geral da Assembleia da República (Dr. Baptista Machaieie), seu Assessor Parlamentar (Albano Macie) e o Representante da WFD em Moçambique (Felizberto Mulhovo) visitaram os Parlamento Britânicos e Português em busca de um modelo adequado para o Centro de Estudos e Formação Parlamentar da Assembleia da República (AR).

*Esta visita foi de capital importância para a definição do modelo do nosso Centro, pois foi possível colher e combinar experiências dos dois parlamentos e construir o nosso modelo (Dr. Baptista Machaieie, até então Secretário Geral da AR).*

A realização destas visitas representou um grande avanço no estabelecimento do Centro. Os contactos estabelecidos com estes dois parlamentos serviram não só para o aprofundamento das questões técnicas do Projecto de Centro, mas também, para encorajar a delegação moçambicana a seguir em frente com o Centro.



*Delegação Moçambicana reunida com o Secretário Geral do Parlamento Britânico*



*Delegação Moçambicana reunida com o Secretária Geral da Assembleia da República de Portugal*

### **3.1. Fortalecimento Parlamentar através do Modelo de Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP)**

Em Agosto de 2011 foi lançado oficialmente o Centro de Estudos e Formação Parlamentar da Assembleia da República (AR). Desde então, o Centro tem sido preparados e administrados cursos de capacitação aos funcionários e deputados. Além disso, o Centro apostou ainda na provisão de cursos de formação de curta duração para os parceiros e colaboradores da Assembleia da República, como são os casos de Jornalistas Parlamentares e Organizações da Sociedade Civil. O Centro iniciou, ainda um curso de capacitação às Assembleias Províncias tratando-se de instituições recém criados, que exercem actividades similares às da Assembleia da República.

### **3.2 Etapas Seguidas na criação do Centro**

Para o estabelecimento efectivo do Centro foram identificadas três etapas fundamentais:

### **Etapa I: Fase Preparatória**

- 1) Levantamento de base sobre os modelos de Centros de Formação Parlamentar em outros Países;
- 2) Concepção do Modelo Moçambicano;
- 3) Definição das áreas de intervenção;
- 4) Elaboração de um Plano de Negócios;
- 5) Identificação e definição de equipas de formadores;
- 6) Realização de estudos de base;
- 7) Elaboração de módulos de formação e administração das primeiras formações;
- 8) Avaliação do Primeiro Ciclo de Formações.

### **Etapa II. Abertura Oficial do Centro de Estudos e Formação Parlamentar**

- 1) Recrutamento de Formadores internos (por concursos interno só para funcionários da AR);
- 2) Formação de formadores para os candidatos seleccionados;
- 3) Elaboração de um Currículo interno;
- 4) Controle de qualidade e revisão do curriculum pelos académicos;
- 5) Administração das formações;
- 6) Revisão e Consolidação das abordagens.

### **Etapa III. Passagem da Gestão do Centro a AR**

- 1) Criação de uma Unidade de Gestão composta por funcionários da AR;
- 2) Consolidação de Parcerias como colaboradores externos, incluindo financiadores a longo prazo

### **Informação sobre o CEFP de Moçambique**

*O Centro de Estudos e Formação Parlamentar está situado dentro das instalações da Assembleia da República de Moçambique. Neste momento encontra-se numa fase de transição da gestão da WFD para o Parlamento. O Centro conta com cerca de 15 formadores internos agrupados em cinco eixos temáticos, nomeadamente: **Gestão e Processos Parlamentares, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Fiscalização Financeira, Organização e Funcionamento da Assembleia da República, Papel fiscalizador das Assembleias Provinciais.***

*O Centro foi concebido de modo a operar com base em equipas multidisciplinares de formadores internos e externos. Aos níveis externos conta-se com duas grandes categorias de formadores: formadores ligados a instituições locais e às instituições internacionais.*

*Instituições internas compreendem Universidades Públicas e Privadas, Institutos de Formação, Empresas de consultoria e ONGs dedicadas a prestação de serviços de formação. Exemplos: Universidade Eduardo Mondlane, MB Consulting, Gil e Media Consultoria, Rede de Organizações da Sociedade Civil para Advocacia (RuTh).*

*Instituições internacionais compreendem os membros do Consórcio da Westminster para Paramentos e Democracia, nomeadamente, Thomson Reuters Foundation (TRF), Essex University, House of Common – British Parliament, Commonwealth Parliamentary Association -UK Overseas Office, International Bars Association (IBA). Desde a sua criação as formações do Centro já beneficiaram Funcionários, Deputados, OSC, Jornalistas e membros das Assembleias Provinciais.*

*O Centro faz parte de uma rede de instituição similares que está neste momento a constituir uma associação de Centros e Institutos que se à dedicam na área de formação parlamentar. Há que referir que trata-se de uma iniciativa lançada em Maputo, aquando da realização do seminário internacional sobre as práticas de formação parlamentar.*

### 3.2 Notas sobre Vantagens e Lições aprendidas no estabelecimento do Centro

#### a) Vantagens

- Maior sentido de Propriedade e Protagonismo da Assembleia na resposta às necessidades de formação do seu pessoal;
- Relevância e acessibilidade dos cursos de formação para deputados e funcionários;
- Redução de custos das formações;
- Maior controlo dos efeitos dos cursos na profissionalização dos funcionários e deputados;
- Maior cometimento dos Funcionários em dar seguimentos às actividades pós-formação;
- Maior acompanhamento e controle da Direcção de Recursos Humanos sobre o desenvolvimento de competências no Staff da AR.

#### b) Lições Aprendidas

- A definição de cursos e currículo de formação dos funcionários parlamentares tem maior relevância e aceitação quando se envolve a Direcção dos Recursos Humanos da Assembleia.
- O envolvimento de Pessoal interno como formador do Centro é uma grande valia para a definição de relevância dos cursos.

## Capítulo IV. Principais Abordagens: Serviços, Métodos de Aprendizagem e Formadores



*Sessão de Formação dos Funcionários da AR*

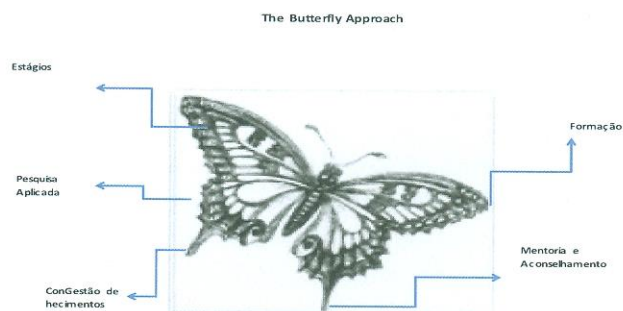
Como foi referido anteriormente, um dos principais desafios na capacitação parlamentar consiste em definir métodos e abordagens de formação relevantes ao seu contexto. Em outros termos, o carácter único, a complexidade e sensibilidade política das relações que caracterizam os Parlamentos tornam ainda muito difícil a decisão sobre a selecção de abordagens e métodos adequados a cada situação e grupo.

A capacitação dos parlamentos torna-se ainda complexa reconhecendo que se trata de uma área bastante nova ao nível internacional e algumas das experiencias e lições precisam ainda de ser documentadas e partilhadas.

### O Modelo da Borboleta

O surgiu em reconhecimento de que os serviços de formação, por si só não garantem a efectiva transferência ou estímulo de habilidades nos formandos. Para responder às especificidades de capacitação de cada grupo e, sobretudo, produzir efeitos visíveis torna-se relevante considerar a combinação de métodos e instrumentos de capacitação.

Esta abordagem assume que a capacitação parlamentar deve ser encarada como uma borboleta que, para conseguir voar precisa combinar um conjunto de “asas”, cada uma cumprindo uma dada função. Assim, conforme a ilustração abaixo, a capacitação parlamentar, independentemente, do grupo (funcionários ou deputados) deve considerar a combinação de diferentes serviços/instrumentos para a efectividade dos seus efeitos.



Assim, a abordagem de fortalecimento parlamentar transformou-se num instrumento que presta serviços de formação em combinação com a mentoria, estágios profissionalizantes, visitas de estudos, seminários de partilha de experiencias, mesas redondas entre outras.

Na definição dos serviços a prestar para o fortalecimento da **capacidade interna** dos parlamentos importa distinguir dois grupos de formandos:

- Por um lado, os Deputados - eleitos pelo processo de Sufrágio Universal, sem contudo, levar em conta a sua formação académica ou área de especialização profissional.
- Por outro lado, os funcionários - o grupo recrutado via concurso público, tomando em consideração as suas qualificações académicas e profissionais.



O facto cada grupo ter sido recrutado usando processos distintos e ocupar "status" diferenciado fez com que os grupos reajam reagissem de forma diferente a cada abordagem e métodos de capacitação, exigindo do Programa, a busca de modelos mais adequados para a natureza dos formandose desafios específicos de cada seguimento.

Assim, a assistência a estes grupos considerou a introdução de pacotes de métodos, instrumentos e serviços que, de forma combinada, poderiam ajudar a responder as especificidades de cada grupo. Deste esforço surgiu o Modelo da **Borboleta para o Fortalecimento Parlamentar**, retratado na página anterior:

#### 4.1. Abordagens sobre Formação dos Deputados

Formar deputados não é tarefa fácil. Esta opinião tem sido uma constante nos relatórios e avaliações de Programas de fortalecimento Parlamentar em reconhecimento das dificuldades atravessadas na identificação de modelos efectivos de capacitação deste grupo. Em diversos casos as abordagens e métodos que serviram para a formação dos funcionários parlamentares, mostram ser menos efectivos na capacitação dos deputados. Dos vários factores, os que mais contribuem para tal situação foram identificados os seguintes:

- *Devido à natureza e complexidade das suas tarefas, os deputados, tem tido pouco tempo para participar em cursos de formação basta apenas olhar para ciclo e calendário da Actividade Parlamentar na Assembleia da República (AR), confirma-se facilmente as dificuldades em fazer com que os deputados participem num curso de formação que dure mais de três dias.*
- *Em alguns parlamentos, incluindo o Moçambicano, os deputados representam um grupo bastante heterogéneo, não só nos seus interesses, mas também, em termos de níveis de formação. Esta situação obriga ao formador a identificação de abordagens e modelos de formação/capacitação mais adequadas.*
- *Devido a natureza política das tensões e interesses conflitantes entre as bancadas partidárias, formar este grupo exige um exercício bastante aturado de busca de abordagens que sejam pouco susceptíveis à interpretações e conotações políticas contrárias à mensagem que se pretende transmitir.*
- *Os custos de formação dos deputados, devido ao status que este grupo ocupa, são em muitos casos bastante onerosos.*
- *Parte significativa dos deputados está em fase adulta e com pouca pré-disposição a abordagens de formação "teórica".*

Por forma a evitar riscos acima apontados, o Programa da TWC, investiu na busca de métodos mais práticos e participativos, que atraem a atenção e interesse dos deputados e que asseguram que em a cada etapa eles assumem a liderança dos processos de aprendizagem. Dos métodos com maior efectividade destacam-se os seguintes:

- a) **Oficinas de Produção de Leis** – trata-se de uma abordagem de aprendizagem de adultos centrada no *aprender fazendo* e busca incentivar e engajar os deputados numa prática de aprendizagem orientada para a produção de soluções para problemas concretos enfrentados por uma Comissão ou Bancada Parlamentar. Até então, as Oficinas foram usadas para estimular a capacidade dos deputados na iniciativa de Leis.
- b) **Aprendizagem aos Pares** – trata-se de um método de aprendizagem que estimula a aquisição de conhecimentos através da promoção de contactos de partilha de experiência e conhecimentos entre deputados de Comissões homólogas. Geralmente, envolve Deputados de diferentes parlamentos que enfrentam ou enfrentaram problemas e desafios similares. Em diversos casos, este método é implementado através de seminários, *workshops* e visitas de estudo.
- c) **Estudo de Caso** – Trata-se de um método que provou ser efectivo na capacitação dos deputados. Este método permite disseminar histórias de sucesso e boas práticas vividas por outros deputados que enfrentaram situações similares.
- d) **Formações temáticas e baseadas na resolução de problemas** – é um método que estimula a aprendizagem dos deputados através do seu envolvimento activo em discussões participativas para a busca de soluções para problemas concretos. Este método tem ajudado na obtenção de alto nível de satisfação dos parlamentares, pois, no fim de cada sessão há uma solução concreta para um problema real .
- e) **Uso de boas práticas** – a aprendizagem baseada em boas praticas é, também, uma das mais importantes práticas para encorajar a aprendizagem dos Deputados, pois, lhes permite o acesso a experiências de sucesso que funcionaram em outros contextos.
- f) **Uso de Vídeos e documentários (exposição áudio visual)** – um dos grandes desafios na formação parlamentar é atrair sua atenção para cativar a sua aprendizagem. Em diversos casos a formação baseada em material/texto escrito mostrou-se pouco atractivo para os deputados. É neste contexto que o uso de documentários projectados em vídeo foi adoptada como uma das formas mais efectivas para atracção do interesse dos deputados.
- g) **Trabalho de Campo na companhia de um mentor** – trata-se de um método que estimula a aprendizagem prática dos deputados, colocando-os em contacto directo com os problemas e principais intervenientes. Este método revelou-se efectivo pois há um claro comprometimento dos deputados em dar seguimento às acções identificadas.

#### **Caso: O Modelo das Oficinas de Produção de Leis**

Em resposta aos desafios de transmissão de conhecimentos para os deputados, o Programa, resolveu adoptar as abordagens de formação baseada na aprendizagem de adultos. Trata-se de intervenções de capacitação inspiradas na aprendizagem prática, que resulta da abordagem de aprender fazendo. É neste quadro que foi criada o modelo das “**Oficinas de Produção de Leis**”.

As oficinas foram usadas pela primeira vez em Abril de 2011, com o objectivo de assistir à Comissão de Agricultura Desenvolvimento Rural e Serviços Económicos na produção de lei de agricultura. Em seguida foram abrangidas as Comissões de (1) Assuntos Sociais Género e Ambientais na produção de uma reflexão sobre a possibilidade da revisão da lei da Família e produção do Anteprojecto de Lei de Gestão de resíduos sólidos e (2) Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social na feitura do Anteprojecto de lei do Direito à Informação.

### **Afinal, o que é que visa uma “Oficina de Produção de Leis”?**

De um modo geral, as Oficinas surgem como um tipo de formação através da qual os beneficiários são sujeitos a um processo de aprendizagem prática que culmina com a produção de um resultado concreto.

Na verdade, a oficina é um modelo que estimula a aprendizagem em grupo, estimulando discussões e produção de consensos do grupo sobre as melhores soluções para os problemas identificados. Um dos grandes incentivos que este modelo oferece aos participantes é a garantia que em cada sessão sejam produzidos resultados concretos. As oficinas são aplicáveis no apoio às Comissões de Trabalho, Bancadas Parlamentares e Funcionários de unidades orgânicas do SGAR.

Trata-se de uma intervenção ainda, em experimentação e visa, essencialmente, melhorar as sessões de formação dos deputados, estimulando e catalizando saberes práticos que melhorem de forma visível e significativa o seu desempenho.

Importa referir que as Oficinas não só se aplicam em casos de melhoria de iniciativa legislativa e revisão de leis, como também, em casos de capacitação em matérias ligadas à fiscalização e gestão parlamentar. Igualmente, é uma boa ferramenta para casos que exijam uma abordagem prática na produção de resultados tangíveis e mensuráveis (ou pelo menos demonstráveis).

### **Oficinas de Produção de Leis:**

*‘Oficinas’ funcionam como um efeito catalisador da iniciativa legislativa das Comissões e do aperfeiçoamento do apoio técnico-legilativa. Neste cenário, é definido um pacote de assistência técnica que acompanha todo o ciclo de elaboração de um anteprojecto.*

*O Ciclo integra 8 fases:*

- (1) Uma sessão seminarial;*
- (2) Assessoria técnica após a primeira sessão;*
- (3) Pesquisa aplicada para subsidiar o entendimento da matéria a legislar;*
- (4) Visitas de estudo comparativo outros parlamentos (caso necessário);*
- (5) Acompanhamento (coaching) na de sessões de auscultação pública sobre a matéria objecto de anteprojecto;*
- (6) Sessões de produção e simplificação de documentos de análise;*
- (7) Facilitação de discussões internas da Comissão;*
- (8) Redacção da versão de anteprojecto a submeter à Assembleia da República*



## Vantagens e Lições Aprendidas da implementação das oficinas

- **Sentido de propriedade (*ownership*) e Protagonismo dos Deputados:** um dos grandes constrangimentos apresentados pelas diversas avaliações feitas aos programas de fortalecimento parlamentar é o baixo *ownership* e pouco *protagonismo* dos deputados que, por várias vezes, se têm mostrado como meros convidados nas sessões de formação. Este aspecto em larga medida, fragiliza a possibilidade do comprometimento dos deputados na realização de acções de seguimento. No entanto, o modelo das oficinas tem o mérito de impulsionar a liderança e protagonismo dos deputados no desenho e implementação de cada etapa do ciclo de aprendizagem.
- **Maior compreensão e controlo de cada etapa:** A primeira etapa do ciclo das Oficinas consiste em clarificar para todos os participantes as principais fases e desafios a enfrentar até que se chegue ao resultado final. Nesta mesma etapa os deputados assumem o compromisso de liderar todos os processos, todavia, assegurando que os assessores técnicos assumam a responsabilidade e controlo da componente técnica do ciclo. (ex. Pesquisas, Relatórios técnicos e estudos comparativos).
- **Produção e controlo de resultados em cada etapa:** Esta é, na nossa óptica, uma das componentes mais encorajadoras das oficinas. O ciclo de uma oficina é organizado de modo que no final de cada etapa seja planificada a obtenção de um resultado concreto e visível que justifica a realização da actividade. Por exemplo, as visitas de estudos devem culminar com a elaboração de um relatório técnico que sistematiza o aprendizado e as recomendações a serem incorporados no documento base.
- **Value for Money:** Trata-se de uma abordagem recente, bastante usada pelos doadores preocupados em demonstrar que os fundos doados aos países beneficiários está a ser usado de forma correcta e efectiva na produção de impactos visíveis. Assim, a abordagem das oficinas tenta garantir que a cada etapa as actividades são realizadas com baixo custo e maior qualidade e, sobretudo, vão se gerando resultados acima do esperado.

### Caso: Oficina de Produção de Leis para a análise do anteprojecto de Lei do Direito à Informação

Os Deputados membros da Comissão de Administração Pública Poder Local e Comunicação Social (CAPPLCS), beneficiaram de um ciclo de capacitação baseada na abordagem de Oficina de Produção de Leis.

As oficinas serviram de base para o lançamento de actividades visando impulsionar o trabalho da Comissão nesta matéria. Actualmente, como resultado da aprendizagem adquirida nas oficinas a Comissão mostra-se bastante engajada e avançada na produção do anteprojecto.

Foi neste âmbito que os deputados da Comissão, já realizaram visitas de estudos a outros países, realizaram audições públicas em torno do Anteprojecto e prepararam a primeira proposta técnica para a discussão ao nível da Comissão e, futuramente, a ser submetida à discussão em plenária.



*Deputados da CAPPLCS durante a sessão de Oficina para a produção de Anteprojecto de Lei sobre o Direito à Informação*

### Caso: Oficina de Produção de Leis – Anteprojecto de Lei de Agricultura

Os Deputados membros da Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Assuntos Económicos e Serviços (CADRAES), também beneficiaram das capacitações baseadas na abordagem das “Oficinas”. Como resultado imediato do aprendizado adquirido por via das Oficinas, os Deputados desta Comissão, estão neste momento a mostrar progressos significativos na elaboração por iniciativa própria, do anteprojecto de Lei da Agricultura.



*CADRAES durante a oficina de Produção do Anteprojecto de Lei de Agricultura*

À luz das actividades de seguimento, a Comissão, já participou de debates públicos com os membros da Sociedade Civil e académicos para colher suas sensibilidades. Também foram realizadas visitas de estudos, workshops de preparação de termos de referência e documentos técnicos para a consolidação da Proposta em menção.

### Caso: Deputados da Comissão de Assuntos Sociais, Género e Ambientais (CASGA) durante o trabalho de Campo no contexto de formação para a produção do Anteprojecto da Lei da Gestão de Resíduos Sólidos

As **visitas de (estudo) campo** na companhia de um Mentor, são de capital importância na formação dos Deputados. No Programa da WFD esta abordagem foi bastante explorada para grupos que pretendiam aprofundar seus conhecimentos e instrumentos de iniciação de uma Lei ou fiscalização de impacto das leis e políticas publicas no dia a dia do Cidadão.

As visitas de campo permitiram aos Deputados o contacto directo, a familiarização e recolha de testemunhos directos dos afectados. E, conseqüentemente, facilitaram o trabalho do mentor de associar a relevância da acção dos deputados na busca de soluções para os problemas identificados.

A foto ao lado, ilustra a Comissão de CASGA durante uma visita ao “Depósito de Lixo de Lingamo” (Provincia de Maputo) para melhor percepção dos desafios na mitigação de riscos ambientais através da elaboração do Anteprojecto de Lei de Gestão de Resíduos Sólidos



*Deputados e Assistentes do CASGA, Funcionário do Gabinete Parlamentar, CTV, WWF e WFD na sessão de trabalho de campo para a iniciação do Anteprojecto de Lei sobre a Gestão de Resíduos Sólidos*

Esta abordagem foi também usada no apoio ao Gabinete de Juventude Parlamentar com vista a iniciação de actividades de fiscalização da situação dos jovens na actividade de exploração mineiras.

## Caso: Fiscalização Financeira



Sessão de formação sobre  
fiscalização financeira

*Funcionários do Gabinete Técnico durante uma Sessão de formação, orientada pela National Audit Office (NAO), sobre análise e interpretação dos Orçamentos e Contas Públicas*

sugeriram, como recomendação das visitas, que o gabinete técnico deveria ser melhor capacitado para assistir as Comissões e Funcionários na produção de análises, bem como e pareceres técnicos na leitura e interpretação dos orçamentos.

Em seguimento destas recomendações o Gabinete Técnico, em parceria com o Programa da WFD, promoveu um curso de capacitação do seu pessoal em análise e interpretação de orçamentos e contas públicas

A componente de fiscalização financeira teve um enfoque especial no Programa. No apoio a esta área o Programa promoveu a participação de deputados da Comissão de Plano e Orçamento (CPO) e funcionários do SGAR (do Gabinete Técnico e Assistentes da Comissão) em seminários e visitas de estudo a outros Paramentos, com enfoque a Líbano e Parlamento Ugandês.

A finalidade destes apoios era incentivar a promoção de um modelo de apoio às comissões através do empoderamento de uma unidade de apoio técnico aos Deputados – o Gabinete Técnico.

Os deputados e funcionários, tendo vivenciado a boa prática do Parlamento Ugandês na criação de uma unidade de apoio à fiscalização financeira,

## Caso: Visita de Estudo ao Parlamento Ugandês



*Delegação da Comissão de Plano e Orçamento numa visita de Partilha de experiência com a Comissão homóloga do Parlamento Ugandês.*

### **Caso: Deputados do CASGA durante uma sessão de partilha de experiência como os seus pares (Deputados) do Parlamento Britânico em matéria de legislação e fiscalização ambiental**

A partilha de experiências entre Deputados de Parlamentos diferentes ocupou um lugar central na catalisação do processo de aprendizagem dos parlamentares.

A foto ao lado ilustra um dos principais momentos de partilha de experiência entre Deputados da CASGA e Deputados do Parlamento Britânico sobre o Papel do Deputado na Fiscalização Ambiental.

Este seminário serviu para consolidar o interesse da CASGA em avançar com iniciativas orientadas para a mitigação de riscos ambientais no contexto do desenvolvimento económico em Moçambique.



*Workshop realizado em Maputo sobre praticas parlamentares de legislação e fiscalização ambiental*

#### **4.2. Abordagem para a capacitação dos Funcionários**

Apesar de se considerar que a formação dos deputados é mais complexa que a dos funcionários, isso não significa que lidar com este grupo de funcionários seja fácil ou menos exigente. O levantamento das necessidades de formação aos funcionários da Assembleia da República (AR:2010) demonstrou que em muitos casos os funcionários reclamam a relevância e qualidade dos cursos realizados.

*“Desde que cheguei à Assembleia Já assisti a mais de 7 formações, mas pelo facto de serem formações genéricas e superficiais, estas não me permitem captar instrumentos necessárias nas minhas actividades práticas do dia-a-dia de trabalho no Parlamento” (testemunho de um funcionário do SGAR).*

*“Alguns dos formadores podem até ser bons como professores universitários, mas as suas metodologias aqui no parlamento têm sido ineficazes, pois eles tratam-nos como se fôssemos estudantes na sala de aulas e em muitos casos mostram ignorar a nossa realidade como funcionários parlamentares” (testemunho de um funcionário do SGAR).*



*Funcionários de SGAR durante uma Sessão de Formação em Práticas e Serviços Parlamentares*

Nos testemunhos acima apresentados notamos que a formação dos funcionários parlamentares também é algo complexo. Em muitos Programas tem se contratado consultores externos com bastante domínio da área em que se pretende formar os funcionários, mas devido à inexperiência ou fraco domínio da realidade dos parlamentares as suas intervenções mostram-se pouco eficazes na selecção dos métodos e abordagens de formação. Em alguns casos, os próprios funcionários mostram-se “fatigados” devido à formações repetitivas do mesmo tema. Desta feita ao nível do Programa da TWC procurou-se adoptar algumas abordagens e métodos mais efectivas na formação dos funcionários:

- **Aprendizagem baseada na criação de grupos de estudo (Self Learning Groups):** Esta abordagem consiste na criação de grupos de estudo formados por funcionários parlamentares afectos a um departamento. Geralmente, servem para produzir reflexões em torno de práticas, Procedimentos e Regulamentos Internos. Esta intervenção mostrou-se efectiva em casos de harmonização de abordagens e criação de consensos sobre práticas mais adequadas na interpretação de procedimentos e documentos internos. É também uma estratégia que permite a transferência de conhecimentos de uns para os outros e cria maior autoconfiança nos funcionários sobre como agir numa situação real.
- **Aprendizagem baseada em formações seminariais:** Esta abordagem mostrou-se efectiva em casos de formações que requerem uma certa dosagem nas abordagens teóricas, como por exemplo, temas sobre a integração das abordagens dos direitos humanos na produção de leis.
- **Workshops interactivos com ONGs:** Este tipo de workshops mostrou-se efectivo no processo de familiarização dos funcionários parlamentares com o ambiente externo e, sobretudo, no processo de consolidação de vínculos para a obtenção de fontes de informação (relatórios de pesquisas, opiniões do cidadão, entre outras) para a produção de evidências que ajudem na produção de análises e pareceres técnicos.
- **Estágios “on Job”:** trata-se de uma abordagem baseada na aprendizagem prática. Este modelo torna-se mais efectivo em casos de funcionários que pretendem aprofundar suas competências profissionais ligadas ao saber fazer, numa determinada área.
- **Visitas de estudo e estudos comparativos:** estas abordagens também se mostram eficazes na capacitação dos funcionários. Geralmente, são mais recomendáveis em casos de funcionários que se debatem com o processo de reformas internas ou produção de novas propostas de leis.
- **Partilha de experiência:** estas tomaram vários formatos: Workshops e seminários internacionais, visitas de estudos ou estágios em outros Parlamentos. O fundamental deste tipo de iniciativas é que permite ao capacitado vivenciar experiências úteis para a sua aprendizagem e, sobretudo, obter respostas sobre possíveis soluções para os desafios que enfrenta no seu trabalho diário.
- **Estudos de “caso” (vide o capítulo sobre a formação dos deputados).**
- **Demonstrações audiovisuais: (vide o capítulo sobre a formação dos Deputados).**

## Capítulo V. Inclusão das Organizações da Sociedade Civil e Jornalistas na lista dos beneficiários do Programa

No início deste trabalho apresentamos a Matriz que ajudou na definição do enfoque do Programa, da qual foi possível identificar a componente externa como relevante ao fortalecimento parlamentar, nomeadamente a componente da Sociedade Civil e Media. Assume-se como pressuposto da Teoria de Mudança que o trabalho com a Sociedade Civil e Media ajuda a fortalecer a capacidade de diálogo entre o Parlamento e o Cidadão e, conseqüentemente, ajuda a criar um parlamento aberto e, sobretudo, ao serviço do Cidadão.

### 5.1. Apoio ao Trabalho Jornalístico



*Formação de Jornalistas orientada pela TRF e GMG*



*Jornalista Sérgio Banze, Vencedor do concurso para melhor artigo jornalístico sobre a actividade parlamentar*

Aquando do início do Programa foi identificado o Acesso à Informação como um dos principais pilares da Intervenção do Consórcio. Nesta componente coloca-se a formação dos órgãos de comunicação social em matérias ligadas à cobertura de assuntos parlamentares como elemento central da estratégia.

Esta escolha revelou-se bastante importante para catalisar e impulsionar a qualidade jornalística na cobertura de assuntos parlamentares. Foram realizados cursos de curta duração direccionados a assuntos de relevância dos jornalistas, com enfoque para matérias económicas e sobre o funcionamento da Assembleia da República.

A intervenção na área de apoio aos jornalistas parlamentares não se resumiu na formação, mas também incluiu apoio à ideia da criação da Rede de Jornalistas Parlamentares e realização de um ciclo de concursos para a premiação dos melhores artigos jornalísticos de cobertura parlamentar.

#### Caso: Capacitação de Jornalistas Parlamentares

Em Moçambique o desenho e administração de Cursos de formação aos jornalistas teve dois grandes momentos:

O Primeiro, consistiu na criação e consolidação de uma equipa mista de formadores nacionais e estrangeiros. No caso vertente, formadores da Tomnson Reuters Foundation (TRF) Juntaram-se a

formadores provenientes de uma empresa local que presta serviços de consultoria na area da Media, Gil e Media Gestão (GMG).

O segundo consistiu na criação de uma equipa de formadores interno que complementavam as formações oferecidas pelos formadores externos, trazendo aspectos de relevância no dia a dia do Parlamento. Ou seja, enquanto os formadores externos administravam cursos meramente técnicos referentes aos métodos e abordagens na produção e divulgação de matérias jornalísticas, os formadores internos procuravam trazer aspectos ligados à organização e funcionamento da AR.

Para estimular o uso do aprendizado para produção das matérias jornalísticas, foi lançado um concurso para os jornalistas formados pelo Programa, para se apurar o melhor artigo de cpbertira jornalística aos assuntos Parlamentares. Tal concurso sorteou um artigo elaborado pelo Sérgio Banze, Jornalista do Grupo Soico, um empresa independente.

### **Rede de Jornalistas Parlamentares – REJOPAM**

A Rede de Jornalistas Parlamentar foi lançada em Agosto de 2011 tendo contado com a presença de convidados de honra o Alto-Comissário do Reino Unido em Moçambique, Shaun Claire, e a Presidente da Assembleia da República, Dra. Verónica Macamo Ndlovu que apresentaram discursos encorajadores para a Rede.

A Rede é composta por cerca de 30 jornalistas membro provenientes de diversos órgãos de comunicação social de Moçambique, a destacar Radio, Imprensa Escrita e Televisão. A Rede cumprirá o mandato de contribuir para o fortalecimento da qualidade de trabalho jornalístico dos jornalistas que trabalham nesta área.



*Jornalistas membros da REJOPAM, membros do Secretariado Geral e Parceiros de Cooperação Internacional*

## 5.2. Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil

A componente sobre a formação das Organizações da Sociedade Civil, de certa forma, tinha sido negligenciada no início do Programa. No entanto, aquando da realização da primeira avaliação intermédia constatou-se que a não inclusão desta componente poderia fragilizar o Programa, sobretudo, no fortalecimento da capacidade de diálogo entre os deputados e actores não estatais.

Em resposta a esta constatação, o Programa, introduziu-se a capacitação das OSC como uma componente importante da estratégia. Com esta componente o Programa esperava-se construir uma plataforma de diálogo produtivo entre os deputados e membros das Organizações da Sociedade Civil.

Nesta área foram usadas os seguintes métodos de capacitação:

- Workshops temáticos entre deputados e membros das Organizações da Sociedade Civil;
- Seminários de Partilha de Experiência e visitas de estudo entre deputados da AR e de outros Parlamentos (Uganda e Reino Unido);
- Feiras do livro – exposição dos trabalhos feitos pelas ONGs com relevância na actividade parlamentar;
- Cursos modulares de curta duração para de formação conjunta das OSC e Funcionários da AR em matérias ligadas a organização e funcionamento da Assembleia e relevância do diálogo entre o Parlamento e a Sociedade Civil.

### Caso: Formação aos Membros do Movimento de Educação para Todos

Os Formadores Internos conceberam um programa de Formação para os membros das Organizações da Sociedade Civil melhorarem o nível de compreensão sobre a lógica e funcionamento da AR.

Este ciclo de capacitação foi inaugurado pela Formação dirigida para os membros do Movimento de Educação para Todos. O curso abrangeu cerca de 47 membros da Sociedade Civil.

Após estas formações o MEPT e as Organizações membros, fizeram a revisão do seu Plano Estratégico de modo a incluir a componente sobre advocacia parlamentar, anteriormente negligenciada.



*Formadora do Centro durante uma sessão de formação aos membros da Sociedade Civil – do Movimento de Educação para Todos.*



*Sessão de formação do Movimento de Educação para Todos sobre a Organização e Funcionamento da AR*

*Membros do MEPT, são assessorados pela RuTh na revisão do seu plano de advocacia introduzindo a componente parlamentar*



## Caso: Diálogo Parlamento e Sociedade Civil

O Parlamento Moçambicano, reconhece as Organizações da Sociedade Civil como importantes parceiros na consolidação do trabalho dos deputados.

Neste âmbito o Programa da TWC dedicou especial atenção ao desenho de programas que potenciam o diálogo parlamento-Sociedade Civil. Alguns exemplos são, as iniciativas de realização de “Feira do Livro” onde as ONGs, Agencias de Cooperação são convidados a fazer exposição de literatura que aborda diversos temas sobre a democracia e desenvolvimento do País.

A Feira da Saúde foi também um dops momentos importantes desta componente. Os Agentes de Saúde e Organizações tiveram a oportunidade de colaborar com a AR para a realização de actividades de sensibilização, testagem e disseminação de informação sobre HIV/SIDA junto dos funcionários parlamentares.

Um dia no Parlamento trata-se de uma inciativa parlamentar onde as OSC, Académicos e Jornalistas são convidados a participar numa sessão de reflexão conjunta sobre os desafios actuais do Legislativo Moçambicano.



*Sala do Plenário da AR*

## Capítulo VI. Formadores e colaboradores do CEFP



*Sessão de formação de funcionários da AR*

Como foi avançado nos capítulos anteriores, o fortalecimento parlamentar é uma área relativamente nova e, por isso, poucas são as instituições que se dedicam a ela. Em Moçambique o desafio é ainda maior ao considerar que não existe uma instituição vocacionada ou com experiência considerável de trabalho na área parlamentar.

Os programas que até então vinham apoiando a Assembleia usavam formadores provenientes de universidades e institutos de formação empresas de consultorias, dentro e fora do País. Sem querer

desqualificar ou retirar o mérito de uso de formadores destas instituições, como foi abordado nos capítulos anteriores, esta abordagem mostrou algumas fragilidades na área de fortalecimento parlamentar:

- Os estudos sobre as necessidades de formação parlamentar revelaram que na opinião de alguns funcionários os cursos administrados por formadores externos ao parlamento eram pouco efectivos em transmitir conhecimentos pois, por um lado, mostravam-se bastante teóricos e, por outro lado, mostravam-se alheios e distantes da realidade parlamentar.
- Trata-se de cursos com custos elevadíssimos e, por isso, bastante cronometrados reservando pouco tempo aos consultores para se familiarizarem e acompanharem acções de seguimento pós-formações.

Para melhor abordar esta questão e minimizar os efeitos negativos de utilização de formadores externos, o Programa, apostou em duas estratégias:

- Criação de equipas de Formadores Internos: Identificar e recrutar pessoal interno com qualificações académicas, experiência e, sobretudo, vontade em trabalhar como formador.
- Criação de Equipas Mistas de Formadores Internos e Externos: Identificar e criar parcerias com instituições e especialistas/formadores externos (nacional e internacional) para realizar cursos conjuntos com os formadores internos.

A formação de formadores internos revelou-se bastante importante para a criação da equipa de formadores internos. Parte significativa dos candidatos a formadores internos tinham experiência de trabalho como funcionários parlamentares e, em alguns casos, tinham alguma experiência na área da docência embora não como formadores neste contexto, a realização de curso de formação de formadores foi bastante útil para o seguinte:

- Promover o domínio de instrumentos e abordagens de formação entre os formadores internos;

- Aumentar autoconfiança dos formadores internos no desenho dos módulos e administração de formações dentro e fora da Assembleia.
- Permitir o reconhecimento e legitimidade perante os seus colegas de profissão;
- Harmonizar as abordagens e estilos de organização e administração de cursos de formação.

### **Experiencia de Trabalho com Formadores Internos e Externos (Locais e Internacionais)**

#### **I. Formadores Internos**

*No início do Programa, a título experimental, foram recrutados dois funcionários do SGAR para integrar as equipas de Formadores criadas pelos membros do Consórcio da Westminster para Democracia e Paramentos. Os dois funcionários participaram em todas fases iniciais do Programa, nomeadamente, (1) definição de áreas chaves de intervenção, (2) Condução de estudos de base, (3) adaptação e contextualização dos módulos iniciais e (4) administração dos primeiros cursos.*

*Tendo a experiencia logrado efeitos positivos, decidiu-se lançar um concurso interno para recrutamento de mais formadores internos. O processo resultou no recrutamento de cerca de 15 formadores que, dependendo da sua área de experiência de trabalho e qualificações académicas, foram agrupados em equipas de formadores. Estes pessoal beneficiou de cursos de formadores parlamentares e actualmente orientam cursos de formação no Centro.*

#### **II. Formadores Locais**

*Trata-se de formadores provenientes de universidades, Centros e institutos, ONGs e empresas de consultorias vocacionados para áreas de interesse do Centro. Na lista de colaboradores o Centro conta com as seguintes instituições: Universidade Eduardo Mondlane (Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito, Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais), MB Consulting, Gil e Media Consultoria e Ruth.*

#### **III. Formadores Estrangeiros**

*Trata-se de uma lista de formadores provenientes das Organizações membros do Consorcio da Westminster, nomeadamente, House of Common do Parlamento Britânico, Commonwealth Parliamentay Association, International Bars Association (IBA) de UK, Thomson Reteurs Foundation (TRF), Universidade de ESSEX, National Audit Office (NAO) e a própria WFD. Os formadores internacionais são uma categoria de especialistas experientes que intervem para reforçar a capacidade dos formadores locais e internos.*

## Exemplos de histórias de sucesso no trabalho com formadores internos

### A. Albano Macie - Formador na área de Legalidade e Direitos Humanos do CEFP



*Dr. Albano Macie, Durante uma sessão de formação dos Deputados sobre iniciativa de Leis e Direitos Humanos*

Albano Macie, Jurista e Assessor Parlamentar na Assembleia da República (AR), é hoje uma das grandes referências quando se fala de exemplos de sucesso no trabalho com formadores internos.

Dr. Macie, fez parte do Primeiro grupo de funcionários que no início do Programa em 2010, foi capacitado como formadores internos e integrados em equipas de formadores externos para administrar cursos ligados a direitos humanos e produção legislativa.

No decurso do Programa, o Dr. Macie orientou cursos de formação aos funcionários Parlamentares, Deputados e Jornalistas que trabalham na cobertura de assuntos parlamentares. Para além de bastante concorridas, as suas formações tem tido retorno (feed backs) bastante positivos dos participantes e parceiros de equipa.

O Dr. Macie foi um dos grandes impulsionadores da criação do modelo de “Oficinas de produção de Leis” para a capacitação da iniciativa legislativa dos deputados.

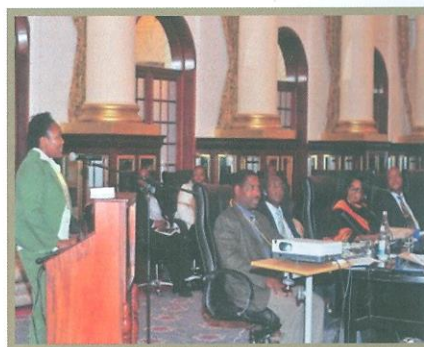
Outro momento mais alto da sua intervenção foi a produção de duas obras importantes para o apoio à Actividade Parlamentar, nomeadamente, o Livro intitulado Direito do Processo Parlamentar em Moçambique (2012) e Como fazer Leis (2012).

### B. Dra. Irene Chissancho Uanzu – Formadora em Organização e Funcionamento Parlamentar

Dra. Irene Chissancho, Cientista Social (formada em Administração Pública) e Assessora Parlamentar. É reconhecida como um dos funcionários que mais contribuiu para a criação do Centro de Estudos e Formação Parlamentar da AR, que para além de participar como formadora, ela se destacou no processo de apoio ao desenho do actual currículo do Centro.

À semelhança do Dr. Albano Macie, a Dra. Irene, integrou o grupo dos primeiros funcionários a trabalhar como formadores parlamentares.

Actualmente, para além de ponto focal da AR no Centro, ela responde pela área de formação em matérias ligadas à Organização e Funcionamento da AR. Trata-se da área que se responsabiliza pelo desenho de cursos para a formação de Jornalistas e Organizações da Sociedade Civil. Os cursos por ela orientados à Sociedade Civil tiveram lotação esgotada tendo, em alguns casos, obrigado o programa a considerar um segunda ronda de formação, de modo a responder à demanda.



*Dra. Irene Chissancho, durante a apresentação do Modelo de Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP) numa Conferência Internacional*

### C. Dra. Luísa Uassicho e Dr. Cesar Bonifácio – Formadores na Área de Assembleias Provinciais e Municipais

A Dra. Luisa Uassiço, Assessora Parlamentar e o Dr. Cesar Bonifacio, Director da Divisão de Apoio às Comissões, ambos com formação superior em Administração e Políticas Pública, se notabilizaram na formação de Assembleias Provinciais.

Os dois formadores foram pioneiros no desenho e implementação do Curso de Formação das Assembleias Provinciais oferecidos pelo Centro.

O destaque vai para a boa prestação demonstrada por ambos na formação dos membros da Assembleia Provincial de Niassa, tendo alcançado uma apreciação bastante positiva por parte dos participantes do curso.



*Dra. Luisa Uassicho, recebendo das mãos do Dr. Tobias Dai, Vice da Bancada da Frelimo e Comissão Permanente da Assembleia, o certificado de formadora do Centro, durante a cerimónia oficial de lançamento do Centro*



*Dr. Cesar Bonifácio, recebendo das mãos da Dra. Maria Angelina Dique Enoque, chefe da Bancada Parlamentar da Renamo, o Certificado de Formador do Centro, durante a cerimónia oficial de lançamento do Centro*

### D. Equipas de Formadores externos e locais/nacionais

Um dos grandes méritos do Programa foi a promoção de parcerias entre instituições nacionais e internacionais. Esta prática pretendia, não só garantir a relevância dos cursos oferecidos, como também, salvaguardar que os programas respondam aos padrões de qualidade internacionalmente exigidos e, sobretudo, promover a sustentabilidade através da transferência de capacidades de formadores internacionais para os nacionais.

Esta prática foi bastante satisfatória pois, em vários momentos *empoderou* os nacionais a dar continuidade das formações, mesmo sem auxílio directo dos formadores internacionais.

Foram vários os casos que os formadores internacionais reconheceram e elogiaram as potencialidades dos formadores nacionais e, estes por sua vez, conseguiram administrar formações com resultados bastantes positivos em termos de satisfação dos formandos.



*Formadores de Universidade da Essex em parceria com Formadores do Departamento de Administração Pública e Ciência Política da FLECS-UEM*



*Formadores da IBA e do Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da UEM*



*Formadores da National Audit Office (NÃO) em parceria com a MB Consulting*

#### E. Processo de Elaboração do Currículo pelos formadores Interno

Um dos momentos mais altos no processo de estabelecimento do Centro foi, sem dúvidas, a experiência de elaboração do Currículo, a partir dos formadores internos.

Trata-se de uma experiência única, em que a Direcção de Recursos Humanos apresentou, aos formadores internos, as necessidades de formação dos funcionários da AR e, por sua vez, os formadores do Centro procuraram desenhar um currículo que respondesse às necessidades apresentadas.

Trata-se de uma sessão facilitada por formadores do Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), que procuravam a cada momento dar o melhor da sua experiência e conhecimentos em benefício da qualidade do trabalho realizado.

Este processo culminou com a elaboração de um currículo que integra cerca de 17 módulos em matérias diversas de interesse e relevância Parlamentar.



*Formadores do Centro durante o processo de elaboração do Currículo Interno*

## F. Formadores do Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP)

A criação do CEFP é processo de aprendizagem contínua. A cada etapa exige-se dos formadores e da direcção momentos de reflexão sobre lições aprendidas visando a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Para o efeito, foi instituído a realização, no fim de cada ciclo de formação, a realização de encontros de balanço.

No foto ao lado está ilustrado uma sessão de balanço, onde os formadores do Centro, avaliam como positivo o primeiro ciclo de formações com cerca de 93% de realização do plano de formação e uma media de 85% do nível de satisfação dos beneficiários das formações.



## Capítulo VII. Trabalho com outros Parceiros de Cooperação

No desenvolvimento do seu Programa de fortalecimento parlamentar em Moçambique, a WFD esteve sempre cometida com os princípios básicos da Declaração de Paris, nomeadamente, o de Sentido de Propriedade, o de Alinhamento, o da Harmonização, o da Gestão por Resultados e o de prestação de Contas Mútuas.

Neste sentido, no início do seu Programa, a WFD, buscou criar iniciativas de harmonização e alinhamento com outras agências que trabalham no apoio ao Parlamento. Assim, seis meses após o início do Programa, a WFD promoveu a criação de um grupo informal (like minded group) de Agências que trabalham no apoio ao Parlamento, concretamente, o PNUD, AWEPA e Cooperação Austríaca. Ainda no mesmo ano, apoiou a Assembleia da República na promoção de diálogos conjuntos com os principais e potenciais parceiros de apoio à mesma.

### Caso: Seminário sobre desafios e práticas de formação parlamentar



*Participantes do Seminário Internacional sobre desafios e práticas de formação parlamentar, realizado em Maputo em Agosto de 2011*

Em Agosto de 2011, foi realizada em Maputo a 1ª Conferência Internacional sobre desafios e práticas de capacitação parlamentar. Entre vários ganhos, o evento, incentivou a maior colaboração entre parceiros de cooperação internacional na busca de melhores formas de maximização da assistência parlamentar.

A AWEPA, o PNUD e a WFD, divulgaram, junto dos participantes, exemplos de práticas e benefícios colhidas pelas instituições no trabalho em colaboração. A colaboração entre os parceiros para a criação da sustentabilidade do Centro de Estudo e Formação Parlamentar da AR constituiu um elemento central das apresentações eitas. Participaram neste evento delegações vindas de Países como Portugal, Kenia, Uganda, Angola, África do Sul e Reino Unido e Moçambique.

Estas iniciativas culminaram com a Assinatura de um acordo entre, a AWEPA e WFD, para juntos contribuírem para o estabelecimento do Centro de Estudos e Formação Parlamentar (CEFP). Deste acordo resultou a criação de uma sala de formação devidamente equipada para hospedar as formações nas Instalações da AR.

### Caso: Partilha da Sala de Formação com Outros Parceiros

A Sala de Formação do CEFP tem capacidade para albergar cerca de 20 participantes e encontra-se equipada de 10 computadores, 22 carteiras, um projector e uma tela.

A Sala foi criada não para beneficiar apenas aos Programas de WFD, mas também a outros parceiros que pretendam apoiar o fortalecimento da Assembleia da República.



*Formadores da National Legislature Congress of United States of America utilizando a sala de formação do CEFP*



A complementaridade e harmonização com outras agências também se verificou ao nível de abordagens e modelos de capacitação Parlamentar. Em 2011, a WFD, introduziu as abordagens de **Oficina de Produção de Leis** como modelo de capacitação das bancadas parlamentares na iniciação de Leis. Esta abordagem serviu de base para juntar AWEPA, WFD e PNUD no apoio à Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Assuntos Económicos (CADRAIS) na iniciação do Anteprojecto de Lei da Agricultura.

A intervenção da WFD não se limitou apenas na busca de harmonização de acções com os tradicionais parceiros da AR, mas também, na promoção de novas parcerias com outras agências de desenvolvimento, como por exemplo: (1) a WWF e CTV no apoio à Comissão de Assuntos Sociais Género e Ambientais (CASGA), (2) IBIS (Associação Dinamarquesa para o Desenvolvimento) no apoio à Comissão de Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social (CAPPLCS) na condução de audições públicas sobre o Anteprojecto de Lei do Direito à Informação e (3) Concern Moçambique no desenho de módulos para a formação das Assembleias Municipais através do CEFPP.

- **Vantagens de trabalho com outros parceiros**

De um modo geral, à luz da **Declaração de Paris**, defende-se que, a harmonização e complementaridade com outros parceiros torna as intervenções mais efectivas pois reduzem os custos, evitam a repetição e duplicações e estimulam a aprendizagem mútua.

Estas vantagens foram confirmadas no trabalho com outros parceiros. São exemplos concretos (a) A complementaridade com AWEPA permitiu a redução dos custos no estabelecimento da sala de formação do Centro, (b) a partilha de custos com a IBIS no apoio a CAPPLCS permitiu alastrar as audições públicas para todas as Províncias do País, (c) A complementaridade com o PNUD e AWEPA permitiu aumentar o ciclo de apoio a CADRAES no processo de produção da Lei de Agricultura. O relacionamento com outros Centros permitiu a eleição de módulos mais sustentáveis para Moçambique.

## Capitulo VIII. Value For Money

*Value for Money* que traduzido literalmente significa o “valor do dinheiro” é uma expressão que nos últimos tempos é mencionada com muita frequência pelas Agências que trabalham no apoio ao desenvolvimento de Países em vias de desenvolvimento.

Na verdade, a expressão demonstra a preocupação cada vez mais crescente dos doadores em garantir que os fundos investidos na assistência ao desenvolvimento sejam usados de forma efectiva, isto é, que sejam usados de modo a garantir o alcance de um número considerável de resultados e impacto usando o mínimo de recursos possível.

O Programa da WFD, também se faz reger por esse princípio no que se refere à escolha de melhores abordagens e práticas para elevar o valor de dinheiro. Destas práticas importa destacar as seguintes:

- **Recrutamento de Formadores Internos:** o Recrutamento de Formadores internos reduziu significativamente o custo de uma formação e contribuiu para o aumento da quantidade e relevância dos cursos.
- **Uso de Instalações da AR para administrar os Cursos:** Antes do início do Programa, os cursos eram administrados fora das Instalações da AR e, em muitos casos, fora da Cidade de Maputo, o que tornava bastante caro realizar uma formação parlamentar. No entanto a formação usando as instalações da AR permitiu reduzir de forma significativa os custos de uma formação.
- **Complementaridade com outros Doadores:** a colaboração com outros doadores, sobretudo na partilha de custos das actividades realizadas em conjunto, foi sem dúvida um meio eficaz para reduzir os encargos para o Programa, sem contudo, correr o risco de não implementar as actividades por exiguidades de recursos.

### Registo de alguns avanços associados aos Programa

*Em termos estatísticos <sup>2</sup>foram registadas mais de 45 as actividades de capacitação que beneficiaram mais de 893 pessoas, concretamente: Todos os funcionarios do SGAR – (530)*

- *5 Comissões de Trabalho (CADRAES, CASGA, CAPPLCS, CPO e CACLDHL) – ( Cerca de 138)*
- *2 Gabinete Parlamentares( GHIV/SIDA e GJP) – (cerca de 12 deputados e 4 funcionarios)*
- *Journalistas – 123 (imprensa escrita, televisão e radio)*
- *1 Assembleia Provincial de Niassa – (cerca de 70 membros)*
- *Membros das Organizações da Sociedade Civil – (cerca de 46 membros)*

<sup>2</sup> Estes dados são ainda provisórios pois este relatório foi elaborado antes do fim do Projecto.



Estas capacitações, de um modo geral, contribuíram para o seguinte:

- 1) Impulsionar os Deputados da CADRAES na produção, por iniciativa própria, do Anteprojecto Lei de Agricultura;
- 2) Impulsionar os Deputados da CASGA na produção, por iniciativa própria, do Anteprojecto de Lei de Gestão de Resíduos Sólidos para a mitigação de Riscos Ambientais;
- 3) Impulsionar os Deputados da CAPPLCS na produção, em colaboração com a Sociedade Civil e Media, a iniciação de Anteprojecto Lei de Direito à Informação;
- 4) Impulsionar os Deputados da CPO na melhoria da qualidade da fiscalização financeira do Executivo;
- 5) Impulsionar os Deputados do Gabinete da HIV/SIDA na fiscalização do impacto da política da HIV/SIDA nas Comunidades;
- 6) Impulsionar o Gabinete da Juventude Parlamentar na fiscalização do impacto da indústria extractiva na vida dos Jovens;
- 7) Impulsionar o secretariado-geral na melhoria dos serviços de apoio aos Deputados, sendo exemplos:
  - a) Estabelecimento do Centro de Estudos e Formação Parlamentar;
  - b) Consolidação do gabinete técnico no apoio a actividade fiscalizadora do executivo;
  - c) Introdução da Oficinas Legislativas para apoiar a produção de leis por iniciativa dos deputados;
  - d) Integração das abordagens de direitos humanos no trabalho de apoio aos deputados;
  - e) Maior articulação com a Media e Organizações da Sociedade Civil;
  - f) Reforço da capacidade da Direcção de Recursos Humanos de diagnosticar e desenhar planos de desenvolvimentos de recurso humanos da AR.
  - g) Harmonização e melhoria de técnicas de redacção de relatórios técnicos.
- 8) Impulsionar a integração de assuntos parlamentares nos Programas de Advocacia do Movimento de Educação para Todos (MEPT);
- 9) Estabelecimento da Rede de Jornalistas Parlamentares de Moçambique (REJOPAM).

## Capítulo IX. Lições Aprendidas e Notas Conclusivas

Os três anos de implementação deste Programa permitiram-nos aprender que:

### A. Componente Programática

#### a) Evitar Falsas Expectativas

A intervenção de agências financiadoras, em muitos casos, depara-se com um cenário cheio de expectativas por parte dos beneficiários. Algumas destas expectativas estão fora do alcance do Programa e, em outros casos, surgiram de actividades que eram parte do Programa mas devido a realocação de fundos (associada à actualização do Orçamento) ficaram fora do Programa. Nestes casos torna-se relevante **informar, divulgar e negociar** periodicamente as actualizações e as razões para o efeito.

#### b) Inovar e actualizar o Programa

Um bom gestor de programas certamente entende que a planificação e, sobretudo, o cumprimento efectivo das actividades previstas ou Planificadas é um bom indicador para o desempenho de um programa. No entanto, na área parlamentar é importante notar que, devido ao seu carácter dinâmico e *politicamente sensível*, nem todas actividades planificadas encontram espaço para ser implementadas e, em alguns casos, as executadas podem não surtir efeito desejado. Desta feita, torna-se importante criar um sistema de monitoria que prevê a actualização de actividades em períodos mais ou menos curtos, para permitir a introdução de correcções e inovações que tornam o Programa mais efectivo.

#### c) Empoderamento dos funcionários

A falta de engajamento dos funcionários num Programa de Fortalecimento Parlamentar pode ser fatal. São os vários exemplos de Programas que negligenciam o contacto com o funcionário parlamentar e estabelecem contacto directo com os deputados. Em diversos casos estes programas terminam cometendo *atropelos* aos procedimentos internos da Assembleia arriscando-se a perder credibilidade. No entanto, o envolvimento do funcionário ajuda a manter o Programa informado sobre os riscos e estratégias de mitigação.

### B. Componente de capacitação

#### a) Qualidade e relevância de cursos para os Deputados e Funcionários

A definição de áreas de capacitação parlamentar deve tomar em conta as causas dos problemas críticos no funcionamento do Parlamento e evitar atacar os *sintomas* ou consequências. Para tal, torna-se essencial que qualquer intervenção de capacitação se baseie numa análise diagnóstico previamente elaborada.

Para que a capacitação/formação dos Deputados surta efeitos é necessário seleccionar cursos e abordagens de capacitação baseada na resolução de problemas concretos e reais enfrentados pelas Comissões de Trabalho e/ou Bancadas Parlamentares. Este tipo de abordagem consegue não só atrair a atenção dos deputados, mas também, garante o seu cometimento em realizar as acções de continuidade.

Os funcionários mostram-se mais atraídos por formações/capacitações que abordam questões ligadas ao seu trabalho de dia-a-dia no Parlamento. Para os funcionários, essas formações, também, fazem mais sentido se estiverem enquadradas dentro da política interna de gestão e desenvolvimento de competências dos Recursos Humanos.

#### **b) Aprendizagem Sul-Sul**

A Partilha de Experiência entre parlamentares de Países diferentes é visto, em vários programas como uma das importantes ferramentas de capacitação. No entanto, é importante notar que o contacto entre Parlamentos de Países “Sul-Sul” torna-se a aprendizagem mais efectiva quando um dos Parlamentos se apresenta como tendo ultrapassado os Problemas enfrentados pelo seu *Par.*

#### **c) Envolvimento da *media* e Sociedade Civil**

O contacto com a Media e OSC deve ser encarado como uma componente de capacitação dos Deputados. Pois, em todo ciclo de sua actividade os deputados só serão efectivos se estiverem em constante diálogo com a Media e Sociedade Civil. Porém, é também importante observar que as OSC e Media também devem ser capacitadas sobre o Papel da Assembleia para permitir um diálogo construtivo e informado.

É também relevante complementar as formações Deputado/Sociedade Civil com a realização de workshops/seminários de reflexão conjunta sobre uma questão concreta que preocupa o Cidadão.

### **C. Componente de Ownership e Sustentabilidade**

#### **a) Ownership e liderança do Programa**

O Programa de fortalecimento parlamentar deve ser enquadrado e alinhado com a agenda interna do Parlamento. As actividades devem ser sempre associadas e/ou fundamentadas dentro do quadro das metas estabelecidas pelas Comissões de Trabalho, Bancadas Parlamentares e Unidades Orgânicas do SGAR.

O Parlamento deve tomar a liderança na continuidade das acções de seguimento das recomendações alcançadas numa acção de capacitação;

#### **b) Sustentabilidade**

A capacitação de Parlamentos é, sem dúvida, uma intervenção bastante onerosa. Desta feita, é fundamental que cada acção seja sempre negociada com os beneficiários na perspectiva de identificar abordagens que ajudem a minorar os custos sem comprometer os resultados pretendidos.

A abordagem de *value for money* deve ser negociada e transformada em cultura de gestão a ser transferida para o Parlamento. Contudo, esta só será efectiva se admitir a participação e comparticipação dos beneficiários.

A utilização de recursos internos (instalações, equipamento e pessoal) ajuda não só a minorar os custos, como também, introduz uma cultura interna de valorização de recursos.

A complementaridade com outras agências doadoras pode representar uma boa estratégia para a combinação de recursos internos e produção de efeitos significativos a curto e longo prazo.

## Capítulo X. Referencias Bibliográfica

- Assembleia da República, Boletim Estatístico (2005-2009)VI Legislatura. AR, 2010.
- Care International UK, Defining Theories of Change, UK 2012.
- Department for International Development, helping Parliaments and Legislative Assemblies to work for the Poor, London, 2004
- Henry Ocole, AAVV, Strengthening Parliamentary Democracy for the 21<sup>st</sup> Century, Papua New Guinea, 2003.
- MACIE, Albano, Direito do Processo Parlamentar Moçambicano. Maputo, Editora Escolar, Editores e Livradores, 2012.
- National democratic Institute for International Affairs, Guide Book for implementing Legislative Programs , Washington DC,2000.
- Secretariado Geral da Assembleia da República, Relatório sobre Levantamento de Necessidade de Capacitação dos Recursos Humanos da Assembleia da República. AR, 2010.
- United Nations Development Programs and Inter-Parliamentary Union, Global Parliamentary Report, Denmark 2012



*Membros do Secretariado Geral da Assembleia da República de Moçambique e Parceiros de cooperação, WFD e AWEPA*

## Lições aprendidas na Capacitação da Assembleia da República de Moçambique

### The Westminster Consortium for Parliaments and Democracy

O Consórcio da Westminster Consortium para Parlaentos e Democracia

Uma Governação Democrática efectiva requer uma Legislatura Capaz, Responsável e baseado na Prestação de Contas. O Consórcio da Westminster para Parlaentos e Democracia (TWC) está cometida pela sustentabilidade de desenvolvimento de capacidades para o fortalecimento de papel de governação dos Parlaentos.

TWC é composta pelo grupo organizações que trabalham em coordenação para fortalecer democracias parlamentares através de criação de capacidades nas áreas de gestão e processo parlamentar, direitos humanos, fiscalização financeira e acesso á informação.

O consórcio é composto por:

- **Westminster Foundation for Democracy**
- **Commonwealth Parliamentary Association, UK Branch**
- **House of Commons, Overseas Office**
- **International Bar Association**
- **National Audit Office**
- **Thomson Reuters Foundation**
- **Institute of Democracy and Conflict Resolution, University of Essex**

O Consórcio se beneficiou do Fundo de Transparência e Governação do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID) para apoiar seis parlamentos em África, Europa do Leste e Médio Oriente em cinco anos. O elemento central do sucesso do Programa Parlamentar do Consórcio é a criação de relações de longo prazo, com parceiros locais e, essencialmente, dos que se encarregaram do Programa.

