



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
UNIDADE DE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS

Departamento de Administração Pública e Ciência Política

Autor: Carlos Shenga

**GOVERNACÃO DEMOCRÁTICA: O PAPEL DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA NA REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DA
SOCIEDADE CIVIL,
NO PERÍODO 1994 A 2001**

(Versão Final)

**Os Casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e da Proposta de
Revisão da Lei de Trabalho**

Supervisor: Doutor José Jaime Macuane

Dissertação Apresentada Para Obtenção do Grau de Licenciatura em
Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane

Maputo, Junho de 2002

R. E.	4602
DATA	20 / 07 / 05
AQUISIÇÃO	oferta
COTA	AP-34

**Governação Democrática: O Papel da Assembleia da
República na Representação dos Interesses da Sociedade
Civil no Período 1994 a 2001.**

Os Casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e da Proposta de
Revisão da Lei do Trabalho.

Declaração

Declaro que este trabalho do fim do curso nunca foi apresentado na sua essência para obtenção de qualquer grau e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Dedicatória

Aos meus pais, Cristina Figueira e António Ah Shenga, e aos meus irmãos e
sobrinhos

Agradecimentos

À todos àqueles que me ajudaram a reflectir sobre este trabalho.

Devo muito ao Doutor José Jaime Macuane que incansavelmente me orientou e ajudou em comentários, críticas, correcções e sugestões, sobretudo na supervisão do trabalho. Tenho que reconhecer que a sua ajuda não tem preço.

Devo igualmente uma palavra de agradecimento ao dr. Marrengane Cumbe que me ajudou na solidificação de certas ideias e na transparência e clareza do texto.

À Hermínia, ao Dr. Ngome e ao Dr. João Cândido Pereira por terem aceitado receber o trabalho para possíveis correcções, e ao Dr. Carlos Manuel por ter me sugerido a escrever sobre a função do poder legislativo.

Ao Dr. Miguel de Brito da USAID/Moçambique, que me forneceu o grosso maioria dos dados, à Senhora Piedade do Centro de Documentação e Informação da Assembleia da República, e aos doutores Amílcar Pereira e César Bonifácio, também pelo fornecimento de dados e encorajamento.

À todos àqueles que directa ou indirectamente me ajudaram ou encorajaram-me durante o trabalho, particularmente aos meus colegas e amigos Victor Velho, Ernesto Macuácuca, Norinho Ernesto, Sandra Guiamba, Nelson Capaína, Coimbra, Egídio, Titos Botão e Zaruque.

Meus agradecimentos à cooperação Suiça pelo financiamento para a execução do projecto do trabalho; e finalmente à Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais que me orientou numa nova forma de construir a realidade social.



Resumo

O trabalho discute o papel da Assembleia da República (AR) na representação dos interesses da sociedade civil desde 1994 – 2001, tendo como foco dois estudos de caso, nomeadamente: a Proposta de Revisão da Lei de Terras e a Proposta de Revisão da Lei de Trabalho. O estudo revela que a despeito da exclusividade do sistema representativo e da excessiva partidarização da dinâmica do processo Legislativo, há espaços na AR para a representação de interesses não partidários que foram captados a partir da análise do processo legislativo nas actividades das Comissões. O processo Legislativo (Lei n.º 6/2001), dinamizou o trabalho das Comissões e a actuação da sociedade civil no mesmo. No relacionamento com a sociedade civil as funções do poder Legislativo da AR materializam-se mais na produção de políticas públicas em virtude de uma maior representação dos interesses da sociedade civil, para além da mera legitimação do regime e das decisões que dela emanam. É possível a permeabilidade da AR às demandas de actores não partidários no processo Legislativo porque a fraca capacidade técnica desta, obriga-a a recorrer a *experts* de outras arenas não Legislativas. Mas o estudo mostra que essa relação entre a AR e os especialistas não é linear, dado nada garantir que os legisladores venham a introduzir emendas substantivas nas leis finais com os *inputs* das contribuições advindas das audiências com a sociedade civil, incorporados nos seus relatórios especializados.

INDICE

Declaração.....	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Índice.....	v
Índice de Tabelas e Gráfico.....	vi
Lista das abreviaturas usadas.....	vii

INTRODUÇÃO.....	1
1. Problematização.....	3
2. A Questão.....	6
3. O Objecto de Estudo e a Delimitação.....	6
4. Objectivos do Trabalho.....	7
4.1 Objectivo Geral.....	7
4.2 Objectivo Específico.....	7
5. Justificação da Escolha do Tema.....	7
6. Metodologia.....	8
7. Conceitos.....	8
8. Fontes.....	10
9. Organização do Trabalho.....	10

CAPÍTULO 1: REVISÃO DA LITERATURA.....	12
1. Hipóteses de Trabalho.....	14
1.1.Hipótese Geral.....	14
1.2.Hipótese Específica.....	15
2. Indicadores.....	15

CAPÍTULO 2: A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DA SOCIEDADE CIVIL, 1994 - 2001.....	16
1. Estrutura Orgânica e o Processo Legislativo.....	16
1.1.Estrutura Orgânica.....	16
1.2.Processo Legislativo.....	18
2. Papel da AR na Representação dos Interesses da sociedade Civil.....	22

CAPÍTULO 3: O CASO DA PROPOSTA DE REVISÃO DA LEI DE TERRAS.....	30
1. Antecedentes.....	30
2. Actuação das Organizações da Sociedade civil.....	30
3. Actividade da Assembleia da República.....	32

CAPÍTULO 4: O CASO DA PROPOSTA DE REVISÃO DA LEI DE TRABALHO.....	35
1. Antecedentes.....	35
2. Actuação das Organizações da Sociedade civil.....	36
3. Actividade da Assembleia da República.....	36

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	39
---------------------------------	----

BIBLIOGRAFIA.....	42
ANEXO 1: Resultados Globais do Estudo.....	I
ANEXO 2: Estrutura Orgânica da Assembleia da República.....	II
ANEXO 3: Fluxograma do processo Legislativo.....	III
ANEXO 4: Guião de Entrevistas.....	IV

INDICE DE TABELAS E GRÁFICO

TABELA 1: Assistência Técnica Solicitada ao GTAR Canalizada e Respondida pelos <i>Experts</i> Extra AR, em 1999-2001.....	18
TABELA 2: Petições Respondidas no Total das Recebidas pela AR, em 2001.....	24
TABELA 3: Audições Públicas Realizadas no Total das Leis Aprovadas, em 1994-2001.....	24
TABELA 4: Audições Públicas por Comissões em 1994 2001.....	25
TABELA 5: Leis Emendadas pelas Comissões no Total das Leis aprovadas, em 1994 – 2001.....	26
TABELA 6: Leis Emendadas por Influência das OSC no Total das Leis Aprovadas, em 1994 – 2001.....	28
GRÁFICO: Petições Respondidas no Total das Recebidas pela AR, em 1994 – 2001.....	22

Lista de Abreviaturas Usadas

1. **AR**.....Assembleia da República
2. **AEPRIMO**.....Associação das Empresas Privadas de Moçambique
3. **AIMO**.....Associação Industrial de Moçambique
4. **AMMCJ**.....Associação Moçambicana da Mulher de Carreira Jurídica
5. **BPF**..... Bancada Parlamentar da Frelimo
6. **BPR-UE**.....Bancada Parlamentar da Renamo-União Eleitoral
7. **CAES**.....Comissão das Actividades Económicas e Serviços
8. **CADRAPPL**.....Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local
9. **CAJDHL**..... Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade
10. **CASGA**..... Comissão dos Assuntos Sociais, Género e Ambientais
11. **CDI**.....Centro de Documentação e Informação (da Assembleia da República)
12. **CDOP**.....Comissão da Defesa e Ordem Pública
13. **CPAR**Comissão Permanente da Assembleia da República
14. **CPO** Comissão do Plano e Orçamento
15. **CRI**.....Comissão de Relações Internacionais
16. **CTA**.....Confederação das Associações Económicas de Moçambique
17. **GTAR**.....Gabinete Técnico da Assembleia da República
18. **NGIYANA**..... Associação dos Naturais e Amigos de Maputo
19. **OIT**..... Organização Internacional de Trabalho
20. **ONP**.....Organização Nacional dos Professores
21. **ORAM**..... Associação Rural de Ajuda Mútua
22. **OSC**..... Organizações da Sociedade Civil
23. **OTM-CS**.....Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical
24. **SLIM**..... Sindicatos Livres e Independentes de Moçambique

25. **SGAR**.....Secretariado Geral da Assembleia da República
26. **SUNY**..... State University of New York
27. **UGC**.....União Geral das Cooperativas
28. **UNAC**.....União Nacional dos Camponeses
29. **USAID**.....United States Agency For International
Development
30. **VIDA NOVA**.....Revista Religiosa da Igreja Católica

INTRODUÇÃO

O processo de democratização em Moçambique que advém dos anos 80 e que desembocou na Constituição de 1990, conduziu à realização das primeiras eleições gerais e multipartidárias, Legislativas e Presidenciais em 1994. Nesse contexto, o Legislativo passou a desempenhar as funções de expressão da democracia representativa, de garantia contra o autoritarismo e a concentração de poderes, isto é, do equilíbrio de poderes. No âmbito desta nova ideologia constitucional liberal, o Legislativo, para além de exercer as tradicionais funções de legislar, passa igualmente a representar os interesses da sociedade no contexto multipartidário, a fiscalizar e a controlar o exercício das acções governativas.

A representação dos interesses da sociedade civil é viabilizada pelos partidos políticos com assentos no Parlamento. A relação entre os partidos políticos e a sociedade baseia-se na responsabilização, na qual certos mecanismos institucionais, como o voto, permitem que os primeiros sejam responsáveis na representação das preferências da sociedade, e esta, controle a acção dos partidos políticos com representação Parlamentar. Assim, o Legislativo é a arena do processo decisório de políticas, na qual a relação de controlo entre os partidos políticos e a sociedade é condicionada pelos arranjos institucionais escolhidos.

No que tange aos arranjos institucionais, Lijphart (1999), ao analisar a performance e a forma de governação em 36 países do mundo, distinguiu dois modelos de democracia representativa: o modelo Maioritário e o modelo de Consenso.

No modelo Maioritário, o poder Executivo está concentrado numa maioria partidária e há domínio do Executivo sobre o Legislativo, dando fracas possibilidades ao Legislativo de fiscalizar o Executivo, dado que a bancada maioritária no Legislativo irá encobrir o seu braço Executivo. Por esse modelo, só o partido maioritário é que elege representantes (desde que tenha obtido maioria, conquista o cargo do Executivo objecto de disputa eleitoral), estabelecendo-se uma desproporção entre o número de votos obtidos e os assentos Legislativos, e existe uma restrição de acesso dos pequenos partidos ao Legislativo. Segundo Dallari (1994), nesse modelo, a maioria obtida está muito longe de representar a maior parte dos Cidadãos. Isto é mais evidente quando são vários partidos a concorrerem e se concede a representação ao mais votado, podendo,

entretanto, ocorrer que o eleito tenha recebido menos votos do que o conjunto dos demais¹.

Em termos de estabilidade governamental, o modelo Maioritário produz maiorias Legislativas que são a base da sustentabilidade das decisões do Governo. Este modelo, "define as responsabilidades pela política adoptada, criando um vínculo mais estreito entre o representante e o representado, pois sempre se saberá quem foi responsável por determinada orientação governamental" (Dallari, 1994:164). O modelo maioritário, com um Executivo forte e eficaz, mas pouco representativo, ainda segundo Lijphart (1999), adequa-se a sociedades homogêneas sem muita diversidade étnica, clivagens religiosas, económicas, sociais e políticas, e de outra índole.

Por sua vez, no modelo de Consenso, o poder Executivo está concentrado nas coalizões multipartidárias e há um equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. Pelo modelo de Consenso, todos os partidos têm direito à representação, estabelecendo-se uma proporção entre o número de votos recebidos pelo partido e o número de cargos que se obtém. Também assegura-se a possibilidade da participação das minorias no Governo.

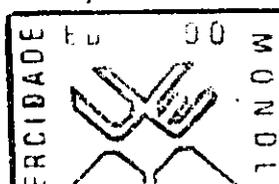
Todavia, conforme Dallari (1994), contra esse modelo alega-se provocar diluição da responsabilidade e uma redução de eficácia do Governo. Isto porque, sendo produto de uma conjugação de várias forças políticas, o Governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficiência da acção governamental.

Contudo, no modelo de Consenso a representação das minorias não está efectivamente assegurada pela representação proporcional, uma vez que o representante eleito pelo grupo minoritário não tem condições para impor ao Governo suas idéias e seus princípios².

Embora se crie um Governo insustentável e pouco eficiente e pelo facto de não estar assegurada a representação efectiva das minorias, o modelo de Consenso é pelo menos mais representativo, comparado ao maioritário, e adequa-se a sociedades plurais, aquelas onde a diversidade étnica, as clivagens religiosas e regionais ou de outra índole, coloca os cidadãos de um país em estado de potenciais conflitos. É o exemplo das sociedades Tutsis e Hutus no Ruanda e Uganda com rivalidades étnicas fortes, e das

¹ Isso é válido quando estamos a falar de sistemas de maiorias simples.

² Na realidade, há uma preponderância de facto dos grandes partidos, que tem maior número de representantes, resultando assim numa desproporcionalidade da representação.



sociedades nigerianas e sudanesas caracterizadas por conflitos religiosos entre os cristãos e muçulmanos. Assim, o sistema de representação proporcional, que garante maior participação e representação de interesses no processo decisório, aparece como um arranjo de gerenciar tais conflitos e integrar vários interesses e grupos da sociedade.

Relativamente à realidade moçambicana, esta caracteriza-se por uma diversidade em termos sociais, étnico-culturais, linguísticos, religiosos, económicos, regionais e até raciais que coloca os cidadãos em situação de potenciais conflitos.

Considerando a existência desta diversidade na sociedade moçambicana, o modelo de Consenso poderá ser tido como o mais indicado para resolver o problema da representação, dado este ser mais inclusivo segundo as prescrições da literatura. Aliás, pretende-se com este trabalho apresentar um estudo sobre a representação de interesses da sociedade civil pela Assembleia da República – AR, em Moçambique, no Período 1994 à 2001.

1. Problematização

Após a proclamação da independência Nacional em 25 de Junho de 1975, Moçambique adoptou o modelo de governação socialista, que se traduziu na monopolização da vida política pelo então partido-Estado Frelimo, e na centralização da gestão económica do país. Neste contexto, a Constituição de 1975, dentre vários aspectos, instituiu os preceitos legais que fundamentavam o funcionamento do poder Legislativo, denominado Assembleia Popular que, segundo Macuane (2000), subordinava-se à burocracia do partido no poder, e não passava de um mero agente ratificador das decisões tomadas pela cúpula partidária e pelo Governo. Aliás, não existia separação de poderes, nem incompatibilidade do exercício de funções Executivas e Legislativas.

Em Novembro de 1990, ainda de acordo com Macuane (2000), foi aprovada pelo Parlamento monopartidário uma nova Constituição que instaurou um sistema político multipartidário e abriu espaço para a eleição directa tanto do Presidente da República como dos deputados da Assembleia da República (AR).

Relativamente aos deputados da AR, em 1992 foi introduzida uma emenda constitucional que abriu espaço para a elaboração da lei eleitoral. Segundo essa lei, os

deputados seriam eleitos com base num sistema de representação proporcional, em 11 círculos eleitorais com a restrição da barreira eleitoral de 5%³.

Devido a esta barreira, as primeiras eleições Multipartidárias (1994), resultaram na representação apenas de duas maiores forças políticas (a Frelimo e a Renamo), mais a coligação União Democrática – UD⁴ e a inutilização, conforme Mazula (1998), de 12,74% de votos expressos.

Por sua vez, as eleições Multipartidárias de 1999 resultaram na representação ainda de duas maiores forças políticas, nomeadamente: a Frelimo e a coligação Renamo União Eleitoral e a invalidação de 12,64%⁵ de votos expressos. Como segunda maior força política, a Bancada Parlamentar da Renamo-União Eleitoral – BPR-UE é resultado da coligação entre a Renamo (a segunda maior força política nas primeiras eleições), e mais 10 pequenos partidos. Há que referir que os votos expressos invalidados constituem o conjunto dos votos dos pequenos partidos que ficam marginalizados.

Deste modo, os pequenos partidos não conseguiram assentos tanto nas primeiras como nas eleições multipartidárias subsequentes, pelo facto da barreira de exclusão ser bastante alta.

Portanto, em termos de efeitos, evidencia-se que o sistema de representação proporcional moçambicano equipara-se ao sistema maioritário, que privilegia apenas os maiores partidos e exclui os pequenos partidos, inclinando-se assim ao multipartidarismo bipolar, que carece de uma representação mais inclusiva. Dado esse constrangimento que se impõe à arena Legislativa moçambicana, reflectimos até que ponto o sistema de representação proporcional com uma barreira de exclusão muito alta, acaba sendo representativo.

No que tange aos partidos políticos, a Constituição de 1990 abriu espaços para estes serem os únicos canais de representação de interesses da sociedade civil na AR. Contudo, a par destes existem “grupos que actuam a margem das relações do poder que caracterizam as instituições do Estado” (Bobbio, 1995), e que não tem representação Parlamentar, mas que representam interesses da sociedade civil com destaque para as

³ Os 5% correspondem a cláusula necessária para cada lista partidária ou de uma coligação ter mandato, isto é, direito de assentos no Parlamento, num espaço de 5 anos. Só tem mandato o partido ou coligação cuja lista de candidatura receba um mínimo de 5% dos votos expressos à escala nacional.

⁴ Fazem parte da UD os seguintes pequenos partidos: Partido Liberal de Moçambique (PALMO), Partido Nacional Democrático (PANADE) e Partido Democrático de Moçambique (PADEMO).

⁵ WWW.Moçambique.MZ/Governo/eleicoes/finais.htm

organizações dos empregadores, dos trabalhadores, dos camponeses e agricultores, dos ambientalistas, dos profissionais, de género, etc. Considerando a existência dos partidos políticos como os únicos canais de representação, ou seja, a excessiva partidarização do sistema representativo e dado existir grupos da sociedade civil que representam interesses mais amplos da sociedade, pode-se questionar até que ponto a AR representa os interesses da sociedade civil.

De acordo com Macuane (2000), a Constituição de 1990 criou um Executivo com concentração de fortes poderes, constituído por um Presidente da República com prerrogativas de nomear e demitir unilateralmente o Gabinete (incluindo o Primeiro - Ministro); dissolver o Parlamento uma única vez caso o seu programa não seja aprovado, emitir decretos; e o poder de veto que só pode ser superado por 2/3 (dois terços) dos votos dos deputados.

Esta configuração de Governo conforme Novais⁶ citado por Bastos (1999), caracteriza um sistema com um domínio forte do Presidente e do Executivo sobre o Legislativo. Na IV e na Legislatura ainda em curso (V), a Frelimo é o partido que controla o poder Executivo e também detêm a maioria Parlamentar.

A essa configuração da relação Executivo – Legislativo, na qual a Frelimo, controla o poder Executivo e detêm uma maioria Parlamentar, apesar de simples, pode resultar em possibilidades fracas de a oposição fiscalizar a actividade do Governo e da Administração. Por outro lado, o Legislativo como um todo, fica com as suas funções fragilizadas porque a maioria Parlamentar, por racionalidade política, se preocupa em justificar e cobrir a actividade governativa e não em desencadear investigações genuínas e isentas de parcialidade durante os processos de prestação de contas do Executivo no Legislativo. Disso, reflectimos até que ponto o sistema de Governo com domínio do Presidente e do Executivo sobre o Legislativo dá possibilidades à arena Legislativa de fiscalizar e controlar efectivamente o Executivo.

Por sua vez, há um outro aspecto a tomar em conta que é a capacidade técnica Legislativa do Secretariado Geral da Assembleia da República (SGAR). Este caracteriza-se, de acordo com Jafar (2000), pela qualidade técnica limitada, e por isso incapaz de desempenhar a contento a função de apoio às Comissões.

⁶ NOVAIS, Jorge Reis (1996) Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense, Lisboa, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Dessa configuração da organização Legislativa leva-nos a questionar até que ponto a AR desempenhará eficientemente o seu papel, dada a ausência da capacidade técnica, o que implica a inexistência de condições internas que permitem a AR ter maior autonomia no processo de decisão de políticas. De acordo com o Projecto SUNY⁷, a solicitação para assistência técnica para a elaboração de estudos especializados e simples, e *drafts* de projectos de leis canalizada ao Gabinete Técnico da AR - GTAR é remetida a *experts* extra Legislativo, devido a essa limitação de capacidade de *expertise*, isto é, especialização.

Portanto, tudo isso leva-nos a considerar que o sistema representativo moçambicano, caracterizado por um sistema de representação proporcional com barreira de 5%, tendendo a privilegiar os maiores partidos e a excluir os pequenos, com efeitos do sistema majoritário; uma excessiva partidarização; um sistema de Governo com domínio do Presidente e do Executivo sobre o Legislativo, no qual o Governo não responde politicamente perante a AR; e uma limitação da capacidade técnica no âmbito da organização Legislativa, contribui para fragilizar a AR na sua função de representação dos interesses da sociedade civil, tornando-a bastante excludente e menos actuante no processo decisório.

Dado esses constrangimentos institucionais e organizacionais do sistema representativo moçambicano, questionamos o seu papel na representação dos interesses da sociedade civil, com particular ênfase na AR.

2. A Questão

A questão que é relevante levantar no trabalho é: até que ponto existe representação para além dos actores Legislativos, ou seja, existem procedimentos e mecanismos que permitem o sistema ser mais inclusivo e representativo para além dos procedimentos de representação feita por actores partidários no Legislativo?

3. O Objecto de Estudo e a Delimitação

O nosso objecto de estudo é a Assembleia da República – AR, ou seja, o mais alto órgão Legislativo da República de Moçambique. Pretendemos analisar o Papel da Assembleia da República na representação de interesses da sociedade civil, no período compreendido entre 1994 a 2001, no âmbito da governação democrática. A análise

⁷Projecto SUNY – é um projecto da State University of New York que presta apoio técnico à Assembleia da República de Moçambique com financiamento da USAID.

desse tema incidirá particularmente no «Caso da Proposta de Revisão da Lei de Terras», e no «Caso da Proposta de Revisão da Lei de Trabalho ». Esta análise é vista no quadro do modelo de representação política no qual várias regras e mecanismos institucionais condicionam o processo decisório.

A essência do trabalho é analisar os potenciais procedimentos e mecanismos que permitem com que o sistema representativo moçambicano seja de facto inclusivo e representativo, através da actuação de actores extra Legislativo.

4. Objectivos do Trabalho

4.1. Objectivo Geral:

- Identificar e analisar os mecanismos de representação dos interesses da Sociedade civil pela AR.

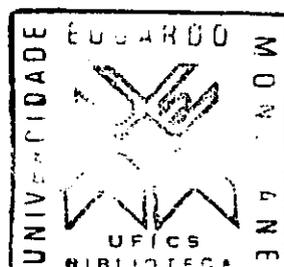
4.2. Objectivo Específico:

- Identificar e analisar o grau de permeabilidade da AR à demandas de actores não partidários no processo Legislativo.

5. Justificação da Escolha do Tema

A escolha da AR para análise da governação democrática, está no facto do papel que este órgão desempenha no processo decisório de produção de políticas Públicas, na fiscalização do Governo e da Administração pública, sobretudo, na representação dos interesses da sociedade civil. É que a reflexão sobre a arena representativa bem como dos constrangimentos que sofre dentro do âmbito do desempenho das suas funções, contribui para escolhas institucionais democráticas eficientes, e por conseguinte, para o efectivo exercício da democracia representativa.

A razão da escolha dos casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e o da Proposta de Revisão da Lei do Trabalho, está no impacto que o quadro jurídico dos mesmos poderá ter na vida económica e social de uma sociedade que maioritariamente é agrícola e trabalhadora; portanto, com ligações fortes com a terra para seu sustento e dependente do patronato. Assim, esses casos são bastante sensíveis à maioria da sociedade moçambicana.



6. Metodologia

Quanto ao quadro teórico, pretende-se combinar as análises institucionalista e substantivista. A primeira parte do pressuposto de que a existência de certos arranjos e procedimentos institucionais condicionam a representação e a segunda “acentua a qualidade substantiva de um processo de representação além dos procedimentos”, Laski⁸ citado por (Graziano, 1997), dado, estes por si só, não garantirem a representação de interesses da sociedade civil.

Para a análise de informações, adoptaremos o método quantitativo e qualitativo. O primeiro aplicou-se na análise de dados gerais e teve como base os documentos primários, e o segundo, empregue na análise de dados específicos tendo como base as entrevistas.

Considerando que “nem todos factos são quantitativamente mensuráveis” (Quivy & Compenhoudt, 1992:223), para interpretação dos dados, combinamos a metodologia quantitativa com a metodologia qualitativa e a abordagem substantivista que permitiu de certo modo, atribuir significado às relações e estruturas latentes descritas pelo método quantitativo.

7. Conceitos

Três conceitos serão fundamentais nesta análise, nomeadamente, o que se entende por **Sociedade civil**, e como este pode ser usado ao objecto de estudo. O segundo será a **Democracia Representativa**; e o terceiro, o conceito de **Legislativo**.

As teorias Neoliberais, segundo Abrahamsson & Nilsson (1995), concebem o conceito de sociedade civil como sendo a soma das organizações não governamentais actuando num país. Por sua vez, Gramsci, citado em Abrahamsson & Nilsson (1995), defende a ideia de que o conceito de sociedade civil vai além da simples soma das organizações não governamentais, definindo-o como sendo um movimento social que consegue organizar e formular as necessidades e visões de diferentes grupos da sociedade. Todavia, Bobbio (1995), encara a Sociedade Civil como esfera de relações entre indivíduos, entre classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições Estatais. É representada como terreno de conflitos económicos, ideológicos, religiosos, sociais, etc., que o Estado tem a seu cargo

⁸ LASKI, H (1919) “Authority in Modern State”. New Haven, Yale University Press; e LASKI, H (1921) “The Foundations of Sovereignty and Other Essay”. New haven, Yale University Press

resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os. Com base nestes conflitos partem as solicitações as quais o sistema político está chamado a responder como é o caso das várias formas de mobilização, de associação e organização das forças sociais que incitam à conquista do poder político.

Mais do que conceituar a democracia representativa importa antes saber o que é democracia. **Democracia**, etimologicamente significa "Governo popular". A sua preocupação primordial é a participação do povo na organização do Estado, na formação e actuação do Governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente a sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade. Por sua vez, **Democracia representativa**⁹ é aquela em que "o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para na condição de representantes externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio estivesse governando", (Dallari,1994:132).

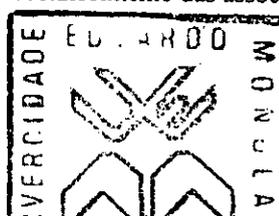
Entretanto, "dificilmente em apenas cinco anos da vigência e operação das instituições democráticas pode-se caracterizar um país como democrático, pelo menos nos moldes das democracias representativas do mundo ocidental" (Macuane, 2000) e também, ao ponto de equiparar-se com a sociedade civil segundo o conceito de Gramsci já aludido, como um movimento que congrega interesses de grupos de diversa índole. A despeito disso:

1. A visão de Bobbio está na base da definição que adoptamos sobre o conceito de sociedade civil; e

2. O conceito de democracia representativa que aqui pretendemos adoptar é o adoptado pelo (Macuane, 2000), que refere que existe uma relativa competição e participação políticas, liberdade de imprensa, e outros aspectos que tornam atractiva a canalização via instituições das demandas e conflitos existentes na sociedade.

Quanto ao conceito de **Legislativo**, este refere-se a uma "Assembleia cuja legitimidade assenta na representação política decorrente de eleições competitivas e que participa em processos de decisão política ao nível Estadual, fiscaliza os Governos e a Administração Pública, debate os actos do poder e discute soluções alternativas", (Sá, 1994:40).

⁹ Entre as características da democracia representativa destacam-se o voto secreto, o sufrágio universal, separação de poderes, eleições regulares, competição interpartidária, reconhecimento das associações voluntárias, e responsabilidade executiva dos governantes.



8. Fontes

Este trabalho baseou-se em dois tipos de informação: (i) pesquisa bibliográfica, e (ii) trabalho de campo. Na pesquisa bibliográfica, procurou-se documentos acerca de estudos existentes sobre o órgão representativo no quadro democrático e de fontes de documentos primários. Quanto ao trabalho de pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas aos grupos alvos, nomeadamente: os representantes das Organizações da Sociedade Civil - OSC (associações de empregadores e trabalhadores, e de agricultores e camponeses) e aos deputados membros das Comissões da Assembleia da República. Todas as entrevistas foram efectuadas na Cidade de Maputo, uma vez que a Sede do Legislativo moçambicano é a capital de Moçambique e nela também estarem sediadas os grupos em análise.

Também, as fontes de dados foram provenientes das sínteses das Comissões; Leis; pareceres e relatórios; e da documentação sobre a produção legislativa da AR, de 1994 à 2001. Os dados da internet proporcionaram informação substantiva sobre os dados ainda não publicados.

Para fins analíticos, o campo de representação de interesses da sociedade civil, no processo decisório de políticas Públicas, incidirá na actuação dos grupos em análise que podem ser captadas a partir do trabalho efectuado pelas Comissões na produção de políticas Públicas, particularmente na apreciação na especialidade das propostas de Leis e a própria actividade legislativa.

9. Organização do Trabalho

O trabalho está organizado da seguinte forma:

No primeiro capítulo fazemos uma revisão da literatura do sistema representativo, na qual reflectimos sobre os constrangimentos que o Poder Legislativo sofre dentro do âmbito de representação de interesses da sociedade civil. Em função da revisão da literatura, estabelecemos uma ponte com a realidade moçambicana, caracterizada por uma excessiva partidarização e exclusividade na representação de interesses da sociedade civil, retomamos a nossa questão principal e levantamos as subsequentes hipóteses e seus argumentos e indicadores. Apontamos os sistemas eleitoral e do Governo e a excessiva partidarização como aspectos que constroem o papel do Legislativo como arena representativa. Paralelamente a isso, reflectimos sobre a capacidade técnica Legislativa como um aspecto que provavelmente pode também condicionar na eficácia e eficiência da arena representativa.

No segundo capítulo, apresentamos a estrutura orgânica e o processo Legislativo. A partir desse processo e dos indicadores seleccionados, analisamos o papel da AR na representação dos interesses da Sociedade civil, no período 1994 – 2001.

No terceiro e quarto capítulos, ainda a partir do processo Legislativo e dos nossos indicadores, analisamos o papel da AR na representação dos interesses da Sociedade civil, aplicado a dois casos de estudos, nomeadamente: “O Caso da Proposta de Revisão da Lei de Terras” e “O Caso da Proposta de Revisão da Lei do Trabalho”.

E por último apresentamos as principais conclusões, seguidas de recomendações.

CAPÍTULO 1: REVISÃO DA LITERATURA

O sistema eleitoral, ao contrário do que parece por vezes sugerido, não é a mera conversão dos votos em mandatos, que levaria sem mais a qualificar os sistemas como representativos, (Sá, 1994; Barreto & Sousa, 1980), pois há que considerar, segundo Rae¹⁰, citado por Sá (1994), a existência ou não de um nível eleitoral mínimo para ter direito de obter assentos parlamentares (barreiras de exclusão).

No que tange a este aspecto, um nível de exclusão alto, favorece os maiores partidos, passando o sistema eleitoral a ser pouco inclusivo e representativo. Deste modo, a cláusula de exclusão para representação partidária no Parlamento, pode provocar pouca representatividade do órgão representativo, caso esta seja bastante elevada.

Laski¹¹ citado por Graziano (1997), considera a necessidade da concepção de “representação responsável” que implica experiência e conhecimento directo das questões de políticas Públicas em discussão pelos políticos. Esta concepção visa acentuar a qualidade substantiva de um processo de representação baseado em outros procedimentos além da mera contagem de votos.

Portanto, a ausência desse substantivismo de experiência e conhecimento directo das questões de políticas em discussão pode condicionar a eficiência e eficácia do processo Legislativo.

Por sua vez, por razões da própria organização Legislativa, a abordagem informacional prescreve que os membros das Comissões¹², segundo Krehbiel (1992), devem ser especialistas com preferências opostas dado serem mais informativos que os especialistas com preferências semelhantes. Isto é, esta abordagem pretende salientar que o produto de uma Comissão constituída por especialistas com conhecimentos heterogéneos, e consequentemente com preferências diversas, beneficia da riqueza do cruzamento de diferentes visões e da exploração de todas as alternativas e opções possíveis.

Um outro aspecto que cria constrangimentos ao sistema representativo é o sistema de Governo, quer seja Parlamentarista ou Presidencialista.

¹⁰ RAE, Douglas, (1967) *Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.

¹¹ LASK, H. (1919) “*Authority in Modern State*”. New haven, Yale University Press; LASK, H. (1921) “*The Foundations of Sovereignty and Other Essay*”. New haven, Yale University Press

¹² Na análise informacional, as Comissões figuram entre os elementos mais relevantes da organização Legislativa.

De acordo com Novais¹³ citado por Bastos (1999), dois factores se colocam quanto a essa questão: o primeiro é a posição relativa do chefe do Estado no conjunto do sistema. Aqui o que importa saber é a distinção entre o chefe do Estado e o chefe do Governo, ou seja; se o chefe do Estado é um órgão de exercício efectivo de poder, com possibilidades de desempenhar um papel activo na vida política ou se pelo contrário, estará Constitucionalmente limitado a um desempenho “apagado” das suas funções, sem possibilidade real de intervir na vida política. O segundo, é a relação que se estabelece entre o poder Executivo e o Legislativo: se o Governo responde politicamente perante o Legislativo ou não, o que, em última análise, significa saber se o Parlamento pode ou não provocar a queda do Executivo, seja através de votação ou moção de censura, (da sua própria iniciativa) seja através de uma moção de confiança, (que lhe seja apresentada pelo Governo).

Relativamente à relação Executivo – Legislativo, conforme Macuane (2000), do ponto de vista dos factos, há uma predominância governamental no exercício da função legislativa em contextos do modelo de representação Maioritário ou com efeitos do mesmo. Segundo Sá (1994), a relação especial da maioria Parlamentar com o Governo, em que aquela aparece subordinada a esta, resulta sobretudo em possibilidades fracas do Legislativo intervir com resultados, na orientação da actividade do Governo, na medida em que a própria actividade fiscalizadora ficará prejudicada quando a maioria Parlamentar se preocupa em justificar e cobrir a actividade governativa e não em investigar e solicitar a prestação de contas.

Assim, num Sistema de Governo com forte concentração de poder Executivo no chefe de Estado no qual o Executivo por sua vez, não responde politicamente perante o Parlamento, evidenciando-se assim, um domínio do Executivo sobre o Legislativo, teremos um processo decisório ineficiente devido a relativa subalternidade do Poder Legislativo.

Entretanto, dentro desta reflexão pode-se também considerar que a capacidade técnica e de especialização do secretariado do Legislativo condiciona a eficiência e a eficácia da arena representativa, dado o secretariado ser seu órgão de apoio técnico e administrativo. Isto é, a fraca capacidade de *expertise* do órgão de apoio técnico e

¹³ NOVAIS, Jorge Reis (1996) Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense, Lisboa, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

administrativo (Secretariado), reflecte-se negativamente na produção de políticas públicas.

Associado à ausência da capacidade técnica e de *expertise* nos serviços de apoio Legislativo, há que considerar a qualidade substantiva do processo de produção de políticas públicas que implica experiência e conhecimento directo das questões de políticas públicas a discutir por parte dos políticos. A falta dessa experiência e do conhecimento de políticas públicas por discutir, também pode condicionar na eficiência e eficácia no processo decisório de políticas públicas.

Relativamente à realidade moçambicana, esta caracteriza-se por um sistema eleitoral com barreira de exclusão alta, tendendo a representar poucos partidos devido aos 5% de cláusula de exclusão. Por outro lado, o facto de os partidos políticos constituírem os únicos canais de representação Parlamentar e a existência de uma fraca capacidade técnica do Secretariado Geral da AR, são aspectos que segundo a revisão da literatura por nós apresentada, tornam o sistema representativo moçambicano bastante excludente.

Considerando esses constrangimentos no sistema representativo moçambicano, questionamos qual o papel da AR na representação de interesses da sociedade civil.

1. Hipóteses do Trabalho:

Para elaboração deste trabalho temos como base duas hipóteses: uma geral e outra específica.

A hipótese geral é:

1.1 Hipótese Geral:

A despeito da exclusividade do sistema representativo e da excessiva partidarização da dinâmica do processo Legislativo, há espaços na AR para a representação de interesses não partidários que podem ser captados a partir da análise do processo Legislativo no trabalho das Comissões.



E a hipótese específica é:

1.2. Hipótese Específica:

É possível a permeabilidade da AR às demandas de actores não partidários no processo Legislativo porque a sua fraca capacidade técnica obriga-a a recorrer a *experts* de outras arenas não Legislativas.

O raciocínio subjacente a esta hipótese é o de que existe uma relação entre o grau de representação e *expertise* técnica, no sentido de que apesar do sistema ser excludente, a fraca capacidade técnica obriga este a recorrer a *experts* de grupos de outras arenas que a Legislativa e também porque os legisladores tentam produzir políticas públicas que possam se reverter na sua reeleição, seja como partido ou Governo. Isso implica em abrir outras arenas de representação dos interesses não partidários via Comissões no processo Legislativo.

2. Indicadores

Para testarmos as nossas hipóteses usaremos os seguintes indicadores:

1. O número de Petições respondidas das recebidas pela AR;
2. O número de vezes em que as OSC influenciaram as Comissões na introdução de emendas substantivas na legislação;
3. O número de audições e debates públicos orientados pelas Comissões;
4. O número de propostas e projectos de Leis emendadas substancialmente pelas Comissões; e
5. *Experts* extra AR cuja consultoria baseou-se nas contribuições da sociedade civil.

Os capítulos seguintes apresentam a estrutura orgânica e o processo Legislativo da AR, o seu papel na representação dos interesses da sociedade civil analisando os casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e da Proposta de Revisão da Lei de Trabalho, e finalmente, apresentamos as respectivas conclusões e recomendações.

CAPÍTULO 2: A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DA SOCIEDADE CIVIL, 1994 a 2001

1. Estrutura Orgânica e o Processo Legislativo.

1.1. Estrutura Orgânica.

Segundo o Regimento da AR, o poder Legislativo é unicameral, constituído de 250 deputados com prerrogativas de representação. Compõem a estrutura da AR, os seguintes órgãos: o **Plenário**, a **Comissão Permanente**, as **Comissões**, as **Bancadas Parlamentares** e o **Secretariado Geral**.

O Plenário é constituído por 250 deputados e tem poder decisório superior. Isto quer dizer que é a arena do processo Legislativo onde faz-se a votação definitiva das proposições legislativas. No caso das resoluções, são assinadas pelo Presidente da AR, e se tratando de leis, são assinadas pelo mesmo, mas posteriormente promulgadas pelo Presidente da República.

A Comissão Permanente da Assembleia da República (CPAR), é composta pelo Presidente da Assembleia da República (PAR) e por deputados eleitos pelo Plenário. Tem como funções coordenar e dirigir os trabalhos da AR. É dirigida pelo PAR;

No desenvolvimento das suas actividades, a AR é formada por Comissões as quais podem solicitar à CPAR a formação de **Grupos de Trabalho**. As **Comissões** podem ser: de **Trabalho**¹⁴, **Ad-hoc** e de **Inquérito**.

Compete às Comissões de trabalho analisar as propostas e projectos de lei e de resolução, elaborar relatórios e pareceres, fiscalizar e controlar a acção das instituições do Estado sobre a sua área de especialização. Também tem competências de estreitar relações com a sociedade civil, através da promoção de encontros e receber contribuições de questões de políticas públicas em análise.

A AR pode em cada Legislatura formar as Comissões de trabalho que julga necessárias. Porém, as Comissões *Ad-hoc* e de Inquérito são criadas para atender a questões específicas. Actualmente existem oito Comissões de Trabalho, nomeadamente: a Comissão do Plano e Orçamento (CPO), a Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local (CADRAPPL), a Comissão dos Assuntos Sociais, Género e Ambientais (CASGA), a Comissão dos Assuntos

¹⁴ As Comissões de Trabalho são também denominadas Comissões regimentais ou especializadas.

Económicos e Serviços (CAES), a Comissão de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade (CAJDHL), a Comissão de Relações Internacionais (CRI), a Comissão da Defesa e Ordem Pública (CDOP) e a Comissão de Petições; quatro Comissões *Ad-hoc* que são: Comissão *Ad-hoc* para a Revisão da Legislação Eleitoral, Comissão *Ad-hoc* para a Revisão do Regimento, Estatuto do Deputado e Reestruturação do Secretariado Geral da Assembleia da República, Comissão *Ad-hoc* para a Revisão da Constituição; e a Comissão *Ad-hoc* para a Revisão do Hino Nacional; e a Comissão de Inquérito¹⁵ para Averiguação dos acontecimentos de 9 de Novembro de 2000.

Dentre vários aspectos, as **Bancadas Parlamentares**¹⁶ tem competências de propor candidatos para a Presidência e para a vice-presidência da AR, para membros da CPAR e das Comissões, ser informada pelo Governo sobre assuntos de interesse nacional nos termos a acordar entre a CPAR e o Governo.

O **Secretariado Geral** da Assembleia da República é a estrutura técnico e administrativa da Assembleia da República (SGAR), segundo o Diploma Ministerial n.º59/98. Caracteriza-se porém, por uma estrutura ainda muito aquém das necessidades para prestar apoio à AR, estando neste momento a desenhar-se um projecto para sua institucionalização e profissionalização. Dentro do SGAR está o Gabinete Técnico da Assembleia da República (GTAR), com atribuições para estudos e assessoria técnica na área legislativa e orçamental, aos órgãos da AR.

O GTAR quando solicitado para assistência técnica, particularmente para elaboração de *drafts* de anteprojectos de leis, relatórios¹⁷ especializados, e relatórios simples, recorre à *experts* de outras arenas que a AR, dada a ausência da capacidade técnica. A tabela 1, mostra o número de solicitações para assistência técnica canalizadas ao GTAR, das quais todas foram encaminhadas para os *experts* extra-AR.

¹⁵ As Comissões de Inquérito podem elevar a transparência dos legisladores, desde que haja sequência de acção dos demais poderes sobre o resultado de seus inquéritos e eles sejam devidamente divulgados para o conhecimento da sociedade.

¹⁶ Embora o art.40 do regimento não o menciona como órgão da AR, mas está previsto como tal no art.34 e 38 do mesmo.

¹⁷ Os relatórios especializados englobam contribuições advindas das audiências públicas e os aspectos jurídicos sobre os projectos ou propostas de lei e os relatórios simples incidem apenas sobre aspectos jurídicos das propostas ou projectos de lei.

Tabela 1: Assistência Técnica solicitada ao GTAR canalizada e respondida pelos Experts extra AR, em 199-2001

Ano	Solicitada à GTAR	canalizada e respondida pelos experts extra AR
1999	16	16
2000	8	8
2001	14	14

Fonte: Dados baseados nos Relatórios Trimestrais do Projecto SUNY (1999-2001).

Em 2001 das 14 solicitações para assistência técnica ao GTAR, todas foram canalizadas aos *experts* extra-AR, das quais 7 referem à elaboração de *drafts* de anteprojectos de Lei e os outros 7 referem à elaboração de relatórios especializados e simples.

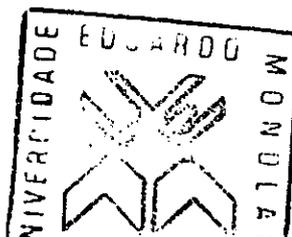
1.2. O Processo Legislativo¹⁸

Dentro da estrutura orgânica descrita, a AR exerce o poder decisório como parte das funções clássicas¹⁹ e modernas de **representação, legitimação, Legislação e fiscalização e controlo** (Soares, 2001). Este processo segundo o Regimento da AR (Lei n.º6/2001), resulta na produção de documentos legais sob forma de lei constitucional, lei ordinária, resoluções e moções e é exercido pela acção em Plenário e em Comissões através da regra da maioria simples excepto a lei constitucional. A iniciativa de documentos legais da AR, quando provindos dos seus órgãos e deputados para o processo decisório revestem a forma de **Projecto de Lei, de resolução e de moção** e a iniciativa de leis do Governo, revestem a forma de **Proposta de Lei, e de resolução**.

A tramitação dos projectos e propostas de leis se inicia pelo seu depósito junto ao PAR que os encaminha de imediato à Comissão de Trabalho competente, ordenando a sua distribuição aos deputados e fixa o prazo para a Comissão analisar e entregar o parecer e o relatório na especialidade. Só depois de receber o parecer da Comissão é que a CPAR pode organizar a ordem do dia e remeter a proposta ou projecto de lei ao Plenário.

¹⁸ Dado ser um processo de tomada de decisão, também é denominado processo decisório. Porém, neste trabalho usamos o conceito de processo legislativo.

¹⁹ Ver Bobbio, Roberto. "O Poder Legislativo".



Prontos o parecer e o relatório na especialidade, o projecto ou proposta são submetidos em Plenário a uma **apreciação na generalidade** o qual incide sobre o seu conteúdo e princípios fundamentais e a sua sistemática. Os deputados e o Governo podem fazer duas intervenções, a primeira de dez e a segunda de cinco minutos. O tempo global pode ser fixado pelo Presidente da Assembleia da República (PAR), de acordo com a situação e distribuído proporcionalmente entre as bancadas para permitir resposta ao orador e ao proponente.

Durante a apreciação, podem dar-se intervenções sobre ponto de ordem, pedidos de esclarecimentos, protestos e contra-protestos; que “São figuras regimentais comumente usadas na tentativa de obstruir o debate para ganhar tempo e para que o rumo do processo político venha a oportunar-se” (Soares, 2001).

Concluída a apreciação na generalidade, procede-se a **votação na generalidade**. Entretanto, a AR só pode apreciar e deliberar quando houver o *quorum* legal, isto é, presentes mais da metade dos deputados. Aprovada a proposta ou projecto na generalidade é devolvido à Comissão responsável pela apresentação do parecer para **apreciação na especialidade**, isto é, análise ponto por ponto e possíveis emendas. Um deputado não membro dessa Comissão pode apresentar emenda e seu parecer a respeito dos dispositivos para que seja submetido a debate. O resultado da apreciação em comissão é conclusivo. Deste modo é a comissão que aprova o projecto ou proposta na especialidade.

Remetido ao Plenário com o respectivo relatório do debate e resultados da votação na especialidade, o PAR submete a proposta ou projecto à **votação final**. Depois de o texto global ter sido votado favoravelmente na especialidade, o PAR ainda submete-o à **votação definitiva** para aprovação sob forma de Lei. A aprovação da versão definitiva segue-se a redacção final, os acertos de sistematização, estilísticos, ortográficos e outros, que não ponham em causa o espírito da lei e o pensamento do legislador. Esta função é da competência da Comissão ou Comissões que se pronunciaram sobre a proposta ou projecto (e é executada com o apoio do SGAR). A redacção final é distribuída aos deputados para, no prazo de dez dias ou noutro que o Plenário deliberar, fazerem as observações de ordem formal ou chamadas de atenção sobre as correcções que alterem o disposto no número anterior. Findo este prazo e tendo a Comissão procedido a última revisão, o texto é entregue ao PAR que o torna definitivo com a sua assinatura, mandado-o publicar no Boletim da República ou enviado-o para promulgação ao PR.

Quando se verifique empate na votação, a questão é levada novamente a debate passadas quarenta e oito horas e por um dia de Sessão apenas. Um segundo empate equivale à **rejeição** do projecto ou proposta de lei não podendo deste modo, serem submetidos à apreciação na mesma Sessão. O exemplo concreto disso são: o Projecto de Lei que Cria os Feriados Islâmicos e o Sistema de Previdência Social dos Deputados, vetados pelo PR.

Se o PR devolver uma lei para **reexame**, compete às Comissões procederem a análise dos fundamentos antes da sua consideração pelo Plenário. A manter-se a versão original, esta requer, para aprovação nos termos constitucionais, pelo menos a maioria de dois terços.

No processo Legislativo, as propostas de emendas do texto original são distribuídas aos deputados, sempre que possível nos três dias anteriores à discussão. A votação de emendas é feita começando pelas mais afastadas do texto, pela seguinte ordem: propostas de eliminação, de substituição e de aditamento. Existem duas formas de retirada dos projectos e propostas de lei: as propostas podem ser retiradas até à votação da versão definitiva; e os projectos só podem ser retirados antes da sua adopção na generalidade.

Para além desta tramitação descrita, o processo Legislativo pode ser **simplificado**. Isto consiste na possibilidade de levar à discussão e aprovação do Plenário matéria urgente e de interesse nacional, independente de qualquer formalidade regimental. Porém, este tipo de tramitação só pode ser efectuado se a iniciativa da proposta de lei for do PR e tratar-se de uma questão urgente e de interesse nacional..

Segundo Soares (2001)²⁰, o processo Legislativo simplificado denomina-se por "**Tramitação Urgente**" e a tramitação do documento legal para revisão Constitucional por "**Tramitação Diferenciada**", isto porque a alteração Constitucional diferentemente de outras Leis requer uma maioria de dois terços para sua aprovação e também pelo facto de ser submetido a referendo quando se tratar da alteração fundamental dos direitos dos cidadãos e da organização dos poderes públicos.

Todavia, além dos projectos e propostas de tramitação diferenciada, existem outras que não são as alterações constitucionais, nomeadamente: o Programa do Governo, Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (Plano e Orçamento), e

²⁰ Faz uma comparação do procedimento Legislativo Moçambicano com o Brasileiro.

Conta Geral do Estado (CGE). Resultam também em leis e resoluções e implicam uma intensa interacção entre os poderes Executivo e Legislativo.

Relativamente ao programa do Governo, é enviado no início da legislatura ao PAR. Sua apresentação formal é feita pelo primeiro-ministro. A apreciação encerra com a intervenção dos representantes das bancadas e do primeiro-ministro. Se o programa for rejeitado, o PR poderá dissolver a AR e convocar eleições gerais (e, art.120, Constituição). Uma segunda rejeição implica demissão dos restantes membros do Governo (f, art.120, Constituição).

No que tange ao Plano e Orçamento, a sua proposta é encaminhada às demais Comissões de trabalho para elaboração de pareceres, na área da respectiva competência. A Comissão do Plano e Orçamento (CPO) elabora o parecer global que pode incidir sobre todas as áreas do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado. Havendo necessidade de sua reformulação, com objectivo de garantir a continuidade do funcionamento das instituições, o Plenário pode reconduzir temporariamente duodécimos do Orçamento anterior.

Quanto à CGE compete a CPO elaborar o seu parecer com base no relatório e parecer do Tribunal Administrativo.

O Regimento da AR também abriu a oportunidade de se fazer petições, queixas e reclamações. Aliás com este regimento a AR institucionaliza a Comissão de Petições - responsável pela gestão das petições, reclamações e queixas, ou seja, pela tramitação dessa matéria ao Governo ou às demais Comissões especializadas.

A mais relevante abertura para a democracia e o progresso da modernização do sistema político moçambicano, talvez seja a adopção legal de participação da sociedade civil no processo decisório da AR. A constituição obriga ao debate público da propostas de leis constitucionais que alterem fundamentalmente os direitos do cidadão e a organização dos poderes públicos. Também não proíbe a realização de audiências públicas para propostas de leis que não sejam constitucionais. Desta forma, a partir de 1995, a AR apoiada pelo Projecto SUNY²¹ através da componente "Relações com o Eleitorado" tem vindo a adoptar audiências Públicas e ouvir as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Assim, a AR desenvolveu três (3) instrumentos:

²¹ Projecto SUNY é um serviço de apoio técnico da AR, financiado pelo Governo norte-americano através da USAID/Moçambique.

1. Uma **Base de Dados** sobre as OSC contendo informação de mais de 700 organizações e associações organizadas de acordo com as respectivas áreas de actuação com as Comissões, seus objectivos, e os respectivos representantes;
2. **Sondagens e Estudos de Opinião** sobre tópicos específicos realizados com as OSC para produção de pareceres das Comissões e/ou a elaboração Legislativa, ou apenas para fins informativos da Comissão;
3. **Questões Breves** – referem-se a pequenos resumos que sumarizam a Legislação corrente que simplesmente explicam como a legislação terá impacto na vida dos cidadãos;

Estes 3 instrumentos podem servir de base para as Comissões organizarem:

4. **Audiências públicas** com a Sociedade civil que poderá apresentar o seu parecer sobre as políticas públicas que posteriormente as Comissões analisarão; e/ou
5. **Debates Públicos** para discussão de problemas que afectam a comunidade e o estudo de possíveis soluções.

A partir desse programa “relações com o eleitorado”, a sociedade civil é assistida na participação do processo decisório através de um treinamento que consiste na distribuição das questões breves e sondagens e estudos de opinião sobre os tópicos Legislativos; e as Comissões estabelecem relações com a sociedade civil em questões de políticas específicas através de audições e/ou debates públicos.

O processo Legislativo e os indicadores seleccionados, serão a base de análise do papel da AR na representação de interesses da sociedade civil, no período 1994 a 2001, tendo como foco os casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e o da Proposta de Revisão da Lei de Trabalho.

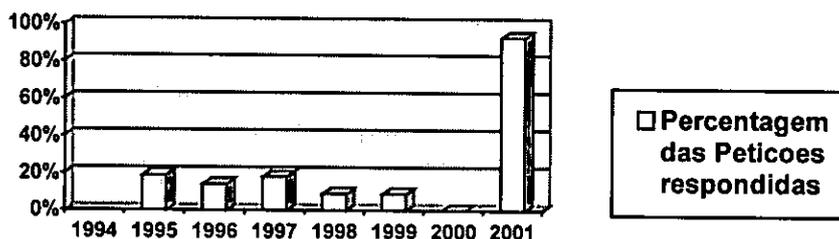
2. Papel da AR na Representação de Interesses da Sociedade Civil, 1994 – 2001.

Considerando os indicadores seleccionados, começaremos desde já analisar o Direito de Petição consagrado no novo Regimento da AR (Lei 6/2001), segundo o qual as OSC e os cidadãos singulares podem fazer petições, queixas e reclamações dirigidas à AR, caso seus interesses estejam a ser excluídos no processo decisório de políticas públicas.

De acordo com o Gráfico 1, houve um incremento em 93% do número das Petições respondidas entre 2000 e 2001, e no Período anterior, registou-se baixo nível de petições respondidas.



Gráfico 1: Petições Respondidas no Total das Recebidas pela AR, em 1994-2001



Fonte: Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID - Moçambique, 2001.

Este crescimento, a partir de 2001, deveu-se ao facto do novo Regimento abrir espaços para a criação da Comissão de Petições, especializada na gestão dessa matéria. Embora outrora houvesse esse direito, a ausência de uma instituição/Comissão na gestão dessa matéria, não dinamizou as respostas às petições desde o início do multipartidarismo até a aprovação do actual Regimento da AR no mesmo ano.

Todavia, a percentagem das petições respondidas pela AR não se resume apenas à decisão da AR. De acordo com o regimento, existem outras instituições que desempenham esta função. Quando as petições se referem a questões de tramitação judicial, a Comissão de Petições endereça a matéria à Procuradoria Geral da República, solicitando uma informação sobre sua decisão; e a AR apenas responde, quando se trata de Petições que se refiram a queixas ou reclamações que requeiram pareceres das demais Comissões especializadas. Deste modo, «respondidas» indica respondida directamente pela AR ou canalizada a instituições governamentais apropriadas como, é o caso da Procuradoria Geral da República.

O gráfico também mostra uma redução em zero, no número das Petições respondidas pela AR, no ano 2000.

A razão deste decréscimo pode ser explicado pelo facto das instituições terem estado mais atentas às vítimas das cheias que assolaram o país nesse ano e do boicote protagonizado pela Bancada Parlamentar da Renamo União-Eleitoral (BPR-UE), objecto da não aceitação dos resultados das eleições gerais de 1999.

Esses acontecimentos coincidiram com a realização da II Sessão Ordinária da AR em Fevereiro a Maio. A BPR-UE foi sistematicamente abandonando as sessões, e deste modo, não participou nos debates do programa do Governo e do Plano e

Orçamento para 2000. A aprovação dessas duas questões é feita pela regra da maioria, ou seja, por mais da metade dos deputados. Dado a Bancada Parlamentar da Frelimo (BPF) ter maioria Parlamentar, o boicote da BPR-UE não afectou na aprovação dessas duas propostas de lei. Então, o mais provável é que a atenção dada às vítimas das cheias seja a explicação correcta do decréscimo em 2000. Coincidentemente no mesmo ano, realizou-se a primeira Sessão extraordinária da AR para cobrir certas questões pendentes na I Sessão.

Relativamente ao ano 2001, a AR recebeu 27 petições, das quais 2 não foram respondidas por estarem inapropriadas à AR e outras instituições governamentais, por falta de fundamentação, (tabela 2). Este foi o primeiro ano desde o processo do multipartidarismo que a AR deu atenção particular às petições. Daí que a primeira legislatura multipartidária foi caracterizada por um nível de resposta relativamente baixo das petições recebidas.

Tabela 2: Petições respondidas no total das recebidas pela AR, em 2001

Petições recebidas	Petições respondidas	Petições não respondidas
27	25	2
100%	93%	7%

Fonte: Dados calculados na base do Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID - Moçambique, 2001.

Considerando o direito de Petição estar longe de ser a forma única de actuação das OSC e dos cidadãos face a AR e ao poder político em geral, vamos analisar a participação de actores não governamentais no processo Legislativo através de audições e debates públicos organizadas pelas Comissões da AR.

A tabela 3, mostra um incremento de participação dos actores não governamentais no processo decisório. Das 3 e 10 leis aprovadas em 2000 e 2001 houve crescimento de 5 a 13 audições públicas em 2000 a 2001, respectivamente. Em 1994 – 2001, das 74 leis aprovadas houve 105 audições públicas, equivalente a 142%.

O número elevado das audições públicas em relação às leis, deriva do facto de certas leis serem alvo de vários encontros com a sociedade civil. Das 13 audições realizadas em 2001, 2 foram relativas a Lei dos Direitos do Autor, 5 sobre HIV/SIDA; 3

sobre o Hino Nacional; 2 sobre o Papel do Empresariado Nacional no Desenvolvimento, e 1 sobre Minas Anti-pessoal.

Tabela 3: Audições Públicas Realizadas no Total das Leis Aprovadas, em 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Leis (aprovadas)	1	3	9	24	9	15	3	10	74
Audições públicas	n/h*	n/h	10	14	26	37	5	13	105

*n/h – não houve audição pública

Fonte: Dados baseados no Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID-Moçambique, 2001 e documentos do Centro de Documentação e Informação da AR.

Da análise da tabela 3 e 4, constata-se que o nível das audições públicas realizadas pelas Comissões especializadas na AR em relação às leis tem vindo a crescer significativamente. Do mesmo modo, as tabelas mostram que não houve audições públicas nos dois primeiros anos da primeira legislatura multipartidária. Também, mostram a redução do número de audições públicas no primeiro ano da segunda legislatura multipartidária.

Tabela 4: Audições Públicas por Comissões, em 1994-2001.

Comissão	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
CPO	n/h*	n/h	1	1	n/h	n/h	-	n/h	2
CASGA	n/h	n/h	n/h	4	7	n/h	-	7	18
CADRAPPL	n/h	n/h	3	3	2	3	-	n/h	11
CAES	n/h	n/h	2	2	n/h	6	-	3	10
CDOP	n/h	n/h	3	n/h	2	n/h	-	n/h	5
CRI	n/h	n/h	n/h	n/h	2	n/h	-	n/h	2
CAJDHL	n/h	n/h	1	2	2	n/h	-	n/h	5
Constituição	n/h	n/h	n/h	n/h	11	28	-	n/h	37
Hino	n/h	n/h	n/h	2	n/h	n/h	-	3	5
Total	n/h	n/h	10	14	26	37	5	13	105

*n/h – não houve audição pública

Fonte: Dados baseados no Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID - Moçambique, 2001.

A não realização de audições públicas nos dois primeiros anos da I legislatura multipartidária é explicada pelo facto do programa que estreita relações com o eleitorado apoiado pela SUNY ter sido ratificado apenas em 1995. Em 1996 teve a sua primeira implementação com a primeira audição pública em torno da questão de Terras, (um dos objectos de estudo desse trabalho). A partir desse período começou a crescer o número de audições públicas.

Com relação ao declínio das audições públicas em 2000, este foi devido à atenção dada às vítimas das cheias que assolaram quase todo o país²².

A tabela também evidencia a quantidade de audições por cada Comissão, dentre as quais destaca-se a Comissão *Ad-hoc* para Revisão da Constituição como a que mais audições realizou, seguida da CASGA, CADRAPPL, e a CAES. Em último lugar, estão CPO e a CRI. A quantidade do número de audições públicas por cada Comissão é explicada pela particularidade do assunto respectivo a sua área de acção.

Relativamente à Comissão *Ad-hoc* para Revisão da Constituição, esta teve mais audições públicas porque a constituição obriga à incorporação das contribuições da sociedade civil nas leis constitucionais.

Quanto à CPO e à CRI, pela natureza das matérias que analisam, estas têm mais audições com o Governo que com a Sociedade civil, contrariamente a CASGA, CADRAPPL e a CAES. As questões sob responsabilidade da CPO que envolvem audições com Governo são: Plano e Orçamento, CGE, bem como a execução desses. No que tange à CRI, são questões ligadas aos tratados de cooperação e diplomacia com povos de outras nações.

Outra forma cujo impacto revela representação dos interesses, resulta da acção das Comissões da AR na introdução de emendas substantivas nas propostas e projectos de leis, aquando da sua apreciação na especialidade. Geralmente as emendas introduzidas pelas Comissões especializadas resultam do trabalho efectuado com as OSC, particularmente da participação destas últimas via audições públicas e da sua canalização de pareceres e propostas sobre políticas públicas à AR.

A tabela 5, mostra que no período em análise as Comissões introduziram emendas substantivas nas leis propostas que foram apreciadas pela AR. As emendas são

²² Ver a explicação sobre o decréscimo do número das petições respondidas no mesmo período.

medidas em termos do formato e mudança do conteúdo das propostas do Executivo como da própria AR. Portanto, «Substantivamente» significa mudança do conteúdo do articulado da proposta de lei ou contribuição para maior transparência e ou clareza no articulado da proposta.

Tabela 5: Leis emendadas pelas Comissões no Total das Leis Aprovadas, em 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
N.º de leis emendadas	-	0	5	20	7	15	3	10	60
Leis aprovadas	1	3	9	24	9	15	3	10	74

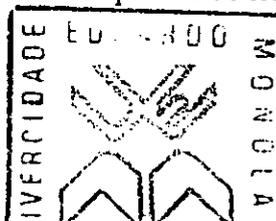
Fonte: dados baseados na base do Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID-Moçambique, 2001 e da documentação da CDI.

Das 74 leis aprovadas foram emendadas 60 pelas Comissões, o que equivale a 81%, no Período 1994 a 2001.

Uma outra forma cujo impacto revela representação de interesses é o *lobby* e os jogos de influência e/ou pressão efectuados pelas OSC no sentido das Comissões introduzirem emendas substantivas a seu favor, através da sua participação nas audiências públicas e canalização dos seus pareceres e propostas.

A tabela 6, mostra a relação entre o número de leis emendadas substantivamente por influência das OSC e as leis. Essa influência ocorreu através da actuação das OSC junto à AR. Essas organizações canalizaram seus pareceres e fizeram petições, deram suas contribuições e críticas em torno das propostas e projectos de lei durante as audições promovidas pelas Comissões. A canalização de pareceres da Associação de Ajuda Mútua (ORAM) e da União Nacional de Camponeses (UNAC), relativos à Proposta de Revisão da Lei de Terras; a petição da ORAM para acelerar a inclusão da questão de terras na agenda da Sessão; e as várias contribuições advindas da audiência entre essas organizações e a CADRAPPL, são alguns exemplos da actuação das OSC na arena Legislativa na influência para introdução de emendas.

Embora a tabela mostre um crescimento da influência na introdução de emendas entre 1998 a 1999, a relação entre o número de leis emendadas por influência das OSC e



as propostas, é bastante reduzida entre 1994 a 2001. Das 74 leis aprovadas apenas foram introduzidas emendas em 21 por influência das OSC, o equivalente a 28%. As evidências dessa influência são os pareceres e as propostas sobre a legislação de terras emitidas pela ORAM e UNAC, Arquidiocese da Beira, Associação dos Naturais e Amigos de Maputo (NGYIANA) e da revista religiosa da igreja católica (VIDA NOVA) canalizadas à AR. Sobre a legislação do trabalho, destacam-se as propostas e os pareceres emitidos pela Associação das Empresas Privadas de Moçambique (AEPRIMO), Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), Associação Moçambicana da Mulher de Carreira Jurídica (AMMCJ), Sindicato Nacional dos Professores de Moçambique (ONP), Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical (OTM-CS) canalizados à AR. Uma outra forma de exercer influência, foi a construção de coalizões e a sua organização em interesses politicamente organizados em associações (Graziano,1997). A título de exemplo, a UNAC juntou-se a ORAM, as associações dos empregadores formaram coalizões e os trabalhadores formaram a coalizão Comissão consultiva do trabalho e produziram um parecer que foi enviado a AR.

Entretanto, esta redução pode ser explicada pela incipiência que caracteriza a democracia moçambicana, bem como pela pouca força que as OSC têm no conjunto das instituições sociais para exercer influência nos órgãos de decisão. Portanto, a pouca força das OSC contribuiu para essa redução de exercício de influência e pressão na introdução de emendas.

Tabela 6: Leis Emendadas por Influência das OSC no Total das Leis Aprovadas, em 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
leis emendadas/ influência das OSC	-	0	2	1	8	9	1	-	21
Leis Aprovadas	1	3	9	24	9	15	3	10	74

Fonte: Dados baseados no Relatório Anual de Indicadores de Desempenho de Actividades da USAID-Moçambique, 2001 e na documentação do Centro de Documentação e Informação da AR.

Entretanto, embora as OSC influenciem a AR na introdução de emendas substantivas para que seus interesses sejam representados, através da modificação dos *drafts* legislativos ou contribuição para maior clareza, a representação dos seus

interesses torna-se difícil, dado o Executivo ter ainda autoridade de legislar através de decretos para as questões regulamentares. A dúvida que suscita-se do processo decisório do Executivo é se, de facto, as contribuições das OSC excluídas no processo Legislativo irão ser incluídas na regulamentação. Importa referir que as leis englobam apenas as «bases da lei» e os decretos, as «questões regulamentares». Os grupos que actuam no processo decisório são instituições como a comunicação social, organizações sindicais, confederação das associações económicas do Sector Privado (CTA), grupo dos direitos humanos, grupos dos marginalizados (mulher, juventude e criança), e outros grupos especiais de interesses.

Da análise feita sobre o papel da AR na representação dos interesses da sociedade, no período 1994 -2001, concluímos que a nova metodologia do processo Legislativo na qual a apreciação na especialidade passa às Comissões, a institucionalização da Comissão de Petições, segundo o novo Regimento da AR e o relacionamento com o eleitorado através das audições públicas a partir de 1996, dinamizaram significativamente o trabalho das Comissões e contribuíram para a representação dos interesses da sociedade civil pela AR. As petições foram respondidas em 23%; das 74 leis aprovadas realizaram-se 105 audições públicas, equivalente a 142%; das 74 leis aprovadas foram emendadas 60 pelas Comissões, equivalente a 81 %; e das 74 leis foram emendadas 21 por influência da sociedade civil, equivalente a 28%, totalizando 64%.²³

Neste capítulo pretendíamos abordar de um modo genérico a representação de interesses da sociedade civil pela AR, no período 1994 - 2001. Os dois próximos capítulos irão se debruçar sobre o mesmo fenómeno, mas aplicado aos casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e da Proposta de Revisão de Lei de Trabalho.

²³ As evidências da influência da sociedade civil no processo Legislativo já foram aludidas na página anterior. Estas são descritas a partir da forma como as OSC actuam no processo Legislativo.

CAPÍTULO 3: O CASO DA PROPOSTA DE REVISÃO DA LEI DE TERRAS

1. Antecedentes

No âmbito da implementação do Programa Quinquenal do Governo (1994 – 1999), uma das acções era a revisão da legislação sobre terras assegurando um maior envolvimento e participação das estruturas e comunidades locais nas decisões sobre a utilização e gestão de recursos da terra.

Neste contexto, a Comissão de Terras²⁴ elaborou um projecto sobre a matéria, e foi disseminado pelas províncias através de seminários, a partir de Janeiro de 1996. Do mesmo modo, diversas OSC promoveram debates com a Sociedade civil, com vista a alargar o horizonte daquilo que viria a constituir a lei de terras, dado que os debates promovidos nas Províncias pela Comissão de Terras restringiram-se às instituições e quadros do aparelho do Estado. A Associação de Ajuda Mútua - ORAM junto da União Nacional de Terras - UNAC divulgou, debateu e levou à consulta o projecto da lei de Terra e, juntamente com os camponeses de 9 províncias de Moçambique, exceptuando Cabo Delgado, elaborou o seu parecer à Comissão de Terras.

Com o objectivo de coordenar o processo de revisão legislativa, o Governo, criou a Comissão Interministerial da Revisão da Legislação sobre Terras, a qual promoveu a realização da Conferencia Nacional de Terras em Junho de 1996, em Maputo, cujo objectivo era auscultar a Sociedade civil. Participaram 240 pessoas, diversas OSC ligadas a terras, para além de instituições do Estado, académicos e intelectuais, doadores, deputados da AR e partidos políticos.

As contribuições resultantes do debate, os comentários e as críticas da auscultação com a Sociedade civil, foram incorporadas na proposta do Governo que a canalizou a AR. Conforme a ORAM, as contribuições das consultas que fez nas 9 províncias foram incorporadas na proposta do Governo, canalizada à AR.

2. Actuação das organizações da sociedade civil

No entanto, e apesar de certas contribuições advindas das consultas estarem incluídas na proposta do Governo, a ORAM em nome das associações de camponeses e agricultores de várias partes de Moçambique, fez uma Petição à AR com o objectivo de sensibilizá-la a acelerar a discussão e a aprovação da nova Lei de terras.

²⁴ Esta Comissão foi inserida no então Ministério de Agricultura e Pescas.

Como resultado dessa Petição, a AR agendou a apreciação da Proposta de Revisão de Terras para a sua II Sessão Ordinária de 1997. A ORAM enviou uma nota de congratulação pelo facto de haver um aceleramento na inclusão da questão de terras na agenda da II Sessão.

Outras OSC, nomeadamente: a Arquidiocese da Beira, a revista religiosa da igreja católica -VIDA NOVA e a associação dos naturais e amigos de Maputo - NGIYANA canalizaram suas propostas e pareceres à AR em torno da revisão da legislação sobre terras.

Relativamente à VIDA NOVA, tratando-se de uma revista e obviamente sem associados por representar, adoptou uma estratégia de influenciar o processo Legislativo em seu favor através da recolha de assinaturas a entidades singulares das Províncias da Zambézia, Manica, Tete, Nampula, Cabo Delgado e Sofala. As assinaturas totalizaram 6 570 e foram canalizadas à AR por um deputado.

Contrariamente as outras OSC, nomeadamente NGIYANA, ORAM e a Arquidiocese da Beira não precisaram de recolher assinaturas pelo facto das primeiras duas serem organizações com associados, e a última, possuir um peso em função do papel que desempenha na sociedade. A dimensão destas organizações também exerceu uma certa influência junto à AR.

Antes da audição pública sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras, promovida pela CADRAPPL, duas organizações convidaram esta Comissão a debater a questão, nomeadamente: a ORAM e a Fórum Mulher, uma organização que defende os interesses da mulher.

Relativamente à ORAM, esta representando camponeses de pelo menos 7 Províncias, promoveu em Fevereiro de 1997 um debate entre o Governo, os membros da CADRAPPL e outros deputados, camponeses e outras entidades colectivas e privadas, enquanto a Fórum Mulher convidou em Maio de 1996 apenas as deputadas da CADRAPPL, no sentido de influenciá-las a representarem interesses das mulheres na legislação de terras.

Estas actuações das OSC junto à AR que descrevemos aqui, com vista a influenciar a introdução de emendas na Proposta de Revisão da Lei de Terras, são efectuadas através de procedimentos como jogos de influência que se revestem sob forma de *lobby*²⁵.

²⁵ É a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis de uma panóplia de esquemas que em princípio, excluem a troca desonesta de favores (Graziano, 1997).

O aceleramento na inclusão da questão da terra na agenda da AR pode ser explicado por um desses jogos de influência efectuados pela ORAM. Embora outras forças como a comunicação social tenham dinamizado a questão, a sua divulgação partiu da ORAM junto da UNAC.

3. Actividade da Assembleia da República

Relativamente à actividade da AR, a Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local – CADRAPPL, ao receber a tarefa de apreciar os aspectos técnicos da proposta da referida Lei, com vista à elaboração do respectivo parecer, promoveu a realização de uma audição pública para a qual foram convidadas associações de agricultores e camponeses, confissões religiosas, partidos políticos, instituições de ensino, Administradores de Distrito, Organizações Não Governamentais, Técnicos Agrícolas, Sociólogos e Juristas.

A questão de terras foi objecto da primeira audição pública promovida pela AR, particularmente pela CADRAPPL, em 1996 com o objectivo de auscultar a posição de diversas OSC e Cidadãos singulares. Com assistência da SUNY, a CADRAPPL através da base de dados sobre as OSC, conduziu uma sondagem e estudo de opinião entre as organizações ligadas à matéria, as quais foram representadas na sua maioria pela Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM)²⁶.

A sondagem de opinião baseou-se também nos pareceres da Arquidiocese da Beira, da NGIYANA, e da VIDA NOVA, a qual serviu de base para elaboração Legislativa da CADRAPPL. Porém, antes do início da audição, como material para familiarização com a questão de terras, a CADRAPPL disponibilizou a sociedade civil a proposta objecto da auscultação.

Participaram 143 pessoas das quais destacaram-se uma *expert* extra AR solicitada para a elaboração do estudo sobre a legislação de terras, a representante da União Geral de Cooperativas (UGC), e da União Nacional de Camponeses (UNAC), o representante da Associação de Ajuda Mútua (ORAM), e um *expert* em questões sobre terras. Ao todo participaram cerca de 30 OSC, instituições do Estado, Comunidade de doadores, partidos políticos, académicos e intelectuais.

²⁶ Representa associações de camponeses de 7 Províncias de Moçambique, nomeadamente: Niassa, Nampula, Zambézia, Sofala, Inhambane, Gaza e Maputo. Dentre outros objectivos, apoia aos camponeses na obtenção de títulos de terra.

A CADRAPPL solicitou uma assistência técnica para a produção de um relatório especializado sobre a terra ao GTAR que, por sua vez, devido à ausência de capacidade de *expertise*, este canalizou-a a uma consultora extra AR, *expert* na matéria.

Aquando da elaboração do referido relatório especializado relativo a proposta sobre a revisão da lei de terra, a análise da especialista de acordo com o seu próprio relatório, compreendeu as contribuições advindas da audição pública com a Sociedade civil promovida pela CADRAPPL e questões teóricas e jurídicas sobre a terra. O relatório constituiu a base para a elaboração do relatório e parecer da Comissão que foi submetido ao plenário.

Como resultado dos debates e audições públicas promovidas pela Comissão de terras, OSC, a Comissão Interministerial da Revisão da Legislação sobre Terras, bem como da auscultação à Sociedade civil pela CADRAPPL e da canalização de pareceres e propostas vindas das OSC e da recepção do relatório especializado, a CADRAPPL apreciou a proposta de Revisão da Lei de Terras que culminou com a produção do relatório e parecer contendo emendas substantivas introduzidas na referida Proposta de Lei.

No que tange à introdução de emendas pela CADRAPPL, dos 29 artigos que compunham a Proposta da Lei de Terras, apenas 8 foram emendados no sentido de modificação do seu conteúdo. Essa modificação equivale a 33%. Embora a lei final tenha 35 artigos, o aparecimento de mais artigos resulta do facto de alguns deles serem subdivididos em dois e outros apareceram para proporcionar sua transparência.

Os aspectos que substantivamente foram emendados na Proposta da Lei de Terra são: o conceito de comunidade local, a inclusão também de ocupação, uso e aproveitamento das zonas de exploração mineira e turística, taxas preferenciais a nacionais, direito de uso e aproveitamento sem exclusão sexual, inclusão das competências dos cargos dos Governadores provinciais, do Ministro de Agricultura e Pescas, do Conselho de povoação, a inclusão também da revogação da lei 1/86 e redução na metade do número de dias para que esta lei entrasse em vigor.

Segundo os resultados da análise comparativa entre a proposta de lei, os pareceres das OSC, o relatório e parecer e emendas da CADRAPPL e a lei final; as emendas feitas não modificaram substantivamente o espírito do conteúdo na Lei de Terras. Sendo assim, muitos aspectos de interesses da sociedade civil foram excluídos na lei de terras.

No processo Legislativo em si, não houve introdução de emendas substantivas na Lei de Terras. Mas muitas questões de interesses da sociedade civil ficaram incluídas na Proposta de Revisão da Lei de Terras, que foi objecto de debates e consultas às organizações da sociedade civil pelo Governo, particularmente a Comissão Interministerial de Revisão da Legislação de Terras. A Lei de Terras incluiu apenas os princípios básicos. Por outro lado, os aspectos não incluídos na Lei de Terras, são as questões regulamentares e estas ficaram reservadas à inclusão nos decretos do Governo.

Considerando essa exclusão, a CADRAPPL acordou com o Governo no sentido de aquando da regulamentação incluir os interesses da Sociedade civil não reflectidos na legislação mas, que vieram à tona durante a audição pública e/ou convidar as OSC a participar na elaboração dos decretos.

Entretanto, apesar do relatório dos consultores incluir *inputs* advindos da contribuição da sociedade civil na audição, a relação entre a AR e consultores não garante necessariamente a representação dos interesses da sociedade civil. Os membros da Comissão não incorporaram os aspectos do relatório da consultoria, base de análise e produção do relatório da apreciação na especialidade da CADRAPPL. Por outro lado, no processo de introdução de emendas a bancada maioritária rejeitou as propostas de emendas do seu adversário Parlamentar. Muitas dessas questões rejeitadas pela maioria Parlamentar constituem contribuições incorporadas no relatório da consultora e advêm da audição pública.

Com este capítulo pretendíamos descrever como é que a sociedade civil actua de modo a conseguir que os seus interesses sejam de facto incluídos e representados no processo Legislativo da AR e como esta, particularmente as Comissões, desenvolve as suas actividades no sentido de representar tais interesses. No capítulo seguinte abordaremos as mesmas questões aplicadas ao caso da Proposta de Revisão da Lei do Trabalho.

CAPÍTULO 4: O CASO DA PROPOSTA DA REVISÃO DA LEI DO TRABALHO

1. Antecedentes

A adopção em 1990 da Constituição da República ainda vigente, conduziu a uma revisão pontual da legislação de trabalho (Lei n.º 8/85 de 14 de Dezembro).

Nesta ordem de ideias, o Governo, através da Proposta de Revisão da Lei do Trabalho, estabeleceu as linhas gerais do regime jurídico-laboral, sem perder de vista a realidade subjacente às regras de gestão empresarial no contexto da economia de mercado, procurando actualizá-la com alguns preceitos inovadores retirados da legislação estrangeira e dos instrumentos normativos da Organização Internacional de Trabalho (OIT).

Tal como a Lei de Terras, a actual Lei do Trabalho (Lei 8/98 de 20 de Julho), foi objecto de um longo processo de debates e auscultações de diversas OSC, tanto da parte das organizações dos empregadores, os quais contribuíram com seu posicionamento, bem como da parte das organizações dos trabalhadores, que deram também o seu contributo.

As organizações do lado dos empregadores que promoveram debates e auscultações foram a Associação das Empresas Privadas de Moçambique (AEPRIMO), a Comissão de Trabalho das Associações Económicas de Moçambique (CTA), e a Associação Industrial de Moçambique (AIMO). Quanto à parte dos Trabalhadores, os filiados na Organização dos Trabalhadores de Moçambique – Central Sindical (OTM-CS), promoveram uma Concertação Sindical onde foi debatida a posição do movimento Sindical em relação aos assuntos agendados para a Sessão Plenária da Comissão Consultiva de Trabalho. Os Sindicatos Livres e Independentes de Moçambique (SLIM) também promoveram debates e auscultações a seu nível. É o exemplo da Organização Nacional dos Professores (ONP), e da Associação Moçambicana da Mulher de Carreira Jurídica (AMMCJ).

Relativamente ao Governo, particularmente o Ministério de Trabalho, também promoveu debates e auscultações nas regiões Sul, Centro e Norte de Moçambique, através de seminários que envolveram entidades Estatais, convidados da sociedade civil, líderes religiosos, autoridades tradicionais, associações e organizações não governamentais.

A Proposta de Revisão da Lei de Trabalho correspondeu à harmonização dos comentários e subsídios da Organização Internacional de Trabalho – OIT, dos seminários tripartidos das regiões Sul, Centro e Norte do país, bem como das contribuições das organizações sindicais dos trabalhadores e das organizações dos empregadores, a partir de uma versão anterior que constitui uma base de trabalho, essencial à procura das melhores soluções e à instrução dos processos de decisão (Conselho de Ministros, 1997).

2. Actuação das Organizações da Sociedade civil

Apesar da Proposta de Revisão da Lei do Trabalho harmonizar certos aspectos das OSC nem todos os interesses dessas organizações foram incluídos na referida proposta.

Neste contexto, as organizações sindicais tanto da OTM-CS e do SLIM, bem como as organizações dos empregadores, canalizaram os seus pareceres e propostas à AR no sentido dos seus interesses serem representados no processo decisório pelo mais alto órgão Legislativo. Dentre elas, a OTM-CS, AMMCJ, AIMO, AEPRIMO, e CTA.

Independentemente do resultado obtido, a canalização dos pareceres das OSC contendo posicionamentos dos trabalhadores bem como dos empregadores, constituem formas ou estratégias delas influenciarem a AR na introdução de emendas substantivas na legislação de Trabalho. Ao mostrarem os seus interesses, essas organizações estarão implícita ou explicitamente a convidar a AR a inclui-los na legislação.

3. Actividade da Assembleia da República

A Comissão dos Assuntos Sociais, Género e Ambientais - CASGA ao receber a missão de apreciar os aspectos técnicos da referida Proposta de Lei, com vista a elaboração do respectivo parecer, promoveu a realização de uma audição pública na qual foram ouvidas posições das organizações da parte dos empregadores bem como dos trabalhadores.

Através da base de dados sobre as OSC, a CASGA conduziu uma sondagem e estudo de opinião entre as organizações ligadas à matéria, na qual teve opinião e parecer da OTM-CS, ONP e AMMCJ que serviram não só para seus fins informativos, mas sobretudo para elaboração legislativa, isto é, do relatório de apreciação na especialidade na Comissão.

A base de dados permitiu também a CASGA convidar as OSC ligadas ao trabalho. Participaram na audição pública os seguintes sindicatos: OTM-CS, representando os sindicatos a ele filiados, e o SLIM, representando os sindicatos livres e independentes, nomeadamente ONP e AMMCJ. Da parte dos empregadores, participaram as seguintes organizações: AEPRIMO, CTA e AIMO. Todavia, com vista a que a sociedade civil se familiarizasse com a questão de trabalho, antes do início da audição, a CASGA disponibilizou em sua sede de Comissão a proposta da referida lei.

Ainda dentro da missão de produzir o seu parecer, a CASGA solicitou uma assistência técnica ao GTAR para a produção de um relatório simples e outro especializado sobre a Proposta de Lei de Trabalho que, por sua vez, devido à ausência da capacidade técnica já aludida, canalizou-a a um consultor extra AR, especialista na matéria.

Para elaboração dos referidos relatórios, a análise dos mesmos compreendeu segundo o relatório especializado do consultor, para além de aspectos relevantes das relações jurídico-laborais, os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, sobretudo das OSC a que estes grupos pertencem. Todavia, isso não significou que a AR representou os interesses dos empregadores e trabalhadores através da relação com os consultores. Embora no seu relatório tenha incorporado *inputs* das organizações ligadas ao trabalho, no processo de introdução de emendas, a bancada maioritária é que sai sempre em vantagem no que tange aos aspectos a eliminar, substituir ou aditar, porque a regra decisória é feita pela maioria simples. Por outro lado, os aspectos rejeitados pela bancada maioritária são os que segundo as entrevistas, ficaram reservados à regulamentação pelo Governo.

Considerando que, a exemplo do caso da Proposta de revisão da Lei de Terras, nem todas as contribuições das OSC foram reflectidas na Lei de Trabalho, os aspectos excluídos dessas mesmas organizações ficaram reservadas à incorporação na regulamentação, particularmente nos decretos do Governo. Foram incluídas na Lei do Trabalho apenas as bases da lei.

Deste modo, ficou acordado entre a CASGA e o Governo que este último deveria coordenar com os empregadores e trabalhadores de modo a participarem na elaboração da regulamentação, no sentido destes incluírem seus interesses na legislação complementar.

Elaborada e entregue o relatório da assistência técnica solicitada pela CASGA esta, em sua Sede, debateu e apreciou a referida Proposta de Lei e finalmente produziu o

seu parecer que culminou com a introdução de emendas substantivas na Proposta de Revisão da Lei de Trabalho.

Quanto às emendas introduzidas pela CASGA, verificamos que dos 215 artigos que constituem a proposta da lei de trabalho apenas houve emendas substantivas em 6, equivalente a 3%. Tal como no estudo de caso sobre a Proposta de revisão da Lei de Terras, neste caso, também as emendas feitas não modificaram substantivamente o espírito do conteúdo da Proposta de revisão da Lei de Trabalho. Aliás, os resultados mostram uma extrema redução na introdução de emendas substantivas na proposta de lei do trabalho na CASGA.

No processo Legislativo em si, não houve incorporação de emendas substantivas na Lei de Trabalho, pois muitas questões de interesse dos empregadores e trabalhadores foram harmonizados na Proposta de Revisão da Lei de Trabalho, resultado de debates e consultas às OSC pelo Governo. As questões excluídas ficaram reservadas à regulamentação pelo Governo.

Os aspectos emendados nessa proposta de lei são: inclusão de assédio sexual como infracção disciplinar, direito de 3 dias de falta quando morre um tio, direito de menores, definição de dois conceitos omitidos, reforma e restrição a trabalhadores estrangeiros.

Após a apresentação da forma de actuação das OSC, no sentido de influenciar às Comissões na introdução de emendas na Proposta de Revisão da Lei de Trabalho, por um lado, e por outro, a forma como as Comissões desenvolvem as suas actividades na representação de tais interesses, nos dois estudos de casos bem como na abordagem genérica (1994-2001), de seguida apresentaremos os resultados do cruzamento teórico e empírico do trabalho, e as conclusões e as recomendações.

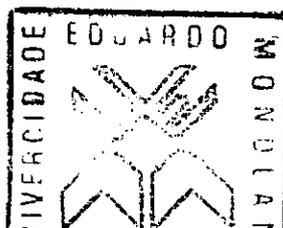
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Depois de analisarmos o papel da AR na representação dos interesses da sociedade, no período 1994 - 2001, tendo como foco os casos da Proposta de Revisão da Lei de Terras e da Proposta de revisão da Lei de Trabalho, concluímos que:

O processo Legislativo da AR, particularmente a apreciação na especialidade nas Comissões, a criação de uma Comissão especializada na gestão de Petições, o direito das Comissões em estabelecerem encontros com a sociedade civil (Lei n.º 6/2001); e o relacionamento com o eleitorado através das audiências públicas, a partir de 1996, dinamizaram significativamente a actividade das Comissões e contribuíram até certo ponto para a representação de interesses da sociedade civil pela AR. No relacionamento com a sociedade civil as funções do poder Legislativo da AR materializam-se mais na produção de políticas públicas em virtude de uma maior representação dos interesses da sociedade civil, para além da legitimação do regime e das decisões que dela emanam, Santos (1998).

Os espaços que permitiram a representação de interesses não partidários foram captados a partir da actividade das Comissões e da actuação das OSC no processo Legislativo. Quanto à actividade das Comissões constatou-se que estas realizam audições Públicas. Através da base de dados sobre as OSC realizam sondagens e estudos de opinião baseando-se nos pareceres e propostas das OSC. Distribuem as propostas e projectos de lei para os participantes na audição se familiarizaram com a questão a tratar. Respondem às petições e introduzem emendas substantivas nas propostas e projectos de lei.

É possível também a permeabilidade da AR à demandas de actores não partidários no processo Legislativo, porque a fraca capacidade técnica obriga a recorrer a *experts* de outras arenas não Legislativas. Todavia, não existe uma relação linear entre a recorrência à *experts* extra AR e a representação dos interesses da sociedade civil. Os resultados da análise quantitativa mostraram a efectividade na contratação de consultores externos, mas os resultados da análise qualitativa (os dois estudos de casos) mostraram que a introdução de emendas com as contribuições advindas da sociedade civil através das audições Públicas ser alvo de um processo partidário complexo. Mesmo que nos relatórios dos consultores tenham sido incorporadas as contribuições da sociedade civil, o processo de introdução de emendas eliminou alguns aspectos de interesses de actores não partidários. Assim, muitas questões de interesse dos



agricultores e camponeses; e trabalhadores e empregadores não foram reflectidas na lei final, aliás ficaram reservadas à regulamentação.

Portanto, apesar desses procedimentos e mecanismos institucionais abrirem espaços para representação dos interesses da sociedade civil, esses não condicionam necessariamente a representação, pois há que acentuar a qualidade substantiva do processo Legislativo na representação de interesses da sociedade civil, Graziano (1997). Deste modo, a forma como os actores não partidários actuam no processo Legislativo e o modo como a AR desenvolve as suas actividades é que irão definir a representação.

Relativamente à actuação das OSC, aquando da perpetuação dos seus jogos de influencia e *lobby*, estes organizam-se em interesses politicamente organizados em associações e constroem coalizões (Graziano,1997), mas não conseguem ainda influenciar e pressionar a introdução de emendas a seu favor, dada a incipiência da democracia que caracteriza a sociedade moçambicana. A mobilização das organizações não consegue influenciar o processo Legislativo da AR. (A tabela em anexo mostra um nível de influência das OSC muito reduzido).

O estudo mostra a organização de interesses da sociedade civil em associações. Através dessas associações e organizações vemos a sociedade civil a agir no processo Legislativo da AR. Também, essas associações se juntam e formam coalizões no sentido de ter mais força e peso. A UNAC juntou-se a ORAM e este já tinha formado uma coalizão com associações de 7 províncias do país para elaborar o seu parecer em torno da questão de terras. Relativamente à questão da Lei de Trabalho, as associações dos empregadores formaram coalizões, designado Comissão de Trabalho da CTA, e as associações dos trabalhadores formaram a coalizão Comissão Consultiva de Trabalho nas quais organizaram seus interesses e canalizaram um parecer e proposta à AR.

Colocadas as conclusões, de seguida apresentamos as seguintes recomendações:

No âmbito da relação com o eleitorado

Considerando que a Sociedade civil actua no processo legislativo a partir das OSC e devido a sua fragilidade, a AR devia potenciar essas organizações na participação desse processo, estreitando assim, efectivamente as relações com esses grupos e por conseguinte com a sociedade civil, através da realização de debates públicos para além de audições públicas, no sentido de discutir os problemas da comunidade e o estudo de possíveis soluções.

Dado as Comissões distribuírem apenas as propostas ou projectos de leis para as OSC se familiarizarem com o assunto, estas deviam também distribuir as “questões breves”, no sentido dos participantes avaliarem como é que a legislação específica poderá afectar nas suas vidas.

No âmbito da assistência técnica

Com vista a capacitar o Secretariado da AR, a AR devia:

- Especializar os quadros superiores existentes em assessoria técnica Parlamentar através de cursos de pós-graduação; e
- Envolver os técnicos superiores nas actividades do GTAR, servindo-os de interlocutores e auxiliares com os consultores externos da AR.
- Capacitar os legisladores no sentido de conhecerem directamente as questões de políticas públicas em discussão.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSSON, H. & NILSSON, A. (1995), "Espaço de Manobras para um Processo Dinâmico de Desenvolvimento" *In Ordem Mundial Futura e Governação Nacional em Moçambique*. Maputo, PAGRIGU – ISRI.
- ANDRADE, Regis de C. & JACCOUD, L.(org.) (ca.1994) "Estrutura e Organização do Poder Executivo", *Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha*. Brasil, ENAP, SAF.
- BAERT, Patrick (1997) "Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, n.º35, pp. 63-74.
- BARRETO, V. & SOUSA, Sully A. de (1980) "*Voto e Representação, Sistemas Eleitorais*". Brasília, UNB Editora.
- BASTOS, Fernando L. (1999) "*Ciência Política*" – Guia de Estudo, Coleção de Manuais II, Maputo, Faculdade de Direito, Livraria Universitária, UEM.
- BOBBIO, Norberto et al (1995) "*Dicionário de Política*". Brasília, UNB Editora, 7ª Ed., volume II, LZ.
- DALLARI, Dalmo De Abreu (1994) "*Elementos da Teoria Geral do Estado*". São Paulo, Saraiva.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. P. (1994) "Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional *In Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*". São Paulo, FGV, FAPESP.
- FINER, Samuel (ca.1994) "*Governo Comparado*", Pensamento Político. Brasília, UNB Editora.
- GARVEY, Jennifer A. (1996) "*Comentário Sobre o Projecto de Revisão da Lei de Terras*". Outubro, GTAR
- GARVEY, Jennifer A. (1997) "*Relatório: Projecto de Revisão da Lei de Terras*". Janeiro, GTAR
- GRAZIANO, Luigi (1997) "O Lobby e o Interesse Público". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, n.º 35, pp. 135-145.
- HANLON, Joseph (1997) "*Guia sobre a Assembleia da República*". Maputo, AWEPA, Assembleia da República.
- HSMO (1991) "*Aspects of Britain Parliament*". London, HSMO Bookshops.

- INTERNACIONAL IDEA (1999) Annual Report: "*IDEA for Democracy 1998*", International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden.
- JAFAR, Gulamo Jafar. (2000) "Parlamento" *In Governação Democrática em Moçambique: "Prioridades para a Segunda Geração 2002 – 2006"*. Maputo, PP 10-14.
- JUSTINO, Adolfo (1997) "*Relatório Simples Sobre Proposta de Lei de Trabalho*". GTAR, Outubro.
- JUSTINO, Adolfo (1998) "*Relatório Especializado Sobre Proposta de Lei de Trabalho*". GTAR, Fevereiro.
- KREHBIEL, Keiht. (1992), "*Information and Legislative Organization*". Ann Arbor, The University Michigan Press.
- LIPJHART, Arend. (1999) "*Patterns of Democracy: Government Forms And Performance in Thirty-six Countries*". New Haven, Yale University Press.
- MACUANE, José Jaime. (2000) "*Instituições e Democratização no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique, (1994-1999)*", Tese, Doutoramento, IUPERJ.
- MAYHEW, David. (1974), "*Congress: The Electoral Connection*". New Haven, Yale University Press.
- MAZULA, Brazão. (Org.) (1998), "*Moçambique: Dados Estatísticos do Processo Eleitoral 1994*". STAE, Maputo.
- MAZULA, Brazão (2000) "*A Construção da Democracia em África: O caso Moçambicano*". Maputo, NDJIRA.
- MOREIRA, Adriano. (1997) "*Ciência Política*". Coimbra, Livraria Almedina.
- OSLON, Mancur. (1999) "*A Lógica da Acção Colectiva: os benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*". São Paulo, Edusp.
- QUIVY, Raymond. & COMPENHOUDT, Luc. (1992) "*Manual de Investigação em Ciências Sociais*", 1ª ed., Grádiva, Lisboa, Portugal
- RAGIN, C.C at al (1996) *Political Methodology: Qualitative Methods in New Handbook of Political Science*, Oxford University Press
- SÁ, Luís (1994) "*O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*". Lisboa, Editorial Caminho, SA.

SANTOS, Fabiano (1998) "*Prática Institucional Brasileira*". Comunicação apresentada no V Congresso Afro-Luso Brasileiro de Ciências Sociais, Maputo, UFICS.

SILK, Paul (1989) "*How Parliament Works*", London and New York, 2nd Ed., Longman.

SOARES, Rosinethe M. (2001) "Palestras sobre a Assessoria Parlamentar", 1 a 8 de Agosto, Maputo, AR.

FONTES PRIMÁRIAS

AIMO (1997) *Parecer sobre a Proposta de Revisão da lei de Trabalho*". Novembro

AMMCJ (1997) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da lei de Trabalho*". Novembro

ARQUIDIOCESE DA BEIRA (1997) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras*".

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2001) "*Legislação Aprovada pela IV Legislatura: Legislação Económica e Social*", Vol. II, Maputo

CADRAPPL (1996a) *Lista de Convidados na "Audição Pública sobre a proposta da lei de Terras"*. AR.

CADRAPPL (1996b) "*Registo de Participantes na Audição Pública sobre a Proposta de Lei de Terras*". AR.

CADRAPPL (1997a) "*Emendas ao Projecto de Revisão da Lei de Terras*". AR

CADRAPPL (1997b) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras*", AR.

CADRAPPL (1997c) "*Síntese da apreciação do Parecer sobre a Projecto de Revisão da Lei de Terras*". AR

CADRAPPL (1997d) "*Acta da Audição Pública sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras*", AR.

CAJDHL (1997) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras*", AR.

CASGA (1997a) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei do Trabalho*, Dezembro.

CASGA (1997b) "*Emendas sobre a Proposta de Revisão da Lei do Trabalho*, Dezembro.

CASGA (1998) "*Redacção Final do Texto da Proposta de Revisão a Lei do Trabalho*, Dezembro

CONSELHO DE MINISTROS (1996) "*Projecto de Revisão da Lei de Terras*", 5 Sessão, Outubro.

CONSELHO DE MINISTROS (1997) "*Proposta de Revisão da Lei de*

Trabalho". Setembro

CONSTITUIÇÃO 1975 (1978) "*República Popular de Moçambique*", Maputo.

CONSTITUIÇÃO 1990, (1997) "*República de Moçambique*", Maputo, AWEPA.

KULIMA (1997) *Directório das Organizações Não Governamentais*,

(ONGs). Maputo. Centro de Serviços da Kulima, Março.

Lei de Terras (Lei 19/97 de 1 de Outubro, *Boletim da República*)

Lei de Trabalho (Lei 8/98 de 20 de Julho, *Boletim da República*)

Lei n.º 6/2001 de 30 de Abril, *Boletim da Republica*.

Lei n.º 3/99 de 2 de Fevereiro, *Boletim da República*, I série, n.º4, Maputo.

Lei n.º 2/96 de 4 de Fevereiro, *Boletim da República*, I Série, n.º4, Maputo.

Lei n.º 7/91 de 23 de Janeiro, *Boletim da República*, I Série, n.º4, 23 de Janeiro.

NGIYANA (1996) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei de Terras*".

ONP (1997) "*Proposta sobre a Revisão da Lei do Trabalho*", Outubro.

ORAM & UNAC (1996) "*Proposta à Comissão Nacional de Terras*". Abril, Maputo

OTM-CS (1997a) "*Proposta sobre a Revisão da Lei do Trabalho*".

OTM-CS (1997b) "*Lista Nominal dos Sindicatos Nacionais Filiados*

na OTM-CS" Outubro.

Projecto SUNY (1998) "*Directório Completo das ONG's*". Maputo,

SUNY/USAID, Fevereiro.

Projecto SUNY. (1999 a), "*Quarterly Report*". July - September, Maputo

Projecto SUNY. (1999 b), "*Quarterly Report*". October - December, Maputo

Projecto SUNY. (2000 a), "*Relatório Trimestral*". Janeiro - Março, Maputo

Projecto SUNY. (2000 b), "*Relatório Trimestral*". Abril - Junho, Maputo

Projecto SUNY. (2000 c), "*Relatório Trimestral*". Julho - Setembro, Maputo

Projecto SUNY. (2000 d), "*Quarterly Technical Report*".

October-December, Maputo

Projecto SUNY. (2001 a), "*Quarterly Report*". January - March, Maputo

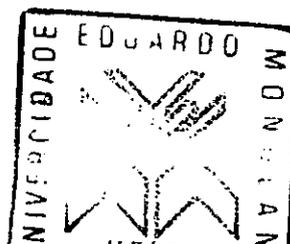
Projecto SUNY. (2001 b), "*Relatório de Actividades*". Abril a Junho, Maputo

Projecto SUNY. (2001 c), "*Quarterly Technical Report*". July - September, Maputo

Projecto SUNY. (2001 d), "*Relatório de Actividades*". Outubro a Dezembro, Maputo

VIDA NOVA (1996) "*Parecer sobre a Proposta de Revisão da Lei do Terras*".

WWW.Mozambique.MZ/Governo/Eleições/finais.htm

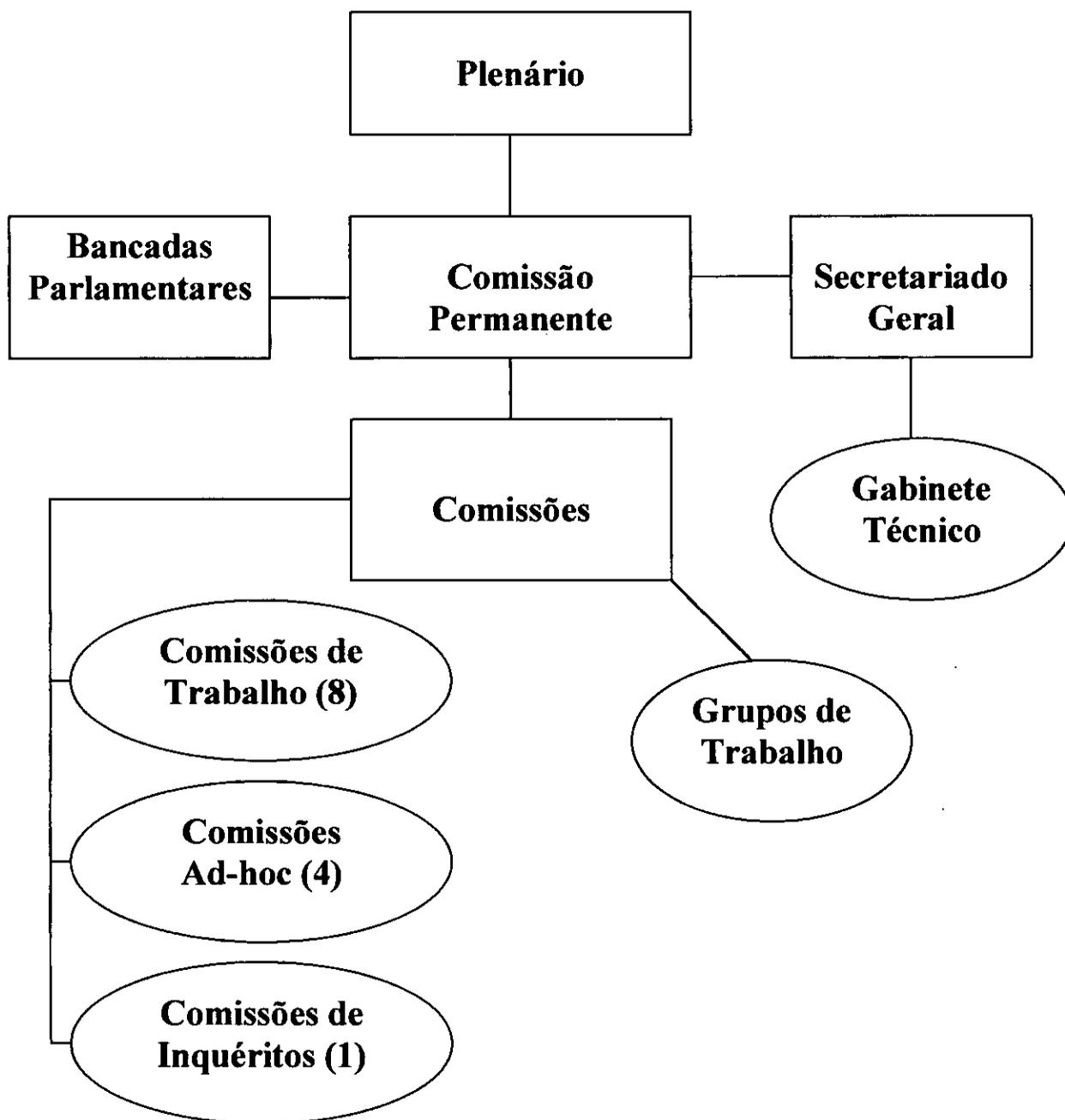


ANEXO 1: Resultados Globais do Estudo

Mecanismos de Permeabilidade pela AR à Demandas de Actores da Sociedade Civil	1994 - 2001	Os dois casos em análise
Audições públicas/leis	74/105 ou seja, 142%	2/2 ou seja, 100%
Petições respondidas/recebidas	23%	uma Petição recebida e respondida (100%)
Introdução de <i>inputs</i> das OSC pelos <i>experts</i> extra AR	toda assistência foi canalizada à <i>experts</i> extra AR	A assistência compreendeu contribuições advindas das OSC
Introdução de Emendas pelas Comissões	60/74 ou seja, 81% (leis emendadas/total das leis existentes)	8/29 + 6/215 ≈ 18% (artigos emendados/total de artigos da proposta de lei)
Introdução de emendas como resultado da influência das OSC	21/74 ou seja, 28%	6/29 + 4/215 ≈ 12%
Total	64%	57%

Fonte: Dados baseados na documentação da USAID - Moçambique e CDI da Assembleia da República

ANEXO 2: Estrutura Orgânica da Assembleia da República



1. Os parênteses indicam o número das Comissões existentes em 2002
2. Os rectângulos representam os órgãos da estrutura da AR; e
3. As ovas indicam as componentes dos órgãos da estrutura da AR.

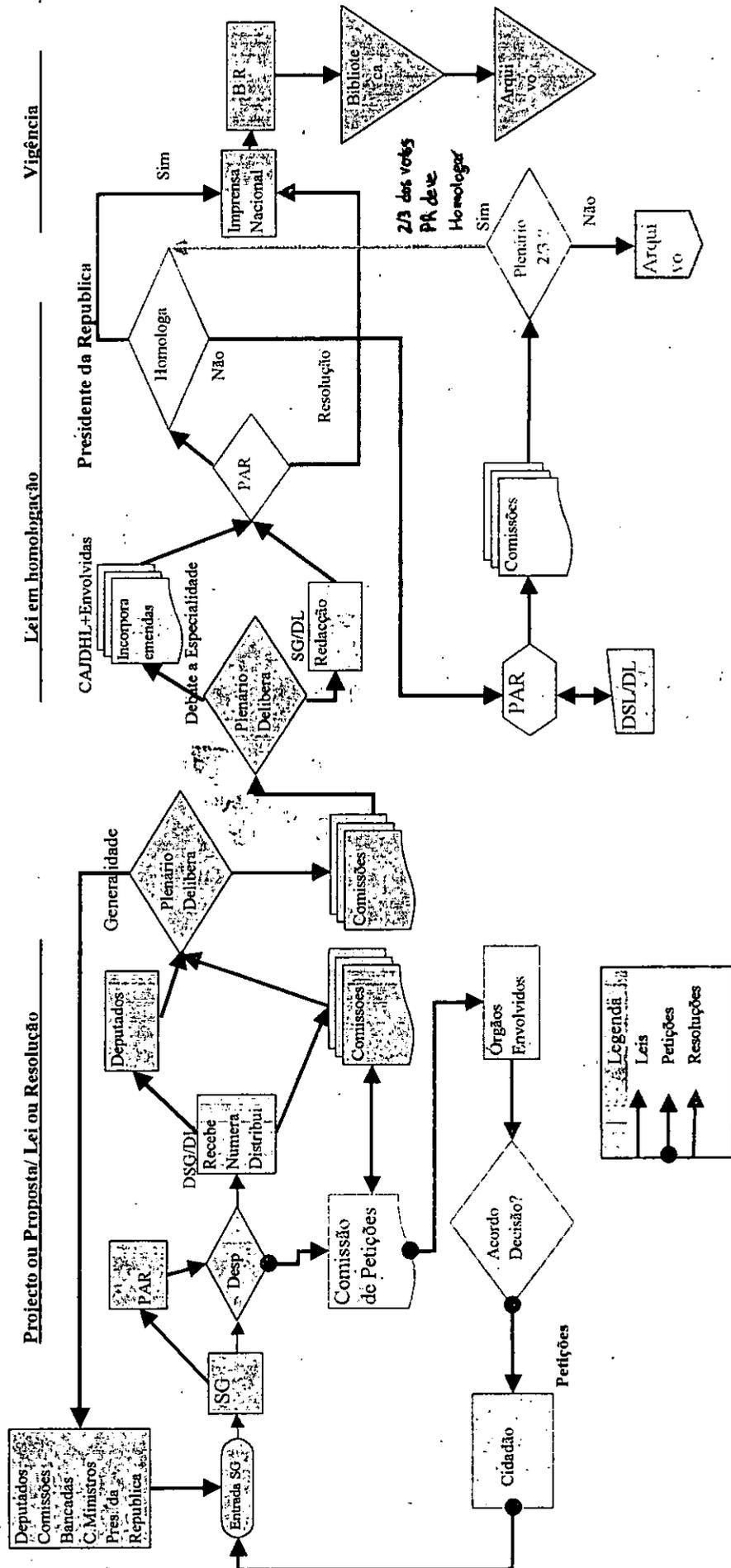
Fonte: dados baseados na Lei n.º6/2001 e no Diploma Ministerial 59/98.

ANEXO 3: Fluxograma do Processo Legislativo

Secretariado Geral

Assembleia da Republica
Lei n. 6/2001 de 30 de Abril

Fluxograma do Processo Legislativo



ANEXO 4: Guião de Entrevistas

I. Para Organizações da Sociedade Civil (OSC)

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Nome

1.2. Organização

1.3. Função que desempenha

2. MECANISMOS DE ACTUAÇÃO DAS OSC

2.1. Como é que a associação se organizou no sentido de incluir os seus interesses na lei?

2.2. A organização foi consultada para a elaboração da lei pela AR? (*se sim*) Como é que ela foi organizada pela AR, e que documentação recebeu relativa ao assunto ao qual foi convidada a participar?

2.3. Notou alguma diferença na inclusão de interesses da sociedade civil nas leis desde as primeiras eleições gerais e multipartidárias?

2.4. Que estratégias adoptou para que vossos interesses fossem representados pela AR?

2.5. A organização conseguiu que seus interesses fossem reflectidos na lei de terras (ou de trabalho)? (*se sim*) Como?

2.6. Que procedimentos tomam quando seus interesses não são reflectidos na lei?

II. Para os deputados da Assembleia da República (AR).

3. IDENTIFICAÇÃO

3.1. Nome

3.2. Bancada Parlamentar

3.3. Comissão

3.4. Função e cargo que desempenha na Comissão

4. ACTIVIDADE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 4.1. Quantas petições a Comissão recebeu e respondeu relativa à proposta de revisão da lei de terras (e/ou de trabalho).
- 4.2. A Comissão auscultou a sociedade civil aquando da elaboração da lei de terras (e/ou de trabalho). *(se sim)* Como é que a auscultação foi organizada?
- 4.3. Quais são as estratégias que as OSC adoptaram de modo a que os seus interesses fossem reflectidos na lei?
- 4.4. Relativamente a lei de terras (e/ou de trabalho), qual é o nível de introdução das emendas pela Comissão quando a proposta de lei foi debatida na especialidade?
- 4.5. As emendas conseguem abarcar os interesses da sociedade civil?
- 4.6. O que acontece quando a maior parte dos interesses da sociedade civil não são reflectidos na lei?
- 4.7. Em que documentos se baseia a apreciação na especialidade pela Comissão?
- 4.8. A Comissão solicitou alguma assistência técnica ao Secretariado?

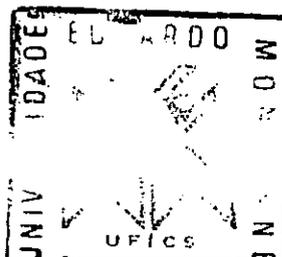
III. Para os funcionários (assistentes das comissões) do Secretariado da Assembleia da República (SGAR), ligados a questão de terras e de trabalho.

5. IDENTIFICAÇÃO

- 5.1. Nome
- 5.2. Função e cargo que desempenha.
- 5.2. Departamento ou sector.

6. ACTIVIDADE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 6.1. Como é que a Comissão organizou as suas actividades para a apreciação da proposta de revisão da lei de terras (e/ou de trabalho)?
- 6.2. A apreciação da proposta de lei de terras necessitou a solicitação de assistência técnica? Em que consistiu a assistência?



6.3. A quem foi solicitada a assistência técnica?

6.4. Os relatórios da Assistência técnica incluíram os interesses da sociedade civil?

6.5. Como é que as auscultações à sociedade civil foram organizadas pela comissão?