



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**

**Licenciatura em Ciência Política**

**Possibilidades e limites do parlamento moçambicano  
face ao processo decisório e de fiscalização da resposta  
governamental à pandemia da Covid-19 em 2020**

**Basílio Eugénio Tamele**

**Supervisor: Egídio Guambe**

Maputo, Setembro de 2021

**Basílio Eugénio Tamele**

**Possibilidades e limites do parlamento moçambicano  
face ao processo decisório e de fiscalização da resposta  
governamental à pandemia da Covid-19 em 2020**

Trabalho de fim de curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da  
Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Licenciatura em Ciência Política

**Supervisor: Egídio Guambe**

Maputo, Setembro de 2021

**Possibilidades e limites do parlamento moçambicano  
face ao processo decisório e de fiscalização da resposta  
governamental à pandemia da Covid-19 em 2020**

Basílio Eugénio Tamele

Trabalho de fim de curso apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da  
Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Licenciatura em Ciência Política

Mesa de Júri

O Presidente

---

O Supervisor

---

O Oponente

---

Maputo, Setembro de 2021

## SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA .....	iii
EPÍGRAFE.....	iv
DEDICATÓRIA.....	v
AGRADECIMENTOS .....	vi
CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO .....	1
1. Contexto e Problema.....	4
2. Objectivo do trabalho.....	7
2.1. Objectivo Geral.....	7
2.2. Objectivos específicos .....	7
3. Hipótese .....	8
4. Delimitação de tema de pesquisa.....	8
4.1. Relevância do tema.....	9
4.2. Metodologia.....	10
CAPÍTULO II-CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	12
1. Conceitos .....	12
1.1. Processo decisório.....	12
1.1.2. Políticas públicas .....	13
1.1.3. Pandemia.....	15
1.1.4. Conceito de coronavírus (Covid-19).....	16
2. Revisão da literatura .....	16
3. Enquadramento teórico .....	20
CAPÍTULO III- APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	23
1. Trajectória histórica do poder legislativo moçambicano .....	23
2. O legislativo face ao processo decisório em resposta à Covid-19: <i>Legislar para e no contexto da pandemia</i> .....	25
3. Representação parlamentar inviabilizada pela Covid-19?.....	29
4. Fiscalizar o Governo face à Covid-19: <i>Ações de fiscalização ineficazes?</i> .....	31
5. Avaliação da implementação dos decretos presidenciais e a evolução dos casos positivos a Covid-19 em Moçambique: A força como um mecanismo eficaz? .....	34
6. Evolução dos casos positivos a Covid-19: O que dizem os dados?.....	42
CAPÍTULO IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	46

## **Lista de Ilustrações**

Figura 1-Modelo de Racionalidade limitada.....	22
Tabela 1- Ilustração da distribuição dos assentos parlamentares.....	28
Figura 2- Demonstração da falta de condições sanitária no mercado Xiquelene.....	35
Figura 3- Demonstração da precariedade da rede de transporte em Zimpeto.....	38
Figura 4- Demonstração da falta de condições para o distanciamento nas paragens.....	39
Gráfico 1- Evolução semanal dos casos positivos a Covid-19.....	42

## **Anexos**

Anexo I- Lista de entrevistados.....	51
Anexo II- Comprovativos de pedido de entrevista.....	52

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro por minha honra que o presente trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para obtenção de qualquer grau e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas no texto e na bibliografia todas as fontes utilizadas para a sua concepção.

O Licenciando

---

Basílio Eugénio Tamele

## **EPÍGRAFE**

*“A obra legislativa, para ser perfeita, deve representar a expressão viva, palpitante, da experiência e das necessidades de cada povo”.*

Marechal Deodoro da Fonseca

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais  
(que Deus os tenha), aos meus tios  
(Carolina Checo e Basílio Houana)  
    Vos estimo bastante!  
À minha querida irmã Nora Eugénio



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu grandioso Deus, pelo dom da vida e por todas as bênçãos que me tem proporcionado.

A lista de pessoas para as quais vão os meus agradecimentos é bastante extensa, entretanto a ordem de preferência não estabelece entre elas qualquer precedência, sendo meramente aleatória. Contudo não resisti à necessidade de agradecer a minha tia Carolina Checo, primeiro por me ter acolhido e cuidado de mim nos momentos mais difíceis da minha vida, pela paciência e pela incentivação a minha formação. Ao meu tio Basílio Houana por ser um pai que me sustenta em vários assuntos da minha vida. Tenho o imperativo ético de agradecer a minha querida irmã por estar sempre ao meu lado e por me incentivar em várias áreas da minha vida e em particular na minha formação académica. Agradeço também aos meus avós Paulo Tamele e Marta Tamele por acreditarem em mim sempre e me inspirarem a galgar por bons caminhos.

Endereço de forma particular os meus agradecimentos ao Prof. Egídio Guambe, meu dilecto supervisor, pelo apoio e pela confiança a mim depositada e por ter dispensado uns instantes do seu escasso tempo para me prestar assistência no processo de elaboração deste trabalho. Sou profundamente grato pelas observações e críticas detalhadamente feitas ao trabalho e pela sua humildade. Os meus agradecimentos se estendem ao Dr. Elísio Muendane pelo seu apoio moral e motivacional, ao Prof. José Jaime Macuane pelas suas exímias aulas sobre o processo decisório, que despertaram interesse no debate sobre o objecto em estudo neste trabalho e a Dra. Sécia Lumbela pelas aulas magistrais de políticas públicas e pelo seu profissionalismo bastante visível.

Agradeço aos meus primos: Alfiado, Alcino, Olga e Chizineise pelo grande suporte e pela boa convivência que permitiu a criação de condições para a realização do presente trabalho. Agradecer ao meu grande amigo Moisés Cossa pela grande amizade e partilha de informações imprescindíveis para a realização do presente trabalho. Aos meus colegas e membros do grupo politólogos de Classe, Azarias Muchave e Malonda Makaba pelo companheirismo e Américo Maluana e Rúben Ucucho pelo fornecimento de informação que permitiram a melhoria do trabalho.

À todos, meu muito *Khanimambo!*

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>CTC</b>	Comissão Técnico Científica
<b>CM</b>	Conselho de Ministros
<b>CP</b>	Comissão Permanente
<b>CRM</b>	Constituição da República de Moçambique
<b>EE</b>	Estado de Emergência
<b>FEMATRO</b>	Federação Moçambicana das Associações dos Transportes Rodoviários
<b>FRELIMO</b>	Frente de Libertação de Moçambique
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Saúde
<b>MDM</b>	Movimento Democrático de Moçambique
<b>MISAU</b>	Ministério da Saúde
<b>MERS</b>	Síndrome Respiratória do Oriente Médio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OMS</b>	Organização Mundial de Saúde
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
<b>RAR</b>	Regimento da Assembleia da República
<b>RENAMO</b>	Resistência Nacional de Moçambique
<b>SADC</b>	Comunidade de Desenvolvimento dos Países da África Austral

## RESUMO

As legislaturas desempenham um papel importante na elaboração de leis e políticas para lidar com emergências e no desempenho da supervisão e fiscalização das ações, iniciativas e políticas do Executivo. Entretanto, apesar de se reconhecer o papel que os parlamentos têm no processo de decisão democrática e na transparência das respostas às crises. A pandemia da Covid-19 demonstrou que os parlamentos são marginalizados no processo de resposta à crises, por ter concentrado maior poder nas mãos do Executivo. Tendo em conta este pano de fundo, constatou-se que o parlamento moçambicano para além de não ter uma intervenção significativa no processo de resposta à crise da Covid-19, viu a sua agenda totalmente alterada, com a redução e cancelamento de várias actividades. Portanto, este estudo procura analisar os limites e possibilidades do parlamento moçambicano face ao processo decisório e de fiscalização da resposta governamental à pandemia da Covid-19. A análise é baseada no método qualitativo, com recurso a entrevistas semi-estruturadas e pesquisa bibliográfica. O estudo evidenciou que embora o parlamento tenha feito esforços significativos face a Covid-19. Historicamente dependente do Executivo, o Parlamento moçambicano não foi capaz de constituir rapidamente uma resposta estratégica que assegurasse as suas principais actividades legislativas, fiscalizadoras e de representação face a Covid-19 e por esse motivo, o parlamento não conseguiu garantir a transparência democrática no processo de resposta à pandemia da Covid-19.

**Palavras chaves:** Parlamento, Covid-19, Processo decisório e Fiscalização.

## CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO

Desde que a pandemia da Covid-19 iniciou em março de 2020, afectou praticamente todos aspectos do mundo. As instituições políticas tiveram que fazer ajustes para funcionar diante da crise<sup>1</sup>. Diante da pandemia da Covid-19, o papel do parlamento mostrou-se ser mais relevante do que nunca. O poder legislativo é fundamental para a política democrática moderna, através da responsabilização do Governo e elaboração da legislação para gerar políticas públicas mais eficazes. Ainda assim, a pandemia da Covid-19 mostrou que durante os momentos de crise, as legislaturas são frequentemente ignoradas, pois em vários países os Presidentes e Primeiros-ministros priorizaram uma resposta rápida, que por sua vez culminou com a marginalização do poder legislativo no processo de resposta à pandemia da Covid-19 e afectando as suas actividades gerais<sup>2</sup>.

Entretanto, estudos indicam que em alguns países, os parlamentares tiveram um papel central no processo de resposta à pandemia da Covid-19, através da adopção de leis necessárias para ajudar seus respectivos governos a mitigar e enfrentar a Covid-19 e seus impactos adversos. Além disso, os parlamentos supervisionaram os gastos dos fundos públicos relacionados a Covid-19 e para garantir transparência na governação a supervisão legislativa teve um papel muito importante na implementação das respostas do Governo à Covid-19<sup>3</sup>. Doutro lado, para manter a continuidade das suas actividades, uma série de abordagens inovadoras foram adotadas para permitir que as legislaturas continuassem a funcionar, principalmente por meio da rápida adoção de tecnologias novas ou existentes. No entanto, somente um número reduzido de legislaturas conseguiu manter todas as suas actividades.<sup>4</sup>

Existem duas explicações diferentes, embora não mutuamente exclusivas para explicar o desempenho do legislativo na pandemia da Covid-19. O primeiro é a força pré-existente das instituições democráticas. O segundo é o impacto perturbador da pandemia em legislaturas de baixa tecnologia.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.cgdev.org/event/role-parliamentarians-strengthening-covid-19-response-recovery> Acessado em 12 de Julho de 2021.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.wfd.org/2021/01/19/legislative-leadership-in-the-time-of-covid-19-2/> Acessado em 16 de Julho de 2021.

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.oecd-forum.org/posts/international-day-of-parliamentarism-parliament-s-role-during-the-covid-19-crisis> Acessado em 23 de Julho de 2021.

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.downtoearth.org.in/blog/governance/some-legislatures-have-held-governments-to-account-during-covid-19-but-not-all-75245> Acessado em 12 de Agosto de 2021.

O caso de Moçambique nos remete à dupla análise sobre a fraca intervenção do parlamento face a Covid-19. A primeira, tem a ver com o seu funcionamento interno, historicamente dependente do poder Executivo. Doutro lado, a baixa tecnologia que caracteriza o parlamento, pois tem um nível de literacia digital muito baixo<sup>5</sup>. Por essas razões o exercício da função parlamentar se degradou, o que limitou a performance dos representantes do povo.

Moçambique saído de um processo eleitoral (2019) controverso, as instituições políticas Moçambicanas (Presidente da República e Assembleia da República) adoptaram estratégias de combate a pandemia da Covid-19 num contexto atípico, caracterizado não só pela ausência no país de instrumentos legais, mas também por falta de uma visão e conhecimento sobre como orientar este processo. A primeira intervenção do Parlamento foi marcada pela ractificação dos instrumentos relativos ao Estado de Emergência (EE). A segunda, foi marcada pela criação de um quadro legal que permitisse ao Executivo gerir a crise, através da aprovação da lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto, lei de Gestão e Redução de Desastres. Entretanto, essa lei limitou a intervenção do Legislativo na resposta a Covid-19. Doutro lado, para além de limitações face ao processo de resposta a Covid-19, o parlamento viu afectadas as suas funções representativa e fiscalizadora. As duas sessões ordinárias realizadas em 2020, a primeira decorrida entre os dias 25 de março a 29 de maio de 2020 e a segunda de 15 de outubro a 17 de dezembro passaram a combinar métodos virtuais e presenciais. Entretanto, de forma geral o parlamento não adoptou uma estratégia para lidar com a pandemia da Covid-19.

A presente pesquisa subordinada ao tema: *Possibilidades e limites do parlamento moçambicano face ao processo decisório e de fiscalização da resposta governamental à pandemia da Covid-19 em 2020* de forma geral pretende analisar os limites e possibilidades do parlamento moçambicano face ao processo decisório e de fiscalização da resposta à pandemia da Covid-19. Tomando como caso de estudo a IX legislatura no ano 2020, o trabalho procurou analisar como é que a evolução histórica do legislativo moçambicano influencia na sua intervenção no processo de resposta à pandemia da Covid-19? Como é que a distribuição dos assentos parlamentares e a hegemonia do Executivo limitam o parlamento face ao processo decisório em resposta à Covid-19?

---

<sup>5</sup> José Jaime Macuane, “Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”. In Domingos M. Do Rosário, Egidio Guambe & Ericino Salema, *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.

Que factores limitam o parlamento no exercício das suas funções representativas e fiscalizadora face à pandemia da Covid-19? E, avaliar a implementação das medidas em resposta a Covid-19 e a evolução do índice de casos positivos.

Nesta perspectiva, a pesquisa foi guiada pelo pressuposto segundo o qual, a actual composição do parlamento marcada pela hegemonia do partido governamental e a falta de conhecimento sobre como orientar o processo de resposta à Covid-19 contribuem para o seu fraco desempenho no processo decisório e de fiscalização da resposta à Covid-19. Este pressuposto orienta a pesquisa de duas formas, por um lado a forte articulação entre o Executivo e o Parlamento dominado pelo partido no poder funcionou como plataforma de simplificação e de viabilização da hegemonia do Executivo sobre o processo. Doutro lado, o fraco conhecimento sobre como orientar o processo de resposta à Covid-19 e o despreparo tecnológico limitam o parlamento na intervenção da resposta à Covid-19.

O estudo está dividido em quatro partes. A primeira parte, que engloba a presente introdução, o contexto e o problema, a hipótese, os objectivos, a delimitação do tema, a relevância do tema e a metodologia que descrevem todas as questões e técnicas empregues para a elaboração do trabalho. A segunda parte, define os principais conceitos que orientam a pesquisa, a revisão da literatura e o referencial teórico usado para o recorte do objecto de estudo. A terceira parte, faz a apresentação, análise e discussão dos resultados que encontra-se dividida da seguinte maneira: Primeiro apresenta a influência da trajectória histórica do legislativo moçambicano para o seu actual funcionamento, em segundo lugar, apresenta os factores que possibilitam e limitam o parlamento face ao processo decisório em resposta à Covid-19. Em terceiro lugar, identifica os factores que limitam o papel do parlamento no exercício das suas funções representativa e fiscalizadora face à pandemia da Covid-19 e em último lugar, avalia a implementação das medidas de resposta à Covid-19 e a evolução do índice de casos positivos. Finalmente, a quarta e última parte do trabalho apresenta as considerações finais do trabalho.

## 1. Contexto e Problema

Quando a pandemia da Covid-19 surgiu, parecia uma simples doença, no entanto com o passar do tempo mostrou-se altamente preocupante por se ter tornado aterrorizante e reconfigurando a sociedade global. Em todo mundo, o surgimento da Covid-19 trouxe medo e incertezas. Para fazer face a Covid-19, Governos e Parlamentos de vários países do mundo redobram-se em esforços de instituir medidas restritivas para conter a propagação da pandemia<sup>6</sup>. Quase em todo o mundo o Executivo esteve no centro da tomada de decisões para fazer face à Covid-19.

Entretanto, estudos indicam que parlamentares têm uma função crucial de supervisionar essa resposta, bem como avaliar e aprovar rapidamente legislação de emergência, aprovar fundos nacionais e atender às necessidades das populações. Eles também podem promover a transparência em torno dos desdobramentos globais e nacionais da Covid-19 por meio da fiscalização, que é fundamental para manter a confiança do público na resposta do Governo à pandemia. Nesse sentido, eles também podem complementar os esforços de comunicação, sempre que possível, para garantir que seus eleitores recebam as informações de que precisam<sup>7</sup>.

Doutro lado, as pandemias anteriores sugerem que os cidadãos são mais propensos a cumprir com medidas de saúde ao longo a longo prazo, quando eles sentem que têm uma voz sobre as decisões do Governo<sup>8</sup>. E estudos indicam que as democracias tendem a sofrer menos casos positivos e mortes por epidemias<sup>9</sup>.

Contudo, desde o início da pandemia da Covid-19. De forma geral o papel do poder Executivo demonstrou-se mais proeminente, não obstante as legislaturas terem um papel central para a política democrática moderna, através do mecanismo de prestação de contas e da elaboração da legislação a fim de gerar políticas públicas mais eficazes. Desde o início da pandemia da covid-19, em muitos países o poder legislativo fora marginalizado e um poder maior foi concentrado no Executivo. Por isso, considera-se que a Covid-19 serviu para provar que durante os momentos de crise, as legislaturas

---

<sup>6</sup> CABRÃO, Pedrito, JULIÃO, Domingos. *Covid-19 e suas Implicações em Moçambique: Uma análise Antropo-sociológica*. Beira: REIDE. p.16. Vol 2. Nº 11. 2020.

<sup>7</sup> Cff.PARLamericanas: *O Covid-19 e o papel do parlamento durante uma pandemia*. pp. 9-12. 2 Mar.2020

<sup>8</sup>MARTISON, Brian. RENELDO, MILES, S. *Community participation is crucial in a pandemic?*, The Lancet, 4 May 2020.

<sup>9</sup>BROWN, F. *et al.* "How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?" Carnegie Endowment for International Peace, 6 de Abril, 2020.

são frequentemente ignoradas, pois os presidentes e ministros priorizam uma resposta rápida por meio de decretos governamentais<sup>10</sup>.

Moçambique não foi exceção, com um legislativo historicamente dependente do poder Executivo, e com um nível de literacia digital muito baixo, o exercício da função parlamentar se degradou, o que limitou a performance dos representantes do povo<sup>11</sup>. Sem um quadro legislativo que permitisse ao Executivo fazer face à nova realidade, o Parlamento teve que adoptar uma postura flexível para viabilizar a produção legislativa. Mesmo se no sistema político moçambicano (presidencialista), o poder Executivo tem maior parte de iniciativa legislativa<sup>12</sup>.

O Parlamento foi recorrentemente solicitado a construir o quadro normativo. A forte articulação entre o Executivo e o Parlamento dominado pelo partido governamental (com 184 dos 250 deputados, mais de 2/3 dos assentos são da Frelimo) funcionou grandemente como plataforma de simplificação e de viabilização da produção legal no contexto de crise da Covid-19. Nesse contexto, diversos arranjos administrativos e políticos foram feitos para adaptar as funções legislativas do Parlamento, o que resultou não só na alteração dos calendários das actividades, mas comprometendo também de forma significativa a composição e as condições de trabalho. Grande parte da função legislativas foi confiada a Comissão Permanente (CP) ainda mais porque as Comissões de Trabalho<sup>13</sup> e sobretudo o Plenário<sup>14</sup>, observavam dependendo do momento algumas restrições e/ou paralisação das suas actividades, assim como as actividades de fiscalização das acções Governo.

Por um lado, a ausência de um quadro legal que permitisse ao Executivo responder a Covid-19. Por outro lado, um parlamento que pela sua natureza sempre funcionou a reboque do Executivo e do clientelismo dos partidos políticos. No que diz respeito ao

---

<sup>10</sup> Cff. CHESSEMAN, Nic. GORDON, Rebeca. *Legislative leadership in the time of COVID-19*. FDW. V.11. p.2. Jan.2021.

<sup>11</sup> José Jaime Macuane, “Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”. In Domingos M. Do Rosário, Egidio Guambe & Ericino Salema, *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.

<sup>12</sup> Carlos Shenga, *The Mozambique Legislature in Comparative Perspective: Legislative Development, Performance and Legitimacy*, PhD Thesis, University of Cape Town, 2014.

<sup>13</sup> As Comissões de Trabalho praticamente não cumpriram as agendas anteriormente desenhadas, algumas como a de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade re-adaptaram de forma ad hoc mecanismos de manter algum mínimo de actividade.

<sup>14</sup> Algumas sessões do Plenário realizaram-se no Glória Hotel como estratégia de encontrar espaço de distanciamento social. No entanto, pelos custos logísticos do processo, as sessões foram devolvidas para a Assembleia da República e em parte usando métodos virtuais.



papel do legislativo no processo decisório de resposta à pandemia da Covid-19. O primeiro momento consistiu nas actividades de retificação dos instrumentos relativos à declaração do EE. Onde o Parlamento foi solicitado a ratificar os Decretos do EE.

Depois da primeira Declaração do EE em março, o Executivo submeteu ao Parlamento mais três Decretos-Presidenciais de prorrogação<sup>15</sup>, o que equivale a igual número de lei de ratificação<sup>16</sup>. Apesar de algumas alterações feitas aos decretos, constatou-se que o parlamento teve um papel mais virado a facilitação do que decisão (legislação). O segundo momento foi relativo ao esgotamento das possibilidades de prorrogação do EE. Nos termos da Constituição da República (artigo 292), o Presidente da República pode prorrogar o EE por três vezes. Findo estas, o regime jurídico moçambicano não apresentava especificações de medidas a tomar, mesmo em caso de permanência das razões da promulgação de EE.

Como solução, com base em algumas acções desenvolvidas pela Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade (1ª Comissão), o Parlamento fez diversas intervenções públicas que inspiraram o Executivo a avançar na elaboração de uma proposta lei, que viria a ser aprovada pela Assembleia da República<sup>17</sup>. Este instrumento permitiu a produção de diversos decretos do Conselho de Ministros(CM) sobre Situação de Calamidade Pública, que orientam actualmente a gestão da Covid-19<sup>18</sup>.

No que diz respeito ao papel de fiscalização. A pandemia impactou igualmente de forma negativa as funções de fiscalização ao governo. Com um orçamento limitado, as Comissões de Trabalho enfrentaram dificuldades de visitas aos círculos eleitorais<sup>19</sup>. Mesmo a fiscalização feita a Covid-19, as actividades limitaram-se a apresentação dos relatórios do Executivo sobre a utilização dos fundos destinados para Covid-19. Ademais, os questionamentos feitos pelos Parlamentares não foram seguidos de auditorias no terreno para aferir o grau de autenticidade.

---

<sup>15</sup> Vide Decreto Presidencial n. 12/2020, de 29 de abril; Decreto Presidencial n. 14/2020, de 28 de Maio; Decreto Presidencial n. 21/2020, de 26 de junho; Decreto Presidencial n. 23/2020, de 5 de agosto.

<sup>16</sup> Lei n.º 1/2020, de 31 de março; Lei n. 4/2020, de 30 de Abril; Lei n. 6/2020, de 29 de Maio; Lei n. 8/2020, de 29 de Junho; Lei n. 9/2020, de 7 de agosto.

<sup>17</sup> Lei n. 10/2020, de 24 de Agosto, estabelecendo-se assim um regime jurídico de Gestão de Riscos e Desastres

<sup>18</sup> Vide Carlos M. Serra, *Colectânea de legislação sobre Estado de Emergência por Razões de Calamidade Pública (Pandemia Covid-19)*, Maputo, 3ª ed., 2020.

<sup>19</sup> AIM, “Mozambique: Covid-19 forces government to reduce targets”. In <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-covid-19-forces-government-to-reduce-targets-aim-report-157730>. Acessado no dia 28 de Junho 2021.

Neste contexto, embora se reconheça que em regimes democráticos e sistemas presidencialistas como o nosso (Moçambique) os parlamentos sejam considerados instituições mais inclusivas e plurais, por refletirem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de tomada de decisão serem mais transparentes e menos insulados do que os poder Executivo e servirem para controlar os excessos do Executivo<sup>20</sup>. Tendo em conta todos os elementos a cima levantados, a preocupação do presente estudo é compreender as Possibilidades e limites do parlamento moçambicano no processo decisório e de fiscalização da resposta à pandemia da Covid-19. O seguinte questionamento serviu para orientar a nossa pesquisa: *Em que medida a participação do parlamento moçambicano no processo decisório e de fiscalização da Covid-19 contribui para a transparência democrática na resposta à Covid-19 ?*

## **2. Objectivo do trabalho**

### **2.1. Objectivo Geral**

Analisar os limites e possibilidades do parlamento moçambicano face ao processo decisório e de fiscalização da resposta governamental à pandemia da Covid-19:

### **2.2. Objectivos específicos**

- Mostrar a importância da trajetória histórica do legislativo moçambicano no seu funcionamento;
- Apresentar os factores que possibilitam e limitam o parlamento face ao processo decisório de resposta à pandemia da Covid-19;
- Identificar os factores que limitam papel do parlamento no exercício das suas funções representativa e fiscalizadora face à pandemia da Covid-19;
- Avaliar a implementação das medidas em resposta à pandemia da Covid-19 e a evolução do índice de casos positivos a Covid-19.

---

<sup>20</sup> CAREY, John. "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America". Comparative Politics. 191-211. 2003.

### 3. Hipótese

A actual composição do parlamento marcada pela hegemonia do partido governamental e a falta de conhecimento sobre como orientar o processo de resposta à pandemia da Covid-19 contribuem para o seu fraco desempenho no processo decisório e de fiscalização da resposta à pandemia da Covid-19.

### 4. Delimitação de tema de pesquisa

A pesquisa enquadra-se no debate sobre o papel do legislativo em regimes democráticos, que é centrado em três funções importantes: *legislar*, como parte integrante do poder político estatal tem por objetivo a formação de leis, a partir das matérias que devem ser submetidas ao regime de legalidade pela Constituição; representar, como princípio da soberania popular, segundo o qual a única fonte do poder vem do povo, legitimação da acção governamental e *fiscalizar* o Executivo (*Check and balances*).<sup>21</sup> Embora as funções e o papel do parlamento sejam vastos, nesta pesquisa nos focamos nas três acima mencionadas, nomeadamente as funções de: legislar, representar e fiscalizar.

O estudo pretende analisar os factores que limitam o parlamento no exercício das suas funções legislativa, representativa e fiscalizadora e que de forma mais ampla, limitam o exercício de uma governação democrática e transparente, tomando como objecto de análise a resposta à pandemia da Covid-19. Para tal, destaca-se o ano de 2020 como horizonte temporal para a análise, visto que a IX legislatura coincidiu com a eclosão da pandemia e ficou fundamentalmente concentrada na produção de material legislativo relativo à Covid-19 .

Foi exactamente nesse período em que Moçambique registou os primeiros casos positivos a Covid-19 . Precisamente no dia 22 de Março de 2020, e no dia 30 do mesmo mês, o Presidente da República decretou o EE, como estratégia de controlo da pandemia<sup>22</sup>. O EE foi ratificado pela Assembleia da República, através da lei n. 1/2020, de 31 de Março, e entrou em vigor a partir de 1 a 30 de Abril de 2020. Consequentemente o EE alterou a natureza e as modalidades de funcionamento dos organismos de Estado e afectou o exercício das liberdades cívicas. De forma geral

---

<sup>21</sup> SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara. *Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno?* Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão 76, Brasília, set. 2010.

<sup>22</sup> O cenário não só se prolongou como também impôs cada vez mais restrições às liberdades e o exercício de funções típicas de um Estado de Direito.

todas as instituições políticas foram negativamente afectadas no que diz respeito ao seu funcionamento. Entretanto, o parlamento foi uma das instituições mais afectadas no que diz respeito ao exercício das suas funções legislativa, fiscalizadora e representativa. Por outro lado, no que diz respeito ao funcionamento do parlamento o ano 2020 foi caracterizado por vários arranjos políticos e administrativos para albergar as decisões do Executivo, o que originou num decréscimo da actividade legiferante. Por tais motivos, considera-se que a pandemia da Covid-19 a grosso modo afectou negativamente o poder legislativo moçambicano centralizando o poder nas mãos do Executivo.

Tendo em conta esses elementos, o estudo analisa a actuação do parlamento moçambicano face à Covid-19 avaliando as suas possibilidades e limites face ao processo decisório e de fiscalização da resposta à pandemia da Covid-19 convista a garantir a transparência nesse processo. Na primeira dimensão avalia o desempenho das suas funções legislativas, fiscalizadora e representativa face a Covid-19. Na segunda, partindo do pressuposto de que o grau de participação democrática na determinação de medidas contra a Covid-19 influencia no índice de casos positivos e de morte por epidemias<sup>23</sup>, o trabalho avalia a implementação das medidas e avalia a evolução do índice de casos positivos a Covid-19 em Moçambique.

Moçambique constitui o nosso horizonte espacial, visto que o parlamento é um órgão cujas deliberações abrangem todo o território nacional com o objectivo de representar todos os moçambicanos. Apesar da delimitação temporal e espacial e do estudo de caso, o estudo não descarta a análise de outros períodos posteriores e outros casos que poderão consubstanciar os argumentos das análises feitas.

#### **4.1. Relevância do tema**

A escolha do tema em causa deve-se por um lado, pelo facto de o legislativo ser considerado central na decisão democrática, por desempenhar um crucial papel na condução de decisões políticas e determinadas políticas públicas, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do parlamento na condução política do Governo<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> MARTISON, Brian. RENELDO, MILES, S. *Community participation is crucial in a pandemic*, The Lancet, v.4 Maio. 2020.

<sup>24</sup> TORRENS, Antonio Carlos. *Poder legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar*. pp.4. Mar.2013.

Por outro lado, a escolha do tema justifica-se pelo facto do mesmo não constituir análise de objecto profundo dentro da Ciência Política moçambicana. Em Moçambique são poucos os estudos que procuram analisar o processo decisório, particularmente estudos que procuram analisar o processo decisório no legislativo. Doutro lado, o estudo pretende ser um contributo no que diz respeito ao processo de tomada de decisão em situações de emergência, onde geralmente depara-se com a escassez de tempo, conhecimento profundo e falta de coordenação institucional. Olhando para a pandemia da Covid-19 o estudo pretende apresentar o parlamento como uma opção viável no processo de decisão democrática e participativo em situações de crise e procura discutir como é que o parlamento pode contribuir na promoção da transparência governamental no processo de resposta à pandemia da Covid-19. Explorando as suas possibilidades e conhecendo as suas limitações.

Nesse sentido, esse estudo é pertinente pelo facto de trazer elementos que contribuem para o enriquecimento do debate sobre o papel do legislativo na promoção de um processo decisório democrático e participativo. O estudo procura não só contribuir no desenvolvimento da Ciência Política, mas assim como trazer elementos que permitam que o poder legislativo seja menos afectado em situações de crise ou de calamidade pública.

## **4.2. Metodologia**

O presente estudo é de natureza qualitativa pois trabalha com dados não mensuráveis como percepções do papel do parlamento no contributo para um processo decisório dos decretos presidenciais face a Covid-19 democrático e participativo em Moçambique, permitindo-nos analisar, interpretar e atribuir significados ao fenómeno estudado.<sup>25</sup> Para a pesquisa usou-se também a técnica documental que se baseou na consulta de arquivos públicos como relatórios da AR, balanços da implementação do EE e do balanço das actividades da AR. Para pesquisa bibliográfica foi privilegiada a consulta de vários livros, artigos científicos, jornais, monografias sobre políticas públicas, em especial sobre o processo decisório no legislativo. Em relação às entrevistas, como instrumento de colecta de dados, teve-se a vantagem de dar a oportunidade de obtenção de dados cruciais e relevantes que não se encontram em fontes documentais. As entrevistas foram

---

<sup>25</sup> LUNDI, Iraê Baptista. *Metodologia de pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Escolar Editora. p.118. 2016.

direcionadas aos deputados da AR membros da IX legislatura pelo facto de dois meses após a sua tomada de posse terem sido sujeitos a exercer as suas funções no contexto das restrições no âmbito do EE imposto pela pandemia da Covid-19.

Para a seleção dos entrevistados foi definida uma amostra representativa da população, seguindo o critério de intencionalidade. A amostragem intencional que é também conhecida por *amostragem por julgamento* que é um tipo de amostragem não probabilística que permite a selecção deliberada de um número específico de uma dada população que podem fornecer informações em virtude do seu conhecimento e experiência<sup>26</sup>. Para tal efeito foram realizadas 7 entrevistas.

No âmbito das restrições impostas pela pandemia da Covid-19 recorreu-se ao uso de plataformas electrónicas de comunicação para a realização de 3 entrevistas, das quais 2 foram realizadas via *Zoom meeting* com os deputados da Assembleia da República. Uma foi realizada via *Whatsapp*, com um deputado da Assembleia da República e a outra foi realizada presencialmente igualmente com um Deputado da AR. As entrevistas serviram para colher informações sobre o papel do parlamento no processo decisório de resposta a Covid-19 e sobre o impacto da Covid-19 no papel representativo e fiscalizador da Assembleia da República. As restantes três entrevistas foram realizadas junto a 3 cidadãos, comerciantes e passageiros do transporte público para colher as experiências vividas no âmbito da implementação das medidas restritivas impostas pelo Executivo em resposta a Covid-19.

Para análise e interpretação dos dados recorreu-se a técnica de análise de conteúdo na sua vertente qualitativa e para aferir a consistência das informações oferecidas pelos entrevistados, fez-se o cruzamento de dados das entrevistas com as informações documentais.

Este estudo tem a limitação de ter uma representatividade fraca das percepções dos parlamentares. A razão para a fraca participação de parlamentares foi devido à motivos de cunho político, pois muitos parlamentares não quiseram falar sobre o assunto aparentemente pelo medo das possíveis repercursões das suas declarações no seio partidário. No entanto, para compensar essa limitação recorreu-se à fontes bibliográficas

---

<sup>26</sup> ETIKAN, Ilker, MUSA, Sulaimain, ABUBAKAR e ALKASSIM, Rukaya. *Comparison of convenience sampling and purposive sampling*. American Journal Theoretical and Applied Statics, v.5. n.1, p.2. 2016.

e documentais, que permitiram o acesso à informações de relevo para a realização da pesquisa.

A principal dificuldade no acesso as fontes orais, verificou-se particularmente com a bancada parlamentar da FRELIMO e com os órgãos do Secretariado Geral da Assembleia da República, que não foram receptivos as entrevistas agendadas. Conforme ilustram os documentos nos anexos. De forma geral, um número considerável não concedeu as entrevistas sem apontar para qualquer razão de impedimento.

## **CAPÍTULO II-CONCEITOS, REVISÃO DA LITERATURA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **1. Conceitos**

Para o devido enquadramento do objecto em estudo é imperioso revisar 4 conceitos chaves para o nosso estudo. O primeiro é o de processo decisório, o segundo é o de políticas públicas, o terceiro é o de pandemia e o quarto é o de Covid-19.

#### **1.1. Processo decisório**

O processo de elaboração de políticas públicas é feito em etapas. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl apud Siteo e Lumbela<sup>27</sup>, o processo decisório constitui-se numa fase peculiar onde os políticos tomam decisões em relação à melhor alternativa a ser adoptada. Nesta fase os tomadores de decisão seguem as seguintes etapas:

- Análise da natureza do problema;
- Definição dos objectivos e metas tendo em conta a natureza do problema;
- Análise de todas alternativas possíveis para solucionar o problema;
- Análise de custos e benefícios de cada alternativa;
- Escolha da melhor alternativa, tendo em conta o rácio custo-benefício.

Agum *et tal*<sup>28</sup> afirmam que ao se tomar a decisão de implementar uma política pública acredita-se que houve, no mínimo, um equilíbrio entre as forças existentes no período anterior à tomada de decisão. Capela<sup>29</sup> afirma que a forma como o problema é compreendido pelos actores políticos e a maneira como ele é definido, na fase da

---

<sup>27</sup> SITO, Eduardo; LUMBELA, Sélcia. *Módulo de planificação, análise e avaliação de políticas públicas*. 1ª ed. Maputo: UEM/FLCS. 2013.

<sup>28</sup> AGUM, Ricardo. RISCADO, Priscila. MENEZES, Monique. *Políticas públicas: Conceitos e análise em revisão*. Vol.3. nº 2. AGENDA POLITICA. Dez/2015.

<sup>29</sup> CAPELA, Ana. *Formulação de políticas públicas*. 1ª ed. São Paulo: Enap. 2018.

agenda orientará todo o debate que permeia as escolhas do processo decisório e influenciará as acções nos momentos de implementação e avaliação. Neste sentido, compreender as condições políticas nas quais foram aprovados os decretos de resposta à pandemia de Covid-19 pode nos informar muito sobre o seu desempenho.

### 1.1.2. Políticas públicas

De acordo com Sousa<sup>30</sup> a política pública no entanto que área de conhecimento e disciplina nasce nos EUA, rompendo ou pulando etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área que se concentravam então na análise sobre o Estado e nas suas instituições do que propriamente na produção dos Governos. Tude<sup>31</sup> Destaca que o conceito de políticas públicas tem evoluído ao longo do tempo, sobretudo na ciência política. Inicialmente consideravam-se políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, ou seja, das acções governamentais realizadas a partir de demandas captadas, negociadas e transformadas da sociedade.

Entretanto, com a evolução da ciência política, as políticas públicas começaram a ser concebidas com unidade de análise, sendo estudado o seu processo como um todo (*input+ outputs*). Desta forma, os estudos nessa temática passaram a se ocupar em entender desde a origem até a formação final das políticas públicas. O conceito é definido por vários autores, cada qual segundo a sua percepção e campo de saber. Não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja políticas públicas. Mead<sup>32</sup> define como um campo de estudo que analisa o Governo à luz das grandes questões públicas. Por sua vez Lynn<sup>33</sup> define políticas públicas como conjunto específico de acções do Governo que irão produzir efeitos específicos. Peters<sup>34</sup> segue a mesma linhagem definindo políticas públicas como a soma de actividades do Governo, que agem directamente ou através da delegação e que influenciam na vida dos cidadãos.

---

<sup>30</sup> SOUSA, Celina. *Políticas públicas: Conceitos, tipologias e sub-áreas*. Departamento de Ciência Política da USP: São Paulo. dez2002.

<sup>31</sup> TUDE, Martins. *Conceitos gerais de políticas públicas*. São Paulo. v.26. 2015.

<sup>32</sup> MEAD.M. *Política pública: visão, potencialidades e limites*. Políticas corentes. P.1-4, Fev/1995.

<sup>33</sup> LYNN. E. *Desenhando política pública: Um caso de livro no papel de análise de políticas*. Nova York: Santa Mónica.1980.

<sup>34</sup> PETERS, G. Revisão: *Entendendo a Governação: Redes políticas, reflexão e prestação de contas*. AP, 1998.



Dye<sup>35</sup> sintetiza a definição de política pública como sendo “o que o Governo escolhe ou não fazer”. No entanto dentro da ciência política a definição mais conhecida é a de Lasswell<sup>36</sup>, que define políticas públicas e sua análise como aqueles que respondem às seguintes perguntas: quem ganha o quê? Porquê? E que diferença faz?

Sousa<sup>37</sup> afirma que outra grande parte das definições enfatiza o papel das políticas públicas na resolução de problemas. Críticos dessas definições que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Doutro lado, por concentrarem o foco no papel dos Governos, as definições deixam de lado o aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos Governos<sup>38</sup>. No entanto Vásquez e Delaplace *apud* Fonseca e Filho<sup>39</sup> afirmam que estamos diante de uma política pública sempre que o poder estatal, com objectivo de buscar o bem-estar, se utilizando dos recursos próprios, leva a efeito acções para resolver de forma eficaz e mais racional possível um problema público por meio de acções governamentais. Portanto, é indubitável a relação que as políticas públicas têm com o Governo e as suas instituições. Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não sejam Governo se envolverem na formulação de políticas públicas tais como grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência, a depender do tipo de política e das coalizões formadas que integram o Governo. Visões menos ideologizadas defendem que apesar de limitações e constrangimento, não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade.

Conforme se pode compreender, o conceito de políticas públicas é vasto, no entanto diz respeito as decisões do Governo que saem em forma de: resoluções, decretos, planos nacionais etc.<sup>40</sup>. O processo decisório em resposta à pandemia, submete-nos às várias interações em que o poder estatal foi actuando, como nos remete a literatura sobre o processo de elaboração de políticas públicas. O seu foco está em questões relacionadas a resolução de problemas públicos, como a pandemia da Covid-19, sendo os decretos

---

<sup>35</sup> DYE, Thomas. *Entendendo a política pública*. England Cliffs: NJ. Prentice Hall. 1984.

<sup>36</sup> LASSWELL, Harold. *Política: Quem ganha o quê? Quando? E como?* Cleveland: Meridian Books. 1958.

<sup>37</sup> SOUSA, Celina. *Políticas públicas: Conceitos, tipologias e sub-áreas*. Departamento de Ciência Política da USP: São Paulo. dez/2002.

<sup>38</sup> PETERS, G. *Política pública americana*. Nova York: Clatham House. 1986.

<sup>39</sup> FONSECA, Vicente. *Políticas públicas: Conceitos, ciclo, processo de formação e sua eficácia no âmbito do sistema penitenciário Brasileiro*. Brasília: CUA. 30 Jun/2019.

<sup>40</sup> PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e Avaliação de políticas públicas*. São Paulo: FUNCEP. 1986.

presidenciais e outras medidas governamentais instrumentos muito importantes no processo de gestão da pandemia, torna-se imprescindível a participação do parlamento, como mecanismo de torná-los mais democráticos e participativos.<sup>41</sup>

### 1.1.3. Pandemia

Pandemia é uma palavra de origem grega, formada com o prefixo neutro *pan* que significa *todo* e *demos* que significa povo. Foi pela primeira vez empregada por Platão em seu livro das leis<sup>42</sup>. Platão usou da palavra no sentido genérico, referindo-se a todo acontecimento capaz de alcançar toda a população. No mesmo sentido, a palavra foi usada por Aristóteles. Galeno utilizou o adjetivo pandêmico em relação às doenças epidêmicas de grande difusão<sup>43</sup>.

A incorporação definitiva do termo pandemia no glossário médico formou-se a partir do século XVIII encontrando-se no seu registro em Francês no *Dictionaire Universel Français et Latin*, de Trévoux de 1771. Em português foi o vocábulo dicionarizado com termo médico por Domingos Vieira<sup>44</sup> em 1873. O conceito moderno de pandemia é o de epidemia de grandes proporções que se espalha em vários países e em mais de um continente<sup>45</sup>. Exemplo tantas vezes citado é a chamada Gripe espanhola que seguiu a Primeira Guerra mundial, nos anos de 1918-1919 e que causou a morte de cerca de 20 milhões de pessoas em todo o mundo. No entanto, de acordo com Rayquard, Barbosa *et tal*<sup>46</sup>. De forma geral, a pandemia é o nome dado a ocorrência epidêmica caracterizada por larga distribuição espacial atingindo várias nações. Em outras palavras, a pandemia pode ser tratada como ocorrência de uma série de epidemias localizadas em diferentes regiões e que ocorrem em vários países ao mesmo tempo.

---

<sup>41</sup> Cff. CHESSEMAN, Nic. GORDON, Rebeca. *Legislative leadership in the time of COVID-19*.FDW. V.11. p.2. Jan. 2021.

<sup>42</sup> MARCOVECCHIO, E. *Dizionario etimológico storico de Termini medici*. Firenze: Festina lente.1993.

<sup>43</sup> REZEBDE, Sofra. *Epidemia*. In: Hoeprich- P.d (ed): *Infectious diseases*. 3ª ed. Philadelphia: Harper.1983. p.323.

<sup>44</sup> VIEIRA, Frei. *Grande dicionário Porguez ou Thesouro da lígua portguez*. Porto, Ernesto Chandron e Miraes. 1871-1874.

<sup>45</sup> REZENDE, Sofra (*Ibidem*).

<sup>46</sup> ROUQUAYROL, M. BARBOZA M, MACHADO, B. *Os processos endêmicos e epidêmicos: In: Rayquarol. M.Z Gurgel. M.(Org). Epidemiologias e saúde*. 7ª ed: Rio de Janeiro: Medbook.2013. cap.5. p.97-120.

#### 1.1.4. Conceito de coronavírus (Covid-19)

De acordo com Pedrito Cabrão<sup>47</sup>, os coronavírus pertencem a uma grande família de vírus que causam doenças que variam de gripes comuns e doenças respiratórias mais graves como a Síndrome de oriente médio (MERS-CoV) identificada em 2012 e a síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV) identificada em 2002. De acordo com Vargas assim como Ferreira *et al*<sup>48</sup> no que diz respeito a infecção pelo novo coronavírus (2019-nCoV), o espectro clínico não está descrito completamente bem como não se sabe o padrão de letalidade, mortalidade, infectividade e transmissibilidade.

Não havendo ainda cura definitiva, o uso de vacinas e outros medicamentos disponíveis actualmente é de suporte e não definitivo. A transmissibilidade dos pacientes infectados por SARS-CoV é em média de 7 dias após o início dos sintomas. No entanto, dados preliminares do Novo Coronavírus (2019-nCoV) sugerem que a transmissão pode ocorrer, mesmo sem o aparecimento de sinais e sintomas.

Até o momento, não há informação suficiente que defina quantos dias anteriores ao início dos sinais e sintomas uma pessoa infectada passa a transmitir o vírus<sup>49</sup>. A OMS declarou a Covid-19 como pandemia no dia 11 de Março de 2020 porque o vírus já tinha se alastrado quase por todos os países do mundo, cerca de 114 países tinham confirmado a presença da Covid-19 e com cerca de 1118 mil casos globais<sup>50</sup>.

## 2. Revisão da literatura

O parlamento é um órgão colegial e representativo, que tem como função primordial elaborar normas gerais e abstractas com vista a garantir uma boa vivência na sociedade, assim como realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do poder Executivo<sup>51</sup>. Geralmente, é composto por vários grupos e partidos que discutem para a tomada de uma decisão que é aplicada a todos.

---

<sup>47</sup> CABRÃO, Pedrito. *Covid-19 e as suas implicações em Moçambique*. Maputo: REIDE. Vol.2. No.11. 2020.

<sup>48</sup> VARGAS, Angela. FERREIRA, Ana. DIANA, Pamela. *Protocolo de tratamento do novo coronavírus*. São Paulo: SAES. 2020.

<sup>49</sup> ISER, Betine. SILVA, Isabella, RAYMUNDO, Vitoria. POLETO, Marcos. *Definição de caso suspeito da Covid-19: Uma revisão da narrativa dos sinais e sintomas mais frequentes entre os casos confirmados*. Brasília: USC. 2020

<sup>50</sup> <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oms-declara-pandemia-de-novo-coronavirus-mais-de-118-mil-casos-foram-registrados,70003228725>

<sup>51</sup> PAULO, Vincente e ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3 a Edição Revista e Actualizada. São Paulo: Editora Método, 2008. Pg. 388

Os parlamentos são, além disso, instituições mais inclusivas e plurais, refletem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de tomada de decisão, são mais transparentes e menos insulados do que os poderes judiciário e executivo<sup>52</sup>. Essa pluralidade, aliada a um mínimo de estrutura organizacional, pode favorecer a identificação de abusos, irregularidades e ineficiências da administração. Não por acaso, dentre as funções dos parlamentos estão, além de legislar, acompanhar a implementação de políticas públicas e impedir a exacerbação de poderes.

Para isso, contam com instrumentos e procedimentos descritos em suas constituições e estatutos e capacidade de accionar direta ou indiretamente, via judiciário, o poder Executivo. Tais direitos, aliados à representação do povo nos parlamentos, cumprem o papel fundamental de impedir a tirania da maioria de que falava Mill<sup>53</sup>, por ter essa minoria os maiores incentivos para o exercício do controle.

Contudo, estudos indicam que os representantes não são conduzidos apenas pela racionalidade individual. O ambiente institucional no qual os representantes operam influência no curso das decisões e nos resultados políticos dos parlamentos. Nesse sentido, algumas teorias surgem para explicar o comportamento dos parlamentares no decurso das sessões, das quais destaca-se o *neoinstitucionalismo*. A abordagem neoinstitucional para o comportamento parlamentar enfatiza que as regras e organizações formais (ex: voto de confiança, o sistema eleitoral, as regras internas dos Partidos Políticos, etc.) alteram a maneira na qual os membros dos Partidos perseguem suas preferências.

Em outras palavras, as instituições constroem o comportamento dos parlamentares. Nos modelos institucionais, as acções dos políticos não seguem directamente suas preferências, mas partem de uma combinação de preferências e constrangimentos institucionais. Daí que é preciso conhecer não só as suas preferências, mas também o seu ambiente institucional<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> CAREY, John. “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”. *Comparative Politics* (2): pp. 191-211. 2003.

<sup>53</sup> MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. 2ª. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.1964.

<sup>54</sup> KAM, Christopher J. *Party Discipline and Parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Na significativa literatura neo-institucionalista sobre o Legislativo norte-americano Limongi<sup>55</sup> destacou 3 modelos de organização legislativa, que são: distributivista, informacional e partidário.

*a) Modelo Distributivista*

Para a perspectiva distributiva os congressistas segundo Mayhew<sup>56</sup> são *single-minded seekers of reelection*<sup>57</sup>, buscando aprovar políticas de cunho distributivista que favoreçam suas bases eleitorais. As políticas públicas aprovadas, segundo este modelo, são aquelas que oferecem benefícios tangíveis, diretos e localizados aos seus distritos eleitorais. Daí a relação entre os legisladores ser basicamente de conflito, cada um querendo levar a maior quantidade de benefícios possíveis para seu eleitorado, podendo sair a ganhar se cooperarem. Assim, as políticas são aprovadas mediante troca de votos, que na literatura é conhecida por *logroll*<sup>58</sup>.

*b) Versão Informacional*

A perspectiva informacional da organização do sistema de comissões no Poder Legislativo tem origem nas pesquisas de Keith Krehbiel<sup>59</sup>, para quem os legisladores possuem o interesse comum em reduzir a assimetria na distribuição de informações e as incertezas das decisões. Segundo Limongi<sup>60</sup>, esta perspectiva parte de dois postulados fundamentais de organização legislativa: *o do primado da decisão majoritária e o da incerteza*. O postulado da decisão majoritária estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maioria dos seus membros, tanto no ato de votar assim como na escolha das regras. O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, estabelece que os legisladores decidem a sorte das políticas sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas aprovadas.

---

<sup>55</sup> LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos*. In Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1994.

<sup>56</sup> MAYHEW, Robert. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

<sup>57</sup> Significa que os parlamentares são obstinados pela reeleição.

<sup>58</sup> Consiste na trocas de apoios necessários à aprovação de políticas distributivistas.

<sup>59</sup> MAYHEW, Robert. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

<sup>60</sup> LIMONGI, Fernando (*IBIDEM*).

### c) *Versão Partidária*

A abordagem partidária tem sua origem nos trabalhos de Gary Cox e Mathew McCubbins<sup>61</sup> para os quais o eixo estruturador da atividade legislativa são os partidos políticos. Isto porque o processo legislativo no geral, e o sistema de comissões em particular, regem-se em favor dos interesses dos partidos majoritários, e os membros destes partidos têm maiores vantagens uma vez que o seu acordo é facilitado pelas regras existentes. Assim, o comportamento parlamentar está configurado e centralizado nos partidos, principalmente os que detêm a maioria dos assentos, que têm capacidade de decidir a agenda decisória.

Analisando o funcionamento do legislativo diante da pandemia. Constatou-se que a Covid-19 desafiou legislaturas em todo o mundo e levantou questões sobre seu funcionamento e seu papel durante as pandemias. Embora cada país seja único, surgiram problemas comuns. Como a pandemia afetou a capacidade das legislaturas de operar? Como as legislaturas devem alterar sua operação durante a pandemia? As legislaturas devem empregar soluções digitais e votação remota? Qual é o papel do legislativo em relação ao Executivo e aos especialistas de saúde? Qual deve ser o equilíbrio entre a elaboração de leis Executivas e legislativas parlamentares? A pandemia foi sendo usada como desculpa para marginalizar a legislatura e prosseguir sem escrutínio. Em matérias de legislação e fiscalização, a Covid-19 desafiou profundamente as interações entre os ramos Legislativo e Executivo do Governo.

Elena Griglio<sup>62</sup> argumenta que, embora os Executivos tenham assumido um papel predominante, os parlamentos foram sendo cada vez mais marginalizados pois a gravidade da crise deixou exposto para que todos vissem os pontos fortes e fracos das legislaturas e dos seus procedimentos. Os maus exemplos são ampliados a reações legais instintivas, hegemonia do Executivo na produção de medidas de resposta a Covid-19, falta de supervisão parlamentar, pouca contribuição democrática, leis populistas em vez de eficazes, ignorância a ciência e um desrespeito geral pela ordem constitucional adequada. Pôde-se observar alguns aspectos disso praticamente em todos os países do mundo.

---

<sup>61</sup> COX, Gary. MCCUBBINS; Mathew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. 2ª. ed. Berkley: University of California Press, 1993.

<sup>62</sup> Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1816017>. Acessado no dia 1 de Agosto de 2021.

Diante deste cenário Moçambique não constitui uma excepção. Com um poder legislativo historicamente dependente do poder Executivo, a função parlamentar se degradou, o que limitou a performance dos representantes do povo<sup>63</sup>.

O Parlamento dominado pelo partido governamental funcionou grandemente como a plataforma de simplificação e de viabilização da produção legal no contexto de crise da Covid-19 e não constituiu principal base para a resposta à pandemia da Covid-19. Não obstante as evidências acima mencionadas, sobretudo a hegemonia do Executivo diante do legislativo na resposta à pandemia da Covid-19 que se observou quase em todos os países do mundo. Alguns casos como Brasil, Polónia e Bélgica representam países em que o Executivo não foi o poder dominante na tomada de decisões para conter a disseminação do coronavírus, mesmo com possibilidades de fazê-lo<sup>64</sup>.

Assim, o objectivo primário deste estudo, consiste em desenvolver entendimento sobre o papel do parlamento em Moçambique. Analisamos especialmente o papel que o parlamento pode desempenhar na promoção de decisões de resposta a Covid-19 democráticas e participativas e sobre o seu papel na fiscalização destas acções. Assim como abordamos sobre os factores que limitam o seu funcionamento.

### **3. Enquadramento teórico**

Dentro da Ciência Política, o neo-institucionalismo vem sendo a teoria mais utilizada para estudar o comportamento do Legislativo. Essa abordagem está associada à ideia de que, por meio da institucionalização de padrões de acção e de processos de negociação no contexto de organizações, é possível influenciar processos políticos<sup>65</sup>. Diferentemente do velho institucionalismo (primeira corrente do estudo das instituições), o neo-institucionalismo define as instituições não apenas como regras, procedimentos, normas, convenções oficiais e oficiosas, inclui também regras informais relacionadas ao código de conduta que também definem e defendem interesses.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> José Jaime Macuane, “Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”. In Domingos M. Do Rosário, Egidio Guambe & Ericino Salema, *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.

<sup>64</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1816017>

<sup>65</sup> VALLE, Marcus Vinícius. *Abordagem ao neoinstitucionalismo e seus desdobramentos: Em análise sobre o legislativo municipal*.

<sup>66</sup> HALL, Peter, A e TAYLOR, Rosemary. C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, n.58. p. 193.

Nas suas diferentes modalidades, no que concerne ao estudo do legislativo para o *neoinstitucionalismo* as instituições resultantes são percebidas pelas três perspectivas tradicionais acima mencionadas (distributivista, informacional e partidária) como consequência dos interesses parlamentares presentes na arena legislativa.

Para uma explicação mais acertada, o estudo apoiou-se nos pressupostos do neo-institucionalismo, no que diz ao estudo do legislativo. De um lado para explicar como é que a composição e distribuição dos assentos parlamentares maioritariamente dominado pelo partido governamental (Frelimo) com 184 dos 250 assentos, o que equivale a 2/3 dos assentos influenciou na fraca participação do parlamento na legislação e fiscalização para a Covid-19.

Doutro lado para demonstrar como essa situação serviu de estratégia para a simplificação e de viabilização da produção legal no contexto de crise da Covid-19, pois a Assembleia da República é fortemente dependente do Executivo para a produção legislativa<sup>67</sup>. Por outro lado, pela natureza do objecto da pesquisa, pareceu melhor a combinação da teoria a cima mencionada com a teoria da *racionalidade limitada*. Com efeitos, a teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon é fundamental para a leitura da dinâmica do processo decisório em resposta à pandemia da Covid-19.

Uma vez que as estratégias de combate a pandemia da Covid-19 foram adoptadas num contexto atípico, caracterizado pela ausência de conhecimento profundo e pela falta de uma visão sobre como orientar este processo. Salientar que mesmo a comissão técnico-científica<sup>68</sup> criada pelo Chefe do Estado para assessorá-lo nesta matéria constituiu um mero acto de mimetismo em relação às estratégias adoptadas por alguns países do Norte. Doutro lado, por ter ficado claro a falta de coordenação com outros organismos da sociedade, particularmente com o parlamento.

---

<sup>67</sup> SHENGA, Carlos. *The Mozambique Legislature in Comparative Perspective: Legislative Development, Performance and Legitimacy*, PhD Thesis, University of Cape Town, 2014

<sup>68</sup> Vide a Resolução n. 20/2020, de 25 de Março, que cria a *Comissão Técnico-Científica para Prevenção e Resposta à Pandemia de COVID-19*.



A Figura 1 ilustra o Modelo da Racionalidade Limitada de Simon, ou Modelo Carnegie

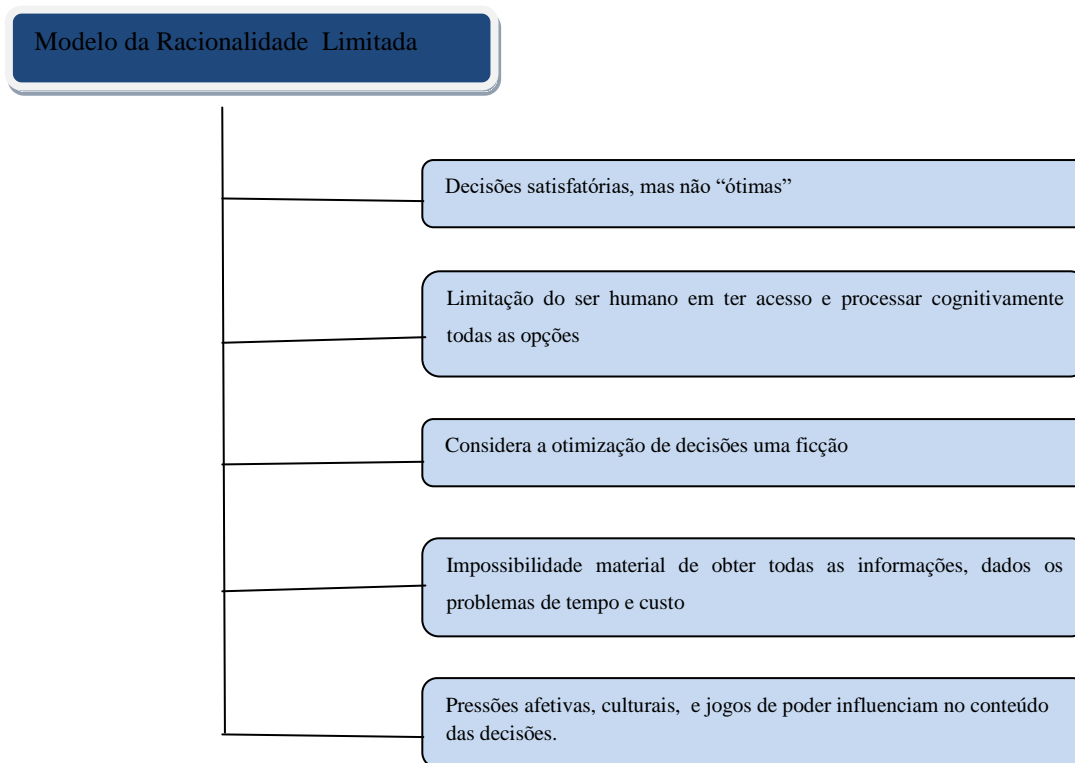


Figura 1: O modelo da Racionalidade Limitada de Simon (Modelo Carnegie) Fonte: Adaptada pelo autor.

Conforme se refere Simon *apud* Sechhi<sup>69</sup> que os tomadores de decisão, sofrem de limitações cognitivas e informativas e que os actores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando. Portanto, nesse modelo teórico, a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias e não necessariamente ótimas. Portanto, a teoria da racionalidade limitada tem um forte potencial explicativo na medida em que nos mostra as lacunas de informação enfrentadas durante o processo decisório e de fiscalização da resposta a Covid-19.

<sup>69</sup> SECHHI, Leonardo. *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. Maputo: Cengage Learning, 2012.

## **CAPÍTULO III- APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo destina-se à apresentação, análise e interpretação dos resultados, começando, no primeiro momento, por explicar a influência da trajectória histórica do legislativo moçambicano no seu actual funcionamento. Em segundo lugar, apresenta os factores que possibilitam e limitam o parlamento face ao processo decisório em resposta a Covid-19. Em terceiro lugar, identifica os factores que limitam o papel do parlamento no exercício das suas funções representativa e fiscalizadora face à pandemia da Covid-19 e em último lugar, avalia a implementação das medidas de resposta a Covid-19 e a evolução do índice de casos positivos.

### **1. Trajectória histórica do poder legislativo moçambicano**

A actual configuração da Assembleia da República representa toda uma trajectória da evolução da história política do país que nela deixaram marcas tanto orgânicas como funcionais<sup>70</sup>. Fruto da conquista da independência nacional, ela emerge em regime monopartidário sob a forma de Assembleia Popular, e os primeiros Deputados, na sua composição provisória de 207 membros, foram eleitos pelo Comité Central do Partido Frelimo<sup>71</sup>.

Dois anos após a criação de um Estado Moçambicano independente, em 1977, realizam-se as primeiras eleições gerais que estabeleceram as Assembleias do Povo em todos os escalões até a *Assembleia Popular* que era composta por 227 membros. Nesta época, as eleições eram directas na base, isto é, para as *Assembleias do Povo* e indirectas nos restantes escalões.

Uma das características centrais da época do monopartidarismo era a centralização ou concentração do poder. Assim, pela Constituição de 1975, o Presidente da República Popular era o Presidente da Assembleia Popular. A Assembleia Popular reunia-se duas vezes por ano em sessões de 8 dias cada. A Comissão Permanente da Assembleia Popular tinha funções legislativas no intervalo das sessões. Nesta época, a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial não era nítida, sendo na maior parte das

---

<sup>70</sup> FRANCISCO, Albino. *Sociedade Civil e espaço cívico em Moçambique: Fraquezas e Desafios*. Conferência Nacional da Sociedade Civil. Maputo, 2017.

<sup>71</sup> UCAMA, António Costa David. *A independência do poder judicial- um desafio a consolidação de estado de direito democrático em Moçambique?* Mestrado. Beira, 2012

vezes as mesmas pessoas a ocuparem os diferentes papéis ou funções dos três poderes. A iniciativa legislativa vinha quase exclusivamente do Conselho de Ministros<sup>72</sup>. por isso raramente as leis eram aprovadas sem que fosse por unanimidade.

No advento da liberalização política e económica ocorridos nos anos 80 e 90, a revisão da Constituição da República em 1986, para além de alterar a denominação da República Popular para República de Moçambique, opera transformações no figurino dos poderes e introduz o conceito da descentralização dos poderes<sup>73</sup>. Assim, emerge a figura do Presidente da Assembleia da República separada da do Presidente da República. No Executivo, aparece a figura de Primeiro-Ministro. É por essa altura que a Assembleia começa a criar a sua organização interna, surgindo a figura de Secretário Geral da Assembleia da República e os regulamentos de funcionamento interno tais como o Regimento e o Estatuto do Deputado.

A Constituição de 1990 consagra o princípio da separação dos poderes e introduz o multipartidarismo em Moçambique e em 1992 chega-se ao Acordo Geral de Paz em Roma, entre a Renamo e o Governo da Frelimo. Em 1994, ocorrem as primeiras eleições gerais multipartidárias em que o figurino da Assembleia da República assumiu orgânica e estruturalmente três bancadas, a saber, a bancada da Frelimo, a bancada da Renamo e a bancada da União Democrática, (UD)<sup>74</sup>. O número de Deputados da Assembleia da República foi definido constitucionalmente como sendo de 200 no mínimo é de 250 membros no máximo<sup>75</sup>. As segundas eleições gerais e multipartidárias de 1999 reconfiguraram a composição da Assembleia da República em termos de bancadas sendo uma bancada da Frelimo e outra constituída por 11 partidos políticos conhecida por bancada parlamentar da Renamo-União Eleitoral.

Desde a independência nacional em 1975 a Frelimo tem assumido o poder no Executivo, legislativo e judicial, o que a tornou na primeira geração da elite política moçambicana<sup>76</sup>. Por isso, o legislativo moçambicano é historicamente dependente do

---

<sup>72</sup> Salientar que essa situação prevalece até os dias de hoje.

<sup>73</sup> STIFTUNG, Konrad -Adenauer. *Controle social do poder político em Moçambique divisão de poderes*. Centro de Pesquisa Konrad Adenauer. Julho. 2004.

<sup>74</sup> *IBIDEM*

<sup>75</sup> Cff. artigo 134 da CRM

<sup>76</sup> CORTÈS, Edson. *Velhos amigos, novos adversários: As disputas, alianças e Reconfigurações na Elite Política moçambicana*. p.73, 2018. Tese de (Doutoramento em Antropologia). Universidade de Lisboa. Lisboa.

poder Executivo, e tem um nível de iniciativa legislativa muito fraco, pois as iniciativas geralmente partem do Executivo<sup>77</sup>.

Nesse sentido, à luz do neo-institucionalismo, as instituições políticas são instrumentos que estruturam acções de actores e arenas políticas em que são travadas as lutas decisivas sobre valores, à medida em que distribuem o poder entre grupos rivais na sociedade. No caso moçambicano, o funcionamento e a actual configuração do legislativo foram condicionados pelos processo de negociação dos Acordo de Paz (AGP). Portanto, a actual configuração funcional e orgânica do legislativo moçambicano tem sido fortemente influenciada pela sua trajectória histórica e pela escolha de instituições nos processos de negociação de paz, ditando não somente o funcionamento do legislativo, assim como a actuação de diversos actores nos processos políticos.

## **2. O legislativo face ao processo decisório em resposta à Covid-19: *Legislar para e no contexto da pandemia***

Em 2020, a primeira intervenção do parlamento diante da pandemia da Covid-19 consistiu nas actividades de retificação dos instrumentos relativos à declaração de EE. Nesta matéria, o Parlamento foi solicitado a ratificar os Decretos do EE. Depois da primeira declaração do EE em março, o Executivo submeteu ao Parlamento mais três Decretos-Presidenciais de prorrogação<sup>78</sup>, o que equivale a igual número de Lei de ratificação<sup>79</sup>. Sublinhe-se que apesar dos decretos de EE terem sido, *grosso modo*, concebidos como prontos para ser implementados, cabia apenas ao Parlamento a sua viabilização.

Logo no início do EE, o Executivo tinha proposto medidas restritivas mais drásticas, tendentes para *Lockdown* total que incluía a limitação da circulação das pessoas e ainda o encerramento das actividades comerciais<sup>80</sup>. Estas medidas foram recusadas pelo

---

<sup>77</sup> José Jaime Macuane, “*Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020*”. In Domingos M. Do Rosário, Egídio Guambe & Ericino Salema, *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.

<sup>78</sup> Vide Decreto Presidencial n. 12/2020, de 29 de abril; Decreto Presidencial n. 14/2020, de 28 de Maio; Decreto Presidencial n. 21/2020, de 26 de junho; Decreto Presidencial n. 23/2020, de 5 de agosto.

<sup>79</sup> Lei n.º 1/2020, de 31 de março; Lei n. 4/2020, de 30 de Abril; Lei n. 6/2020, de 29 de Maio; Lei n. 8/2020, de 29 de Junho; Lei n. 9/2020, de 7 de agosto.

<sup>80</sup> Joseph Hanlon, “*Parliament blocks most sensible action as confused emergency starts*”, Mozambique News reports & clippings, n. 478, 4 April 2020.

Parlamento que as considerou de inconstitucionais<sup>81</sup>. O Parlamento bloqueou esta acção, pois considerou que limitar a circulação de pessoas e fechar lojas era inconstitucional e não queria que o CM tivesse total poder para impor regras sobre a pandemia da Covid-19. O decreto do parlamento, embora reescrito de outra forma para demonstrar que o parlamento tinha poder, foi simplesmente uma nova versão do rascunho original do Presidente da República. A única mudança substantiva foi a proibição do bloqueio total.

A restrição do parlamento a um bloqueio se deu porque dar poderes tão fortes ao Presidente da República abriria um precedente perigoso para a o equilíbrio de poderes<sup>82</sup>. Os parlamentares deixaram claro que quando houvesse um aparente aumento sério de casos o CM poderia retornar ao Parlamento e solicitar a alteração dessa restrição. A recusa pelo parlamento de aceitar as medidas propostas pelo Executivo, resultou em alguns momentos na instalação de um clima de tensão entre o Executivo e o Legislativo.

Todavia, embora tenha sido notável a intervenção do Parlamento para travar a hegemonia do Executivo no que diz respeito ao processo decisório de resposta à pandemia da Covid-19 e garantir um mínimo de pluralismo democrático no processo decisório.

A actuação do parlamento face ao processo decisório de resposta a Covid-19 foi definitivamente limitada com a aprovação da Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto, lei de Gestão e Redução de Desastres. Com o legislativo caracterizado por pouca iniciativa legislativa. A proposta de lei de Gestão e Redução de Desastres, foi feita pelo Executivo no dia 8 de Agosto e aprovada no dia 10 do mesmo mês<sup>83</sup>.

É indubitável que a lei aprovada deu ao Executivo super poderes no que diz respeito ao processo de resposta e gestão de desastres a nível nacional e especialmente sobre a Covid-19, conforme observou-se nas medidas aprovadas posteriormente. Segundo essa Lei, a declaração da calamidade pública dá ao Governo o poder de garantir a adoção e respeito das medidas de segurança, reorganização do exercício da atividade comercial e

---

<sup>81</sup> Entrevista com Arnaldo Chalaua, Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.

<sup>82</sup> *IBIDEM*

<sup>83</sup> <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/5832-parlamento-aprova-lei-de-gestao-e-reducao-do-risco-de-desastres>

industrial e acesso a bens e serviços<sup>84</sup>. Ao abrigo da mesma Lei, o Executivo deve também regular o funcionamento dos transportes coletivos, tráfego rodoviário, aéreo, marítimo, fluvial e ferroviário em contexto de calamidade pública. O Governo tem igualmente a competência de reorganizar o funcionamento das instituições de ensino, administração pública, locais de culto, bem como a realização de espetáculos, atividades desportivas, culturais e de lazer.<sup>85</sup>

Logo após a aprovação de Gestão e Redução de Desastres. Com base na mesma lei, o Governo decretou medidas atinentes ao Estado de calamidade pública sem sequer ouvir o parecer da Assembleia da República. Nem sequer a Comissão Permanente foi ouvida sobre as medidas atinentes ao Estado de calamidade pública aprovadas pelo Governo. Portanto, essa situação em algum momento gerou um desconforto por parte dos parlamentares da oposição. Pois o silêncio da Assembleia da República significou haver um desinteresse por em relação à ruptura constitucional.<sup>86</sup>

Pode-se observar que a Lei em parte constitui uma estratégia do Executivo para aumentar a sua hegemonia e marginalizar o Legislativo no processo de resposta à pandemia da Covid-19 e noutros futuros desastres de carácter público. Portanto, um dos maiores obstáculos que impedem o poder legislativo moçambicano de actuar com peso no processo decisório de resposta à pandemia da Covid-19 está relacionado a factores legais.

Outro factor, é de carácter intra-organizacional. Aliado a composição das bancadas parlamentares. Conforme já referido, o parlamento é historicamente marcado pela hegemonia do partido no poder e pelas redes clientelistas dentro dos partidos políticos. Em termos de composição parlamentar, a IX legislatura (cuja abertura coincidiu com a pandemia da Covid-19), não fugiu da trajectória histórica do legislativo, que sempre foi dominado pelo partido no poder, tal como ilustra a tabela.

---

<sup>84</sup> Cfr. Artigo 9, alíneas a),b), c) e d). Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto

<sup>85</sup> Cfr. Artigo 34, alíneas e) f) g) e h). Lei n.º 10/2020 de 24 de Agosto

<sup>86</sup> Em entrevista com Arnaldo Chalaua, Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.

Tabela 1- Ilustração da distribuição dos assentos parlamentares

<b>Nome da Bancada Parlamentar</b>	<b>Número de deputados</b>	<b>Número de Membros na Comissão Permanente</b>
Frelimo	184	11
Renamo	60	5
MDM	6	1
<b>TOTAL</b>	250	17

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Conforme ilustra a tabela acima. Apesar da lei ter sido aprovada por unanimidade, as bancadas parlamentares da oposição não tinham outras alternativas, dado que o partido no poder tem 2/3 dos assentos no parlamento. Por isso o posicionamento da Frelimo foi determinante para a aprovação dessa lei<sup>87</sup>. Mesmo as decisões tomadas pela Comissão Permanente favoreciam ao Executivo, visto que a Frelimo controla 11 dos 17 assentos nesse órgão<sup>88</sup>.

Doutro lado, a AR é composta por nove comissões de especialidade. Que são elas: Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (1ª), Comissão do Plano e Orçamento (2ª); Comissão do Género, Tecnologias e Comunicação Social (3ª), Comissão de Administração Pública e Poder Local (4ª); Comissão da Agricultura, Economia e Ambiente (5ª) Comissão de Defesa e Ordem Pública (6ª), Comissão de Relações Internacionais Cooperação e Comunicações (7ª), Comissão de Petições, Queixas e Reclamações (8ª); e Comissão de Ética (9ª). As Comissões de trabalho são também elos de concentração do poder, pois é onde os assuntos dão entrada. As Comissões de especialidade dentre várias funções tem o poder de elaborar e submeter à aprovação projectos de lei, de resolução e de moção e pronunciar-se sobre projectos e propostas de lei<sup>89</sup>.

Constatou-se que na IX legislatura, a Frelimo controla quase todas as comissões de especialidade. Isto porque, a bancada parlamentar da Frelimo dirige, ao todo, sete comissões. As últimas duas comissões estão a cargo da Renamo. O Movimento

<sup>87</sup> Entrevista com o Deputado Alberto Ferreira. Entrevista realizada no dia 27 de Agosto de 2021.

<sup>88</sup> Entrevista com o Deputado Silvério Ronguane. Entrevista realizada no dia 12 de Agosto de 2021.

<sup>89</sup> Vide Artigos 73 e 74 do RAR.

Democrático de Moçambique, que na última legislatura dirigia a Comissão de Ética, não preside qualquer comissão especializada da AR<sup>90</sup>. A Renamo perdeu a liderança da Comissão de Defesa e Ordem Pública, que vinha dirigindo há anos<sup>91</sup>.

As bancadas da oposição mostraram-se insatisfeitas com o processo, essencialmente, porque clamavam pela “inclusão justa” dos seus deputados nas comissões de especialidade. Ou seja, a distribuição da direcção das comissões especializadas da AR. Entretanto, o critério da proporcionalidade parlamentar foi argumento usado pela bancada da Frelimo para fazer ruir a pretensão da oposição (a inclusão).

Segundo os nossos entrevistados, foram vários momentos que o parlamento da rejeitou debater sobre a constitucionalidade de algumas medidas impostas pelo Governo, no âmbito da pandemia da Covid-19, dentre os quais de destaca a Constitucionalidade do recolher obrigatório<sup>92</sup>. Portanto, como se pode notar, a fragilidade do parlamento, em parte deve-se ao facto de o mesmo partido governamental, controlar o poder legislativo e ter uma forte disciplina partidária.

### **3. Representação parlamentar inviabilizada pela Covid-19?**

O papel representativo do parlamento foi visivelmente um dos mais afectados pela pandemia da Covid-19. No âmbito das habituais sessões ordinárias marcadas por ano, em 2020 foram realizadas duas sessões ordinárias. A primeira (1<sup>a</sup>) que ocorreu entre 25 de março a 29 de maio e a segunda (2<sup>a</sup>) que ocorreu entre 15 de outubro a 17 de dezembro. Diante das limitações impostas pelo EE e calamidade pública, as sessões passaram a combinar métodos virtuais e presenciais. A intensificação da Covid-19 alterou profundamente a agenda, composição e a função representativa do parlamento.

Houve uma redução dos deputados nas sessões, pois diante das restrições impostas pelo Governo no âmbito da pandemia da Covid-19 não era possível reunir todos os 250 deputados. Havia uma espécie de escala para tentar cumprir com o número mínimo exigido pelo Regimento da Assembleia da República para a realização de sessões. Os deputados que não participavam de uma sessão, participavam da outra a seguir.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Entrevista com o deputado Silvério Ronguane. Entrevista reallizada no dia 12 de Agosto de 2021

<sup>91</sup> <https://cartamz.com/index.php/politica/item/4498-constituído-novo-figurino-da-ar>

<sup>92</sup> Entrevista com Deputado Arnaldo Chalaua. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021

<sup>93</sup> Entrevista com Arnaldo Chalaua, Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.



Não obstante a combinação de reuniões presenciais e virtuais para manter o funcionamento do parlamento, o ano foi marcado por pouca produção legislativa.<sup>94</sup> De um lado, porque os hotéis e outras instituições usadas como alternativa para albergar os deputados, devido às restrições impostas pela pandemia da Covid-19 nem sempre se apresentavam disponíveis para receber os deputados. Muitas vezes o Centro Internacional de Conferência Joaquim Chissano acolheu as sessões parlamentares, visto que a Assembleia da República não dispunha de equipamentos para conferências virtuais.<sup>95</sup>

Doutro lado, a existência de um número significativo de deputados que não dominavam as modernas tecnologias de comunicação dificultou a realização de debates participativos, colocando em causa a representatividade democrática<sup>96</sup>. Além de afectar a representatividade democrática, afectou as relações inter-institucionais que o parlamento tem com as organizações da sociedade civil, todas as reuniões realizadas e formações oferecidas pelas organizações da sociedade civil marcadas para ano 2020 foram canceladas. Os habituais intercâmbios interparlamentares realizados anualmente com os parlamentares da região e do resto do mundo foram também cancelados<sup>97</sup>. Razão pela qual a pandemia da Covid-19 restringiu a comunicação entre as AR e outras organizações.

Como solução, muitas vezes o poder foi concentrado na Comissão Permanente. Que segundo o disposto nos artigos 193 da CRM e o Artigo 64 do RAR é o órgão da Assembleia da República que coordena as actividades do Plenário, das suas Comissões, Gabinetes Parlamentares, Grupos Nacionais Parlamentares e Ligas de Amizade. Este órgão, que funciona no intervalo das sessões plenárias e nos demais casos previstos na Constituição e na lei, é composta pelo Presidente, Vice-Presidentes, Chefes das Bancadas Parlamentares e por outros deputados eleitos nos termos da lei, sob proposta das bancadas parlamentares.

---

<sup>94</sup> Para 2020 a AR tinha cerca de 21 propostas de projectos de lei, entretanto somente foram debatidas e aprovadas 3 propostas (PQG, PES e o OE) as demais actividades limitaram-se na ratificação dos decretos sobre o EE. Comparado aos dois últimos anos da legislatura anterior (viii) que foram debatidas mais da metade das propostas que estavam na agenda, constou-se que em 2020 houve pouca produção legislativa.

<sup>95</sup> Entrevista com Arnaldo Chalaua. Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.

<sup>96</sup> Em entrevista com o deputado Silvério Ronguane. Entrevista realizada no dia 12 de Agosto de 2021.

<sup>97</sup> Em entrevista com o deputado Fernando Bismarck. Entrevista realizada no dia 26 de Agosto de 2021.

Os representantes referidos acima têm na Comissão Permanente um número de votos igual ao da bancada parlamentar que representam. Por isso mesmo, a bancada parlamentar do partido Governamental muitas vezes deliberava sem o consentimento das outras bancadas, visto que possui a maioria.<sup>98</sup> Sem dúvida que o contexto da Covid-19 defraudou o papel representativo do parlamento, que muitas vezes funcionou sem grande parte dos seus membros e com limitações para debates mais participativos. Mesmo as duas Sessões Ordinárias da Assembleia, que decorreram no período de vigência do EE, foram caracterizadas por uma pobreza em matéria de produção legislativa. Não houve, com efeito, uma resposta estratégica nem do Governo nem do Parlamento, o que fez com que este último funcionasse parcialmente, com as oportunidades resultantes do contexto.

#### **4. Fiscalizar o Governo face à Covid-19: Acções de fiscalização ineficazes?**

O parlamento, para além de ser um órgão legislativo e representativo é por excelência um órgão fiscalizador. Entretanto, a falta de uma legislação específica sobre EE, empobreceu cada vez mais a capacidade de fiscalização da acção governativa por parte do Parlamento.

Financeiramente o poder legislativo moçambicano depende de quem gere as finanças do Estado, isto é, do Executivo. A situação se exacerba mais devido ao facto de, no regime monopartidário, a iniciativa de lei ter sido de quase exclusiva prerrogativa do Conselho de Ministros, o que criou e instalou capacidades no poder Executivo que depois não foram transferidas para a Assembleia da República<sup>99</sup>. Neste contexto, face Covid-19, grande parte do orçamento do parlamento para actividades de fiscalização foi desviada para financiar a prevenção e tratamento da pandemia da Covid-19<sup>100</sup>.

A Assembleia da República, apesar de ser um órgão constitucionalmente com muitos poderes, tem apenas autonomia administrativa e patrimonial, não possui autonomia financeira e não tem fontes de receita próprias. De acordo com a ONG, Transparência Brasil, comparado com outros países democráticos, o legislativo moçambicano tem um

---

<sup>98</sup> Entrevista com Silvério Ronguane, Deputado da AR. Entrevista feita no dia 12 de Agosto de 2021

<sup>99</sup> NAMATIPA, Daniel. *Controle social do poder político em Moçambique*. Nampula: Korand. 2003. pp.31.

<sup>100</sup> AIM, “Mozambique: Covid-19 forces government to reduce targets”. In <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-covid-19-forces-government-to-reduce-targets-aim-report-157730>. Acessado no dia 28 de Junho de 2021.

dos orçamentos mais deficitários do mundo.<sup>101</sup> Este facto, limita o funcionamento do legislativo na garantia da participação democrática.

Consequentemente grande parte das acções programadas de *oversight* foi cancelada e, as realizadas de forma a responder a pandemia da Covid-19, não foram feitas de forma estratégica. A Comissão de Plano e Orçamento cancelou as visitas ao Instituto Nacional do Petróleo (INP), ao Ministério da Economia e Finanças (MEF), Banco de Moçambique (BM), Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEP) entre outros.<sup>102</sup>

Entretanto, face ao processo de fiscalização da implementação das medidas de resposta a Covid-19. Depois da Declaração e implementação do EE, os parlamentares no âmbito do exercício da sua actividade fiscalizadora, questionaram não só ao Governo na Assembleia da República, mas realizaram também visitas a alguns círculos eleitorais, onde discutiram com os *stakeholders* de alguns sectores, para verificar o nível de implementação das medidas adotadas no âmbito da resposta à pandemia da Covid 19. Os parlamentares também efectuaram visitas aos círculos eleitorais convista a sensibilizar os cidadãos sobre os métodos de prevenção a Covid-19.<sup>103</sup>

Relativamente à implementação das medidas restritivas impostas pelo Governo. As intervenções dos parlamentares cingiram-se no questionamento ao Governo, sobretudo ao ministro da Saúde, Armindo Tiago para perceber o que Governo estava a empreender para travar a propagação da Covid-19, sobre a eficácia das medidas de prevenção, tais como, os mecanismos adoptados para reforçar a prevenção do pessoal médico, sobre qual era a estratégia do Governo para se colocar ordem no sector da educação e evitar o colapso, sobre o nível de preparo das unidades sanitárias para receber os doentes com Covid-19 e sobre a compra dos instrumentos para o tratamento da doença.<sup>104</sup>

No que tange às finanças, os parlamentares questionaram ao Ministro da Economia e Finanças sobre o nível de transparência na utilização dos fundos alocados pela comunidade internacional para a Covid-19. Visto que de acordo com o Relatório da Presidência da República submetido ao parlamento, para a aquisição de materiais para

---

<sup>101</sup> AFRIMAP. Moçambique: Democracia e Participação Política. 5ª Edição. Maputo, 2009.

<sup>102</sup> Em entrevista com o deputado Fernando Bismarck. Entrevista realizada no dia 26 Agosto de 2021.

<sup>103</sup> Em entrevista com Arnaldo Chalaua, Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.

<sup>104</sup> <https://www.dw.com/pt-002/governo-moçambicano-vai-ao-parlamento-falar-de-violência-armada-e-covid-19/a-53581092>

prevenção e tratamento da Covid-19, o Estado Moçambicano tinha gasto cerca de 68 mil milhões de meticais (818 milhões de Euros) em ajuste directo<sup>105</sup>, sem observar nenhuma regra de *procurement* ou *lei de aquisições*.

A insistência nesta matéria, fazia parte da tentativa dos parlamentares em aplicar os princípios da transparência dos concursos públicos, para tentar conter a corrupção na aquisição de bens durante a vigência do EE<sup>106</sup>. A prestação de serviços ao Estado por ajuste directo, abre espaço para práticas clientelistas, pois elimina a possibilidade do concurso público. As adjudicações directas, propiciam o desvio de fundo e declarações infundadas sobre o uso de fundos públicos. Como aconteceu numa visita parlamentar a Chikwala-kwala, onde uma casa tipo 1 custou cerca de dois milhões e meio, duas salas de aula custaram cerca um milhão e meio<sup>107</sup>. Portanto, o facto de todas as contratações que o Estado fez para responder a Covid-19 terem sido feitas por ajuste directo, abre espaço para corrupção neste processo.

Os questionamentos não limitaram-se somente ao Executivo. O informe da Procuradoria Geral da República sobre que medidas este organismo tinha tomado para prevenir a violação dos direitos humanos pela polícia<sup>108</sup> foi também objecto de questionamento. Visto que decorrente da declaração do EE, observou-se más interpretações dos decretos presidenciais de resposta a Covid-19 por parte da polícia<sup>109</sup>. O que muita das vezes resultou no uso excessivo da força e resultou em violência. De facto, em quatro meses da vigência do EE a Polícia tinha baleado mortalmente muitos cidadãos suspeitos de cometimento de crime de desobediência<sup>110</sup>, deteve cerca de 4 mil pessoas, das quais 80% tinham sido julgadas<sup>111</sup>. Entretanto, constatou-se que os questionamentos feitos pelos Parlamentares não foram seguidos de auditorias nestes sectores para aferir o grau de veracidade das respostas do Executivo.

No que concerne à fiscalização da implementação do EE, os deputados da Comissão de Assuntos Sociais do Género, Tecnologia e Comunicação Social realizaram visitas aos

---

<sup>105</sup> Presidência da República de Moçambique, *Relatório balanço do Estado de Emergência*. Maputo, Agosto de 2020.

<sup>106</sup> Resolução n. 73/2020, de 29 de outubro – apreciação da Assembleia da República ao Termo de EE.

<sup>107</sup> Em entrevista com Deputado Alberto Ferreira. Entrevista realizada no dia 27 de Agosto de 2021.

<sup>108</sup> “Parliament approves state of emergency in Mozambique amid Covid-19 fears”. <https://www.upstreamonline.com/coronavirus/parliament-approves-state-of-emergency-in-mozambique-amid-covid-19-fears/2-1-786033>. Acessado no dia 24 de Junho de 2021. 3

<sup>109</sup> <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-quem-trava-os-excessos-da-polícia-em-época-de-covid-19/a-56268391>

<sup>110</sup> “Durante o Estado de emergência. A Polícia matou, extorquiu e ficou impune”. Canal de Moçambique, 21 de Setembro de 2020.

<sup>111</sup> “PRM deteve Quatro Mil pessoas durante o Estado de emergência”. *Zambeze*, 4 de Agosto de 2020.

estabelecimentos prisionais para fiscalizar a implementação, pelo Executivo, das medidas contra Covid-19. A visita feita às cadeias da província da Zambézia serviu para aferir o nível de inserção social dos reclusos e o respeito das medidas de distanciamento social nas celas. A comissão reuniu também com organizações da sociedade civil que lidam com matérias relativas aos direitos humanos. Entretanto, na maioria dos casos, a instituições não receberam os deputados, alegando a falta de condições para receber visitas, no âmbito do EE<sup>112</sup>. Por isso as cerca de 21 visitas programadas para a fiscalização, foram reduzidas para 15.

De forma geral, constatou-se que o Parlamento não estruturou uma estratégia clara para agir diante da pandemia da Covid-19. Por isso, as suas actividades face à pandemia na maioria das vezes foram aleatórias. Portanto, ainda que notável o esforço do parlamento diante da Covid-19, observa-se que as actividades desenvolvidas constituíram meros arranjos e não demonstram uma visão integral de todo processo de gestão da Covid-19. Doutro lado, o Parlamento não foi capaz de desenhar uma grelha de monitoria dos recursos do Estado e doados para combate a Covid-19, nem de verificação dos resultados das acções iniciadas. Os questionamentos ao Executivo sobre a gestão da crise sanitária apareceram de forma aleatória e sem um fundamento numa metodologia de fiscalização em contextos de crise.

Facto que levanta o já existente debate sobre a qualificação técnica dos deputados, visto que mesmo os deputados membros das comissões de especialidade, não possuem qualificação técnica suficiente para fazer uma análise profunda e crítica das políticas públicas. Por isso as competências de análise nessa matérias muitas vezes foram transferidas ao Executivo.

## **5. Avaliação da implementação dos decretos presidenciais e a evolução dos casos positivos a Covid-19 em Moçambique: A força como um mecanismo eficaz?**

Apesar do esforço empreendido pelo Governo para efectivar a implementação dos decretos de resposta a Covid-19, constatou-se que em muitas situações não foi possível cumprir com as medidas impostas pelo Governo em resposta a Covid-19, devido à precariedade que caracteriza vários serviços e infra-estruturas das principais cidades dos país.

---

<sup>112</sup> Em entrevista com Silvério Ronguane. Deputado da AR. Entrevista realizada no dia 12 de Agosto de 2021.

Dentre várias medidas, os decretos delimitavam o distanciamento de um 1,5 m no mínimo e a desinfecção das mãos<sup>113</sup>. No entanto, os mercados, na sua maioria informais, funcionam sem infraestruturas físicas mínimas, e na maior parte dos casos, para além das construções precárias onde estão instalados, não estão abrangidos por um sistema de saneamento, distribuição de água e electricidade, ou quando têm acesso à rede de abastecimento de água, ou a um serviço de sanitários públicos, este processo mostra-se bastante insuficiente para as necessidades existentes<sup>114</sup>. Nos mercados Zimpeto e Xiquelene, verificou-se um incumprimento da distância de segurança de 1.5 metros<sup>115</sup> entre os vendedores e entre os clientes, recomendada pela OMS e pelo Governo de Moçambique. Não foram observadas marcações no chão, assinalando distâncias de segurança. As palavras do Flávio Alberto ilustram isso:

*“(...) O Município não colocou nenhuma marca de distanciamento entre as nossas bancas por isso é impossível garantir um distanciamento aqui no mercado, em parte acredito que seja devido à falta de espaço porque esse mercado é pequeno e as pessoas são muitas”<sup>116</sup>.*

Certamente que os munícipes presentes nos mercados, não demonstravam uma atitude activa no cumprimento destas medidas. Entretanto, as questões estruturais como saneamento limitam o cumprimento das medidas de prevenção contra a Covid-19. (Ver Figuras 2 e 3)

---

<sup>113</sup> Vide Decreto Presidencial n. 12/2020, de 29 de abril; Decreto Presidencial n. 14/2020, de 28 de maio; Decreto Presidencial n.º. 21/2020, de 26 de junho; Decreto Presidencial n.º. 23/2020, de 5 de agosto, decreto presidencial n.º 79/2020 de 4 de setembro e decreto presidencial n.º 102/2020 de 23 de Novembro.

<sup>114</sup> SILVA e CRUZ, Teresa. *A organização dos trabalhadores do sector informal dos mercados de Maputo e a sua acção na promoção de melhores condições de vida e de trabalho: O papel da Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal* – ASSOTSI. Step: Genebra. 2005

<sup>115</sup> Vide Decreto Presidencial n. 12/2020, de 29 de abril; Decreto Presidencial n. 14/2020, de 28 de maio; Decreto Presidencial n.º. 21/2020, de 26 de junho; Decreto Presidencial n.º. 23/2020, de 5 de agosto, decreto presidencial n.º 79/2020 de 4 de setembro e decreto presidencial n.º 102/2020 de 23 de Novembro.

<sup>116</sup> Entrevista com Flávio Alberto, proprietário de uma banca informal. Entrevista realizada no dia 23 de Abril de 2021.

Figura 2- Imagem demonstrativa da falta de condições sanitárias para o cumprimento das medidas preventivas da Covid-19 no mercado Xiquelene



Fonte: <https://images.app.goo.gl/PGjUJj5H6CNxinSz7>

Outro elemento que dificulta a observação das medidas é a falta de condições sanitárias apropriadas para o efeito. Segundo a nossa entrevistada Cláudia Marisa<sup>117</sup> no mercado xiquelene não há condições higiénicas para a prevenção da Covid-19, partindo da disponibilidade da água, dos desinfetantes e casas de banho. Por exemplo, o mercado Xiquelene tem uma casa de banho apenas para milhares de vendedores que se encontram distribuídos no mercado.

Por outro lado, as medidas no sector de transporte revelaram-se ser as que mais polémica criaram na opinião pública. Em<sup>118</sup> relação à questão dos transportes públicos, o decreto<sup>119</sup> limitou para 1/3 o número de passageiros, como forma de evitar aglomerados, mas não reforçou os meios de transporte<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Entrevista com Cláudia Marisa, vendedora informal no mercado Xiquelene. Entrevista realizada no dia 30 de Abril de 2021.

<sup>118</sup> CABRÃO, Pedrito, JULIÃO, Domingos. *Covid-19 e suas Implicações em Moçambique: Uma análise Antropo-sociológica*. Beira: REIDE. p.16. Vol 2. N<sup>o</sup> 11. 2020.

<sup>119</sup> Decreto presidencial n<sup>o</sup> 11/2020 de 30 de Março.

<sup>120</sup> Vide Decreto Presidencial n. 12/2020, de 29 de abril; Decreto Presidencial n. 14/2020, de 28 de maio; Decreto Presidencial n<sup>o</sup>. 21/2020, de 26 de junho; Decreto Presidencial n<sup>o</sup>. 23/2020, de 5 de agosto, decreto presidencial n<sup>o</sup> 79/2020 de 4 de setembro e decreto presidencial n<sup>o</sup> 102/2020 de 23 de Novembro.



Na última semana de Março de 2020, no âmbito do EE, o Governo anunciou um pacote de medidas administrativas, de cumprimento obrigatório, com vista a evitar a propagação da Covid-19. Pela grande aglomeração de pessoas que proporcionam, os autocarros e *minibuses*, assim como terminais e paragens de transporte, foram identificados pelo Governo como locais de elevado risco de contágio, tendo o CM decretado as seguintes medidas:

- Obrigatoriedade de distanciamento social entre passageiros, nas paragens e terminais;
- Obrigatoriedades de criação de sistemas de higienização das mãos, implicando a colocação de baldes com torneiras e sabão em vários locais da cidade, à semelhança como vinham sendo instalados em instituições públicas, lojas comerciais, entrada de edifícios, entre outros espaços;
- Obrigatoriedade da higienização dos veículos de transporte de passageiros;
- Obrigatoriedades dos transportadores semi-colectivos operarem apenas com um terço da respectiva capacidade.

Uma semana mais tarde, a 8 de Abril, o CM recuou na imposição do limite de um terço da lotação do veículo em transportes públicos e semi-colectivos de passageiros, passando a permitir que possam circular obedecendo ao limite da lotação de cada viatura, conforme estabelecido no código da estrada<sup>121</sup>.

Este facto serviu para demonstrar a falta de coordenação entre o Executivo e outros actores como o parlamento e sociedade civil para a tomada de decisões para responder a Covid-19. Pois apesar da situação de emergência, o Parlamento é um órgão que tem capacidade de articular com propriedade com o Governo, sobre a adaptação das medidas ao contexto dos moçambicano<sup>122</sup>. Entretanto, o Governo decidiu implementar medidas rigorosas de prevenção a Covid-19 num contexto em que a rede de transporte público já era precária e problemática antes da pandemia da Covid-19, facto que ficou provado durante as duas semanas em que a medida foi implementada.

Um factor de âmbito estrutural que dita esse insucesso está relacionado com as características e dinâmicas dos transportes. No que tange à mobilidade urbana, verifica-

---

<sup>121</sup>FEIJÓ, João. RACHIDE, Agy. MAQUENZI, Jerry. *Transporte rodoviário de passageiros na Cidade de Maputo: Primeira avaliação das medidas de prevenção do Covid-19*. Maputo: OMR. 2021.

<sup>122</sup> Em entrevista com Arnaldo Chalaua, Deputado da Assembleia da República. Entrevista realizada no dia 19 de Agosto de 2021.



se em Moçambique e sobretudo nas grandes cidades como Maputo, uma crescente demanda não satisfeita de utentes dos transportes públicos.

A pressão na utilização dos transportes públicos é alta e a maioria das pessoas faz-se transportar em condições inapropriadas e inseguras, assistindo-se a um roteiro de mobilidade urbana e suburbana caracterizado pelo empilhamento de passageiros e superlotação da maior parte dos veículos que se prestam ao transporte público.

Nesses ambientes a recorrência de situações de não observância da regra de distanciamento físico (1,5m) e recurso a barreiras protectoras (uso da máscara ou viseira) foi amplamente reportado. A disposição quase anárquica das moradias, a maior densidade populacional e vias de acesso deficientes, a presença de residências. Por conta disso, a medida não se mostrou eficaz, os transportadores continuaram a levar passageiros para além da sua capacidade máxima (superlotados), situação que obrigou o governo recuar na medida, e introduzir a obrigatoriedade do uso da máscara para os usuários dos transportes públicos<sup>123</sup>.

Figura 3- Imagem ilustrativa da precariedade da rede transporte em Zimpeto, um dos principais centros de aglomeração populacional. Data: (14/01/2021)



Fonte: Jornal Notícias

<sup>123</sup> CABRÃO, Pedrito, JULIÃO, Domingos. *Covid-19 e suas Implicações em Moçambique: Uma análise Antropo-sociológica*. REID: Beira, p.16. Vol 2. Nº 11. 2020.

A limitação do número de passageiros transportados foi imposta no contexto das medidas de prevenção do contágio pela Covid-19, no princípio do ano passado, mas ao longo do tempo, a situação voltou à normalidade com os transportes a circularem completamente lotados. Entretanto os passageiros viajaram apinhados. No terminal do Zimpeto, alguns utentes de transporte reconheceram o perigo que a superlotação representa, tendo solicitado a alocação de mais viaturas para os vários destinos, em especial para Muhalaze, Santa Isabel e Matola “H”<sup>124</sup>.

A implementação das medidas preventivas no sector de transportes levou a que muitos passageiros tivessem dificuldades de encontrar o transporte que lhes leve a tempo para os seus destinos. Associados a isso, os passageiros anteriormente levavam cerca de 20 minutos em média, no entanto, desde que as medidas começaram a ser implementadas levam cerca de 2h nas paragens, esperando por um transporte que lhes leve. Conforme ilustram os pronunciamentos de Humberto Xaviaer:

*“No que diz respeito ao transporte, agora as coisas são muito mais complicadas, porque não há chapas nem machibombos suficientes para levar todos os passageiros nas paragens. Por exemplo eu vivo em Albazine e tenho que pegar um chapa que me leve até a baixa da cidade onde trabalho, nos tempos eu levava 20 minutos no máximo para conseguir subir um chapa, mas agora chego a levar cerca de 2 horas”<sup>125</sup>.*

Para além de prejudicar os passageiros, as medidas prejudicaram os operadores do sector de transporte. Segundo Castigo Nhamane, presidente da federação moçambicana de transportes rodoviários (FEMATRO) apontou para a redução de até 40% no volume de passageiros devido a pandemia, pois a redução de cerca de 35 a 40% verificou-se na receita. Portanto, já era de se esperar que as medidas preventivas teriam um impacto económico negativo enorme no sector dos transportes, entretanto da parte do Governo, até aqui nada tinha sido feito para amenizar esses efeitos.

---

<sup>124</sup> <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/capital/maputo/100179-superlotacao-nos-transportes-periga-prevencao-da-Covid-19>

<sup>125</sup> Entrevista com Humberto Xavier, passageiro de transporte público. Entrevista realizada no dia 13/04/2021.

Figura 4- Imagem ilustrativa da falta de distanciamento nas paragens de transportes colectivos. Data: 10/02/2021.



Fonte: <https://images.app.goo.gl/wJChdNZo8RWsQdBa7>

A imagem acima ilustra a aglomeração num dos principais centros populacionais na cidade de Maputo, onde não existem sinalizações de distanciamento de 1,5 que constam nos decretos presidenciais. Por esses e outros motivos, não existem mínimas condições para garantir a prevenção da Covid-19 nas paragens. Conforme ilustram as palavras de Inácio Damião:

*"Não existem sinalizações para o distanciamento de 1,5 m aqui (paragem), por isso ficamos aglomerados a grande parte do tempo, isso piora na hora da ponta, quando vamos e voltamos do serviço"<sup>126</sup>.*

Conforme pode-se observar, por diversos factores estruturais o sector de transportes de pessoas foi um sector à margem das medidas preventivas contra a Covid-19 anunciadas nos decretos presidenciais. Se diversos sectores de actividade conseguiram cumprir as medidas do Governo no âmbito da implementação do EE, ao nível do sector dos transportes foram identificadas maiores dificuldades. O EE veio levantar novamente a insustentabilidade do sistema de transporte urbano na cidade de Maputo, incapaz de

---

<sup>126</sup> Entrevista com Inácio Damião, passageiro de transporte semi-colectivo. Entrevista realizada no dia 16/04/2021.

garantir a mobilidade das populações em condições de segurança e de saúde pública. As dificuldades de implementação das medidas foram visíveis<sup>127</sup>.

Assim sendo, enquanto o Governo não reestruturar o sector de transportes nos principais centros urbanos e não ampliar a rede de transporte as medidas continuarão a ser desrespeitadas e conseqüentemente os principais centros urbanos (como Maputo distribuindo 69% dos casos positivos a nível nacional) continuarão a ser os principais focos de transmissão da Covid-19 o que não permitirá a efectivação do objectivo central dos decretos presidenciais que é a contenção da propagação da Covid-19 pelo país.

Diante deste cenário, muitas vezes a PRM recorreu ao uso da força para garantir o cumprimento das medidas impostas nos decretos presidenciais de resposta a Covid-19. No primeiro semestre de 2020, no contexto do Estado de Emergência, houve muita contestação por parte dos cidadãos e das organizações da sociedade civil relativamente à actuação da PRM sobre os direitos dos cidadãos, com destaque para o direito à vida, integridade física e direito à liberdade.

Tratou-se de actos que se traduziram-se em detenções arbitrárias, agressão, excesso de zelo, baleamentos e assassinato de cidadãos indefesos e suspeitos de violação das medidas do EE. Importa lembrar que a PRM chegou a deter cerca de 50 crianças na cidade de Nampula por alegada violação das medidas do Estado de Emergência, mas nunca esclareceu as circunstâncias dessa detenção arbitrária<sup>128</sup>. A sociedade viveu momentos de terror devido à actuação da PRM durante a vigência do Estado de Emergência e de calamidade pública. Mesmo com a pressão feita pelas organizações da sociedade civil e pelos órgãos de comunicação social, a PRM nunca se dignou a prestar informação ao público relativamente às arbitrariedades cometidas pelos seus agentes.<sup>129</sup>

Face a esse cenário, constatou-se que noutros contextos o Parlamento teve um papel muito importante para na tomada de decisões participativas e na implementação das medidas da Covid-19 através das suas funções legislativa e de *Oversight* como forma a

---

<sup>127</sup> FEIJÓ, João. RACHIDE, Agy. MAQUENZI, Jerry. *Transporte rodoviário de passageiros na Cidade de Maputo: Primeira avaliação das medidas de prevenção do Covid-19*. Maputo: OMR. 2021.

<sup>128</sup> Relatório de Direitos Humanos e dos defensores do Direitos Humanos referente ao primeiro semestre de 2020 em Moçambique: *Celebrando o Dia Internacional da Democracia*. Maputo, 15 de Setembro de 2020.

<sup>129</sup> <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-quem-trava-os-excessos-da-polícia-em-época-de-covid-19/a-56268391>

evitar abuso de poder por parte do Governo e das Forças de Segurança<sup>130</sup>. Muitos parlamentos reinventaram-se diante da pandemia, criando comissões específicas para lidar com a Covid-19 e aprovando orçamentos especiais para a Covid-19, como mecanismo de garantir que a democracia e os direitos humanos não fossem colocados em causa<sup>131</sup>.

Entretanto, enquanto outros parlamentos se reinventaram para garantir a continuidade das suas funções e em especial responder a Covid-19. O parlamento moçambicano ficou refém das medidas impostas pelo Governo. O Parlamento não foi capaz de constituir rapidamente uma resposta estratégica que assegura as suas principais actividades legislativas, fiscalizadores e de representação. A produção de instrumentos de enquadramento das medidas para fazer face a propagação de Covid-19 não serviu para dar espaço ao parlamento no processo decisório, pelo contrário expandiu os poderes do Executivo nesse processo.

Enquanto alguns países desdobravam-se em esforços para aumentar o orçamento do parlamento para empoderar o seu papel de *Oversight* o Parlamento moçambicano teve que reduzir as suas actividades devido aos cortes financeiros provocados pela pandemia da Covid 19. Os únicos fundos destinados ao Parlamento face a Covid-19 destinavam-se a prevenção e tratamento médico. Ademais, o parlamento não conseguiu debater e travar a violência da polícia contra cidadãos indefesos.

## **6. Evolução dos casos positivos à Covid-19: O que dizem os dados?**

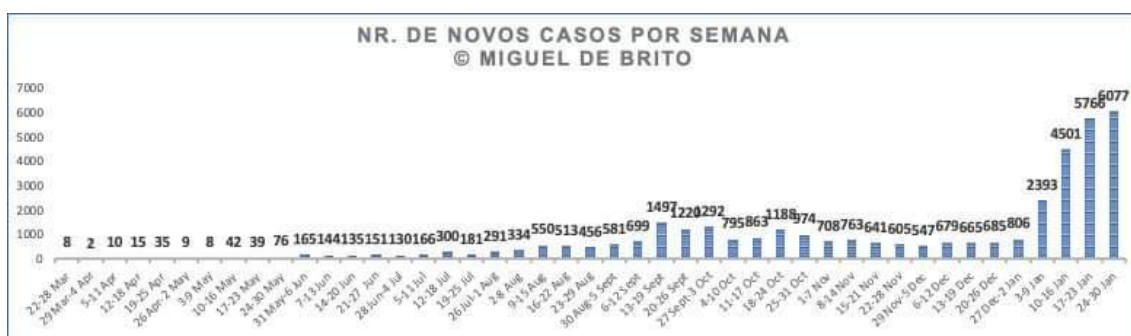
Em 2020, Moçambique foi um dos países da SADC que registou menor número de casos positivos a Covid-19. Não obstante a violência policial para fazer cumprir o Estado de Emergência e de Calamidade Pública, dados no INS indicam que a pandemia cresceu de forma exponencial desde Março até Dezembro de 2020. O gráfico a baixo apresenta a evolução dos casos positivos a Covid-19.

---

<sup>130</sup> GINSBURG, T. & VERSTEEG, M. *The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic*. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper N.º. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Paper N.º. 747, Disponível em SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

<sup>131</sup> Brasil, Suíça, Reino Unido e Bélgica são tidos como exemplos de países em que os parlamentos tiveram um papel muito importante no processo de gestão da pandemia da Covid-19. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20508840.2020.1816017>

Gráfico 1- Evolução semanal dos casos novos em 2020 (Março-Dezembro).



Fonte: <https://www.facebook.com/miguel.de.brito1>

Conforme ilustra o gráfico, a pandemia da Covid-19 teve um pequeno crescimento muitíssimo lento durante os 2 meses seguintes. Entretanto, desde o mês de Agosto iniciou-se uma subida acentuada do número de casos diários, tendo atingido uma média diária de uma semana (7 dias) de 215 casos a 20 de Setembro. Sendo que em Novembro e Dezembro registou-se uma ligeira descida dos casos, bastante significativa.

Embora Moçambique tenha registado um ligeiro aumento de casos da Covid-19. Comparado com outros países da SADC casos foram consideravelmente baixos. Moçambique foi um dos países africanos em que a pandemia apresentou mais sinais de benignidade, tanto em número de casos positivos registados por semana, como no número de óbitos reportados por milhão de habitantes. A taxa de letalidade foi de 0,7% e esteve entre as mais baixas do mundo.<sup>132</sup>

Entretanto, apesar do aparente controle da pandemia da Covid-19. A pandemia ofereceu um pretexto ideal para a implementação de respostas desproporcionais que são antidemocráticas em espírito<sup>133</sup>. De forma geral, a Covid-19 foi usada para estender o poder autoritário. Verificou-se a aplicação de bloqueios que eram excessivamente rigorosos e serviram de pretexto para a detenção de milhares de pessoas que violaram os requisitos do toque de recolher<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> <https://anaisihmt.com/index.php/ihmt/article/view/353/289>

<sup>133</sup> AGAMBEM G. 2020. *Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata, il manifesto*, Fevereiro de 28. Disponível em <http://positionswebsite.org/giorgio-agamben-the-state-of-exception-provoked-by-an-unmotivated-emergency>.

<sup>134</sup> RUNDE, D. F. SAVOY, C. & STAGHUN J., 2020. *Post-pandemic natural resource management in the indo-pacific adapting USAID's strategy in the face of Covid-19*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), September 2020.



## **CAPÍTULO IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho procurou analisar os limites e possibilidades do parlamento moçambicano face ao processo decisório e de fiscalização da resposta governamental à pandemia da Covid-19. Questionando em que medida a participação do parlamento moçambicano no processo decisório e de fiscalização da Covid-19 contribui para a transparência democrática na resposta à pandemia da Covid-19. O estudo evidenciou que embora o parlamento tenha feito esforços significativos para responder à pandemia da Covid-19 e travar a implementação de medidas anti-democráticas por parte do Governo. Prevalecem ainda limitações na sua actuação face ao processo de resposta à pandemia da Covid-19.

Por um lado, devido a sua a trajectória histórica, marcada pelos processos de negociação entre a Frelimo e a Renamo, o legislativo moçambicano permanece muito dependente do Executivo. Constatou-se que a situação se exacerba mais devido ao facto de, no regime monopartidário, a iniciativa de lei ter sido de quase exclusiva prerrogativa do Conselho de Ministros, o que criou e instalou capacidades no poder Executivo que depois não foram transferidas para a Assembleia da República. Estes factos não somente limitam o parlamento na resposta a Covid-19, mas de forma mais ampla limitam a sua força nos processos de decisão política.

Por outro lado, constatou-se que embora o parlamento tenha desempenhado um papel crucial na ratificação do EE e na aprovação da lei de Gestão e Redução de Desastres. A lei aumentou a hegemonia do Executivo no processo de resposta a Covid-19. Observou-se que a composição, parlamentar maioritariamente dominada pelo partido no poder, ditou a flexibilização da retificação do Estado de EE por várias vezes e a aprovação da lei de Gestão e Redução de Desastres. Em parte, este facto contribuiu para a marginalização do parlamento no processo de resposta a Covid-19, que não foi consultado na aprovação do Estado de Calamidade Pública.

Relativamente ao processo de representação constatou-se que o parlamento não conseguiu manter de forma efectiva o seu papel de representação. Mesmo depois de adoptar algumas soluções como realizar as sessões a partir das sedes das Assembleias provinciais, ou a partir das bancadas parlamentares e Hotéis para garantir o distanciamento social recomendado ou ainda exploração de métodos virtuais, as actividades ficaram grandemente comprometidas, de um lado devido as limitações no

acesso às tecnologias de informação, doutro lado, pela dificuldade do uso destes por um número considerável de parlamentares.

Em relação a fiscalização, constatou-se que as poucas actividades fiscalização efectuadas consistiram na resposta às questões pontuais de momento. Finalmente, a implementação de políticas públicas pelo governo não foi necessariamente fiscalizada fora algumas acções inadiáveis, como a apresentação do relatório final sobre implementação de medidas de EE e actividades de rotina do Governo. O Parlamento não foi capaz de adoptar uma estratégia de acção para desempenhar as suas funções e ter uma postura firme relativamente ao novo contexto da Covid-19.

Doutro lado, a implementação das medidas em resposta à pandemia da Covid-19 foi feita num contexto de falta de condições estruturais para a sua efectivação. O que levou com que muitas vezes se recorresse ao uso da força para a sua implementação. Este facto abriu espaço para detenções arbitrárias e reacções desproporcionais. Entretanto, na análise da evolução do índice de casos positivos a Covid-19, constatou-se que Moçambique registou um dos índices mais baixos do mundo. Entretanto, o parlamento não conseguiu travar os abusos aos cidadãos por parte das autoridades governamentais.

De forma geral, o contexto de crise da pandemia limitou grandemente as funções parlamentares. As restrições orçamentais condicionaram a mobilidade dos parlamentares, que se cingiu na contingência de implementar apenas as actividades essenciais para o exercício governamental. Por esse motivo, o parlamento não conseguiu garantir a transparência democrática no processo de resposta à pandemia da Covid-19.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUM, Ricardo. RISCADO, Priscila. MENEZES, Monique. *Políticas públicas: Conceitos e análise em revisão*. Vol.3. nº.2. AGENDA POLITICA. Dez/2015.
2. BROWN, F. *et al.* “How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?” Carnegie Endowment for International Peace, 6 de Abril. 2020.
3. CABRÃO, Pedrito, JULIÃO, Domingos. *Covid-19 e suas Implicações em Moçambique: Uma análise Antropo-sociológica*. Beira, REIDE. p.16. Vol 2. Nº 11. 2020.
4. CABRÃO, Pedrito. *Covid-19 e as suas implicações em Moçambique*. Maputo : REID. Vol.2. Nº.11. 2020.
5. CAREY, John. “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”. *Comparative Politics*. pp.191-211. 2003.
6. CAPELA, Ana. *Formulação de políticas públicas*. 1ª ed. São Paulo: Enap. 2018.
7. CHESSEMAN, Nic. GORDON, Rebeca. *Legislative leadership in the time of COVID-19*. FDW. V.11. p.2. Jan.2021.
8. CORTÊS, Edson. *Velhos amigos, novos adversários: As disputas, alianças e Reconfigurações na Elite Política moçamicana*. p.73, 2018. Tese de (Doutoramento em Antropologia). Universidade de Lisboa. Lisboa.
9. COX, Gary. MCCUBBINS; Mathew. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. 2. ed. Berkley: University of California Press, 1993.
10. DYE, Thomas. *Entendendo a política pública*. NJ: Prentice Hall. 1984.
11. ETIKAN, Ilker, MUSA, Sulaimain, ABUBAKAR e ALKASSIM, Rukaya. *Comparison of convenience sampling and purposive sampling*. *American Journal Theoretical And Applied Statics*,v.5. n.1. p.2. 2016.
12. FEIJÓ, João. RACHIDE, Agy. MAQUENZI, Jerry. *Transporte rodoviário de passageiros na Cidade de Maputo: Primeira avaliação das medidas de prevenção do Covid-19*. Maputo: OMR. 2021.
13. FONSECA, Vicente. *Políticas públicas: Conceitos, ciclo, processo de formação e sua eficácia no âmbito do sistema penitenciário Brasileiro*. Brasília: CUA, 30 Jun/2019.
14. FRANCISCO, Albino. *Sociedade Civil e espaço cívico em Moçambique: Fraquezas e Desafios*. Conferência Nacional da Sociedade Civil. Maputo, 2017.

15. GUAMBE, Egídio & SALEMA, Ericino. *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.
16. HALL, Peter, A e TAYLOR, Rosemary. C.R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, n.58. p.193.
17. HALON, Joseph. “Parliament blocks most sensible action as confused emergency starts”, Mozambique News reports & clippings, n°. 478, 4 Abril, 2020.
18. ISER, Betine. SILVA, Isabella, RAYMUNDO, Vitoria. POLETO, Marcos. *Definição de caso suspeito da Covid-19: Uma revisão da narrativa dos sinais e sintomas mais frequentes entre os casos confirmados*. Brasília: USC, 2020.
19. KAM, Christopher J. *Party Discipline and Parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
20. LASSWELL, Harold. *Política: Quem ganha o quê? Quando? E como?* Cleveland: Meridian Books. 1958.
21. LUNDI, Iraê Baptista. *Metodologia de pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Escolar Editora. p.118.2016.
22. LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro: In Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais.1994.
23. LYNN. E. *Desenhando política pública: Um caso de livro no papel de análise de políticas*. Nova York: Santa Mónica.1980.
24. MACUANE, José Jaime. “Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020”. In Domingos M. Do Rosário, Egídio Guambe & Ericino Salema, *Democracia Multipartidária em Moçambique*, EISA, Maputo, EISA, 2020, pp. 55-79.
25. MARCOVECCHIO, E. *Dizionario etimológico storico de Termini medici*. Firenze: Festina lente.1993.
26. MAYHEW, Robert. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press, 1974.
27. MARTISON, Brian. RENELDO, MILES. *Community participation is crucial in a pandemic*, The Lancet, 4 de Maio. 2020.
28. MEAD.M. *Política pública: visão, potencialidades e limites. Políticas corentes*. P.1-4, Fev/1995.
29. MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. 2ª.Ed. Rio de Janeiro: Vozes. 1964.

30. NAMATIPA, Daniel. *Controle social do poder político em Moçambique*. Nampula: Korand. 2003. pp.31.
31. PAULO, Vincente e ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3ª Ed. Revista e Actualizada. São Paulo: Editora Método, 2008. Pg. 388.
32. PARLamericanas: *O Covid-19 e o papel do parlamento durante uma pandemia*. pp. 9-12. 2 Mar. 2020.
33. PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e Avaliação de políticas públicas*. São Paulo: FUNCEP. 1986.
34. PETERS, G. *Revisão: Entendendo a Governança: Redes políticas, reflexão e prestação de contas*. AP, 1998.
35. PETERS, G. *Política pública americana*. Nova York: Clatham House.1986.
36. Presidência da Republica de Moçambique, *Relatório balanço do Estado de Emergência*. Maputo, Agosto de 2020.
37. *PRM deteve Quatro Mil pessoas durante o Estado de emergência”*. Zambeze, 4 de Agosto de 2020
38. REZEBDE, Sofra. *Epidemia: Infectious diseases*. 3ª ed. Philadelphia: Harper.1983. p.323.
39. ROUQUAYROL, M. BARBOZA M, MACHADO, B. *Os processos endêmicos e epidêmicos*: In: Rayquarol. M.Z Gurgel. M.(Org). *Epidemiologias e saúde*. 7ª ed: Rio de Janiero: Medbook.2013. cap.5. p.97-120.
40. RUNDE, D. & STAGHUN, J. *Post-pandemic natural resource management in the indo-pacific adapting USAID’s strategy in the face of Covid-19*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), September 2020.
41. SHENGA, Carlos. *The Mozambique Legislature in Comparative Perspective: Legislative Development, Performance and Legitimacy*, PhD Thesis, University of Cape Town, 2014.
42. SECHHI, Leonardo. *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. Maputo: Cangage Learning. 2012.
43. STIFTUNG, Konrad -Adenauer. *Controle social do poder político em Moçambique divisão de poderes*. Centro de Pesquisa Konrad Adenauer. Julho. 2004.
44. SERRA, Carlos. *Colectânea de legislação sobre Estado de Emergência por Razões de Calamidade Pública (Pandemia Covid-19)*, Maputo, 3ª ed., 2020.

45. SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara. *Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno?* Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão. Set. 2010.
46. SITOE, Eduardo; LUMBELA, Sécia. *Módulo de planificação, análise e avaliação de políticas públicas*. 1ª ed. Maputo: UEM/FLCS. 2013.
47. SILVA e CRUZ, Teresa. *A organização dos trabalhadores do sector informal dos mercados de Maputo e a sua acção na promoção de melhores condições de vida e de trabalho O papel da Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal – ASSOTSI*. Step: Genebra. 2005
48. SOUSA, Celina. *Políticas públicas: Conceitos, tipologias e sub-áreas*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP. Dez/2002.
49. TORRENS, Antonio Carlos. *Poder legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar*. pp.4. Mar.2013.
50. TUDE, Martins. *Conceitos gerais de políticas públicas*. São Paulo. V.26. 2015.
51. UCAMA, António Costa David. *A independência do poder judicial- um desafio a consolidação de estado de direito democrático em Moçambique?* Dissertação de Mestrado. Beira. 2012.
52. VARGAS, Angela. FERREIRA, Ana. DIANA, Pamela. *Protocolo de tratamento do novo coronavírus*. São Paulo:SAES. 2020.
53. VALLE, Marcus Vinícius. *Abordagem ao neoinstitucionalismo e seus desdobramentos: Em análise sobre o legislativo municipal*.
54. VIEIRA, Frei. *Grande dicionário Porguez ou Thesouro da língua portguez*. Porto, Ernesto Chandron e Miraes. 1871-1874.

### **Portais de internet**

1. <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oms-declara-pandemia-de-novo-coronavirus-mais-de-118-mil-casos-foram-registrados,70003228725>
2. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1816017>.
3. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1816017>
4. <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/5832-parlamento-aprova-lei-de-gestao-e-reducao-do-risco-de-desastres>

5. AIM, “Mozambique: Covid-19 forces government to reduce targets”. In <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-covid-19-forces-government-to-reduce-targets-aim-report-157730>. Acessado no dia 28 de Junho 2021.
6. <https://www.dw.com/pt-002/governo-moçambicano-vai-ao-parlamento-falar-de-violência-armada-e-covid-19/a-53581092>
7. Parliament approves state of emergency in Mozambique amid Covid-19 fears”. <https://www.upstreamonline.com/coronavirus/parliament-approves-state-of-emergency-in-mozambique-amid-covid-19-fears/2-1-786033>. Acessado no dia 24 de Junho de 2021.
8. <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-quem-trava-os-excessos-da-polícia-em-época-de-covid-19/a-56268391>
9. AIM, “Mozambique: Covid-19 forces government to reduce targets”. In <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-covid-19-forces-government-to-reduce-targets-aim-report-157730>. Acessado no dia 28 de Junho 2021.
10. <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/capital/maputo/100179-superlotacao-nos-transportes-periga-prevencao-da-Covid-19>
11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.
12. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20508840.2020.1816017>
13. <https://anaisihmt.com/index.php/ihmt/article/view/353/289>

## **Legislação**

1. Resolução n. 73/2020, de 29 de outubro – apreciação da Assembleia da República ao Termo de EE.
2. CRM de 2004, actualizada pela lei no 1/2018 de 12 de Junho.
3. Decreto presidencial no 11/2020 de 30 de Março
4. Decreto presidencial no 14/2020 de 29 de Abril
5. Decreto presidencial no 14/ 2020 de 28 de Maio
6. Decreto presidencial no 21/2020 de Julho
7. Decreto presidencial no 23/2020 de 5 de Agosto
8. Decreto presidencial no 79/2020 de 4 Setembro
9. Decreto presidencial no 14/2020 de 8 de Abril
10. Decreto presidencial no 26/2020 de 26 de Junho
11. Decreto presidencial no 21/2020 de 26 de Junho
12. Decreto presidencial no 5/2020 de Julho

13. Decreto no 68/2020 do CM de 23 de Novembro
14. Decreto no 79/2020 do CM de 4 de Setembro
15. Decreto no 102/2020 de 23 de Novembro do CM
16. Lei no 7/2012 de 8 de Maio
17. Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.
18. Resolução no 20/2020 do CM de 25 de Março.

#### **ANEXO I- Lista de Entrevistados**

<b>NOME</b>	<b>Função</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Data</b>
Silvério Ronguane	Deputado	Zoom meeting	12/08/2021
Arnaldo Chalaua	Deputado	Whatsapp Call	19/08/2021
Fernando Bismarck	Deputado	Zoom meeting	26/08/2021
Alberto Ferreira	Deputado	Presencial	27/08/2021
Inácio Damião	Passageiro de transporte público	Presencial	16/04/2021
Humberto Chavier	Passageiro de transporte público	Presencial	13/04/2021
Flávio Alberto	Vendedor Informal	Presencial	23/04/2021