

OS PARLAMENTOS E AS QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO: UM OLHAR SOBRE AS DINÂMICAS DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE OS OBJECTIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL (ODS) EM MOÇAMBIQUE (2015 – 2022)

Data de aceite: 03/04/2023

Arsénio Paulo

Doutorando em Estudos de
Desenvolvimento
Programa de Doutoramento em Estudos
de Desenvolvimento, Universidade A
Politécnica
Maputo – Moçambique
[https://www.researchgate.net/profile/
Arsenio-Paulo](https://www.researchgate.net/profile/Arsenio-Paulo)

RESUMO: Os ODS constituem um conjunto de objetivos, adoptados por todos os países membros das Nações Unidas que visam contribuir para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente, o clima e garantir que as pessoas, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Aquando da adopção dos ODS, ficou claro a necessidade de envolvimento e engajamento, ao nível nacional, das diversas instituições, com destaque para o Poder Legislativo, ou seja, os Parlamentos Nacionais. Ao nível global, existe, por um lado, o reconhecimento da relevância do papel do Parlamento [Poder Legislativo] nas questões de desenvolvimento e no caso particular, do exercício da fiscalização legislativa e responsabilização pela implementação dos ODS e por outro, existe

também um reconhecimento da fraqueza do envolvimento do Parlamento, no que se refere ao exercício da fiscalização legislativa sobre os ODS e das questões de desenvolvimento, a qual é justificada por vários factores, de entre os quais, a fraca capacidade e conhecimento sobre a matéria por parte dos Parlamentos, o declínio de poder dos Parlamentos face ao poder Executivo, o que impede o efectivo exercício da fiscalização legislativa e responsabilização do Executivo, entre outros. A sete (7) anos de 2030 [estipulado como ano para alcance das metas], no caso particular de Moçambique, verificam-se ainda desafios na implementação dos ODS. No que se refere ao Parlamento, em particular, pouco se verifica em relação ao seu envolvimento e engajamento com vista a garantir a implementação dos ODS de forma geral e em particular, no que tange ao exercício da fiscalização legislativa sobre a implementação dos ODS, bem como a sua respectiva responsabilização. O processo de fiscalização legislativa sobre os ODS vislumbra-se como um mecanismo fundamental para garantir uma efectiva implementação dos ODS, bem como, das questões de desenvolvimento do país. Neste sentido, é crucial um maior

envolvimento do Parlamento [Poder Legislativo] no processo, sobretudo no que se refere ao exercício das suas funções, quer sejam de legislação, representação e/ou de fiscalização.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo, Parlamentos, Desenvolvimento, ODS

INTRODUÇÃO

Em 2015, todos os países membros das Nações Unidas adoptaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cuja sua implementação iniciou efectivamente em 2016. Os objectivos de desenvolvimento sustentável (ODS) estabelecem um conjunto de 17 objetivos, que incluem 169 metas as quais visam contribuir para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente, o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

Aquando da aprovação dos ODS, ficou claro que para a sua implementação, era fundamental, que ao nível dos países, houvesse um envolvimento e engajamento das diversas instituições, a destacar: os Governos, os Parlamentos, as Instituições Superiores de Controlo, a sociedade civil, entre outras.

Todavia, de entre as várias instituições, os Parlamentos foram identificados como tendo um papel crucial para garantir o sucesso na implementação dos ODS, devido as funções que os mesmos exercem num determinado Estado, quer sejam de âmbito legislativo, representativo e / ou de fiscalização.

A relevância e o reconhecimento do papel exercido pelos Parlamentos [Poder Legislativo] no âmbito da implementação dos ODS, esta devidamente sublinhada na Declaração da 128ª Assembleia da IPU¹ realizada em Março de 2013, em Quito [Equador]. A declaração, sublinha que: os *“Parlamentos [...] terão de desempenhar um papel central na implementação dos Objetivos Desenvolvimento Sustentável. Isso incluirá a garantia de que o desenvolvimento de políticas e planos sejam elaborados por meio de processos inclusivos, e com relatórios regulares de progresso submetidos ao Parlamento para a sua revisão”*.

Neste contexto, tal como aponta o PNUD² (2015) na sua *newsletter* publicada em 2015, os Parlamentos são poderosos agentes de mudança. E como tal, estes [os Parlamentos] são cruciais na medida em que através da ratificação de acordos internacionais, como são os casos dos ODS, podem contribuir para a sua implementação, através da elaboração de leis nacionais executáveis e capazes de responder às prioridades de desenvolvimento específicos de um país, por um lado e por outro, pelo facto de poderem garantir a fiscalização e responsabilização sobre da implementação dessas prioridades, bem como avaliar o seu progresso ao nacional.

Este reconhecimento atribuído a importância e ao papel dos Parlamentos nos

1 União Inter Parlamentar [<https://www.ipu.org/>]

2 Fast Fact de Setembro de 2015 [disponível em <https://www.sdg16hub.org/system/files/2018-05/UNDP%20Fast%20Facts%20-%20SDGs%20and%20Parliaments.pdf>]

processos de desenvolvimento, e em particular na implementação dos ODS, foi também manifestada³ pelo Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, aquando da reunião anual dos Parlamentos, realizada em Fevereiro de 2019, o qual considerou que os Parlamentos exercem um papel crucial na promoção das democracias e por meio da elaboração da legislação e da tomada de decisões em relação aos gastos públicos, podem contribuir decisivamente para o alcance dos ODS.

É neste âmbito que, reconhecendo a importância do papel dos Parlamentos no âmbito da implementação dos ODS e nos processos de desenvolvimento de um determinado país, se pretende reflectir até que ponto o Parlamento [o Poder Legislativo] em Moçambique tem-se envolvido no exercício da fiscalização legislativa sobre as questões de desenvolvimento, e em particular em relação a implementação dos ODS desde o início da sua implementação (2015 e 2022)?

A primeira hipótese que se pode levantar [e que tem sido defendida por vários estudiosos] é a de que o poder dos Parlamentos [Poder Legislativo] ao nível global e em Moçambique em particular, nos últimos anos declinou, o que de certa forma tem influenciado negativamente no exercício das funções de fiscalização legislativa sobre as questões de desenvolvimento, no geral e em particular, sobre a implementação dos ODS. Uma segunda hipótese que se pode levantar, é a de que o Parlamento [o Poder Legislativo] em Moçambique, tem exercido a sua função de fiscalização legislativa sobre as questões de desenvolvimento, no geral, assim como, em relação a implementação dos ODS de forma particular, apesar de existirem ainda enormes desafios, sobretudo no que tange a capacidade técnica, humana e funcional.

Para a presente reflexão, procedeu-se a pesquisa bibliográfica e documental, sobre temáticas atinentes ao Poder Legislativo [Parlamentos] ao nível global e em Moçambique [sempre que possível] e a respectiva análise de conteúdo, para posterior retirada de ilações.

DA NECESSIDADE DO FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DAS SUAS FUNÇÕES

De acordo com o IPU (2016), os ODS mais do que um mecanismo de identificação de prioridades e novas metas, estes, são também mecanismos que abrem novos caminhos, na medida em que pela primeira vez um pacto internacional reconhece a centralidade de instituições eficazes, inclusivas e responsáveis no processo de desenvolvimento. E as instituições, conforme aponta Snyder (2017), ajudam a preservar a decência de um determinado Estado, pelo que, as mesmas necessitam de ser devidamente protegidas.

Ainda relativamente as instituições [no caso vertente, o Parlamento], Severino Ngoenha⁴ considerou, recentemente, aquando da apresentação de uma comunicação [no

³ Publicada na *UN News* (disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/02/1033291>)

⁴ Filósofo e Reitor da Universidade Técnica de Moçambique (UDM)

âmbito da VI Conferência Internacional do IESE] intitulada “*Constrangimentos e desafios para o futuro da paz em Moçambique*”⁵, ser fundamental o estabelecimento em Moçambique de “instituições fortes, robustas e competentes”, o que contribuiria para evitar determinadas situações de “erros” e “trafulhices”, como as que Moçambique vivenciou durante os últimos 30 anos, tais como: os conflitos políticos – militares, os desaires económicos e sociais, entre outros males.

Assim, Ngoenha (2022), na sua comunicação, insta a sociedade civil para que lute por forma a garantir que haja um fortalecimento das instituições, com destaque para o Parlamento [enquanto Poder Legislativo], assim como, dos de outras instituições, como são os órgãos de administração da justiça.

“(…) a verdadeira batalha que os moçambicanos têm neste momento é a batalha das instituições, precisamos de um Parlamento cuja eleição obedeça critérios objectivamente de representatividade e de capacidade de representação, uma justiça que seja verdadeiramente independente.” (Ngoenha; 2022)

A tónica relativamente ao papel que os Parlamentos exercem num determinado Estado, é também defendida por Ishiyama (2022), o qual considera que o estabelecimento de Parlamentos fortes são fundamentais para fortalecer as democracias. Porém, considera Ishiyama (2022), muitos estudiosos têm lamentado o declínio do poder dos Parlamentos [Poder Legislativo], que de certa forma e por consequência, tem contribuído para aumento da existência de governos autocráticos.

Esta questão, levantada por Ishiyama (2022), relativamente ao declínio do poder dos Parlamentos [Poder Legislativo] é uma tese que vem sendo defendida desde a primeira metade do século XX por vários estudiosos, dos quais se destacam Ward (2004) e Foster (2005). Para Ward (2004) e Foster (2005) e outros, o declínio do poder dos Parlamentos [Poder Legislativo] tem contribuído para que estes sejam descritos como sendo instituições infantis, patéticas e completamente inúteis.

Todavia, aponta Ishiyama (2022), existem quatro (4) factores que tem contribuído para o declínio do poder dos Parlamentos [Poder Legislativo], nomeadamente:

- i) históricos: relativos a ideia de que os países que não possuem um legado histórico de independência política e democracia, tendem a impedir o desenvolvimento do Poder Legislativo;
- ii) económicos: segundo o qual, as condições económicas têm um impacto directo nas democracias; pelo que, as crises e choques económicos podem afectar os Parlamentos de determinados países, contribuindo negativamente na habilidade dos mesmos para exercerem as suas funções de fiscalização sobre o Poder Executivo [enquanto o gestor dos recursos públicos]; ou seja, as crises económicas podem contribuir para que o Poder Executivo expanda o seu poder através da pressão da legislação. Ademais, a privatização e as reformas económicas contribuem para a emergência de situações de corrupção, fazendo com que os políticos, em particular

⁵ Disponível em <https://fb.watch/gXH1wGERth/>

os detentores do Poder Legislativo sejam envolvidos, o que os enfraquece perante o Poder Executivo;

iii) forças externas: na medida em que a fraca democratização dos países vizinhos pode influenciar o desenvolvimento da política de um determinado país;

iv) globalização: na medida em que, pelo aumento dos fluxos de fundos, bens, pessoas e informações entre os países, pode-se conduzir a expansão do capitalismo, a mudanças tecnológicas e a tomada de decisões pelos governos [Poder Executivo], enfraquecendo desta forma o Poder Legislativo.

Embora exista a esperança sobre o “ressurgimento” do poder dos Parlamentos [Poder Legislativo], em resultado da considerada “terceira vaga” da democratização, no qual se espera que estes se tornem numa instituição capaz de garantir uma efectiva fiscalização da acção do Executivo, Milner (2021) e Robert (2017), consideram que, ao nível global, a erosão das democracias contribui para a expansão do poder do Poder Executivo e por consequência prejudica a capacidade dos Parlamentos [Poder Legislativo] de assumirem a sua função, sobretudo no que se refere a formulação de políticas e a fiscalização da acção do Executivo.

A partir desta abordagem, fica claro que existe uma necessidade de se reforçar cada vez mais a capacidade dos Parlamentos [Poder Legislativo] por forma a que estes possam exercer de forma efectiva as suas funções e desta forma garantirem a fiscalização legislativa e a respectiva responsabilização da acção do Executivo.

Conforme apontam Cilli e Silva (2015;281), o Poder Legislativo [Parlamento] desempenha um importante poder na sociedade, visto que é uma das instituições políticas responsável por apresentar proposições de acções voltadas para a melhoria das condições de vida da população de distintas regiões de um país.

Cilli e Silva (2015;281), assim como, Manning e Stapenhurst (2002), sublinham que a importância de se focar no Poder Legislativo [Parlamentos], enquanto instituição chave num determinado Estado, é também justificado pelo facto de, este ser uma instituição que no contexto de uma democracia, representam os interesses mais nobres dos cidadãos, por um lado e por outro, pelo facto de este exercer funções específicas relativas a elaboração da legislação, discussão e aprovação dos orçamentos, para além de fiscalizar a acção do Poder Executivo.

Ademais, Manning e Stapenhurst (2002), consideram que o Poder Legislativo [Parlamentos] é também fundamental, não apenas pelo facto de garantir a fiscalização do Executivo, como também, pelo facto de garantir a responsabilização deste [Poder Executivo]. Conforme aponta Locke, o Poder Legislativo, constituir-se como um *poder supremo* e fundamental em todas as sociedades políticas [Estado].

OS PARLAMENTOS E OS OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEIS (ODS)

Aquando da reunião anual dos Parlamentos, realizada em Fevereiro de 2019, o Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, dirigindo-se aos representantes dos Parlamentos de todo o mundo [congregados na IPU] reunidos na sede das Nações Unidas, em Nova York, sublinhou⁶ que os Parlamentos podem ser bastiões da democracia e elos cruciais entre o nacional e o global. Para Guterres, por meio da elaboração da legislação e da tomada de decisões em relação aos gastos públicos, os Parlamentares [e os Parlamentos] podem contribuir significativamente para o alcance dos ODS.

A mesma abordagem, relativamente a relevância e papel do Parlamento [Poder Legislativo] é defendida pela IPU. A IPU (2017), no seu Relatório Parlamentar Global de 2017, sublinha que os Parlamentos [Poder Legislativo] exercem um papel fundamental nos processos de governação e de desenvolvimento, pelo facto de estes serem a única instituição imbuídas de um mandato constitucional capaz de escrutinar, fiscalizar e responsabilizar o Poder Executivo pelas suas acções.

Este reconhecimento sobre a relevância e papel dos Parlamentos [Poder Legislativo], é também sublinhada na Resolução [70/1] adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 25 de Setembro de 2015, relativa a implementação da Agenda 2030, sobretudo no que se refere a garantia da adesão política por parte dos Estados, por um lado e por outro, relativamente a garantia do financiamento e a responsabilização pela implementação dos ODS.

No entanto, a mesma Resolução, chama atenção sobre a necessidade de envolvimento dos Parlamentares [e Parlamentos] nos esforços nacionais com vista a traduzir a agenda global [ODS] em prática.

As declarações das Assembleias Gerais da IPU [128º e 132º] realizadas em 2013 [Quito] e 2015 [Hanoi], também enfatizam a relevância da necessidade de envolvimento dos Parlamentos [Poder Legislativo] no processo de implementação dos ODS.

Na Declaração de Quito (2013) se encontra plasmado que *“os Parlamentos (...) terão de desempenhar um papel central na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (...) e isso incluirá a garantir que o desenvolvimento de políticas e planos sejam feitos por meio de processos participativos, inclusivos e que os relatórios regulares de progresso sejam enviados aos Parlamentos para revisão”*. Adicionalmente, a Declaração de Hanoi (2015), explicita o cometimento dos Parlamentos com a implementação mais inclusiva e aberta dos ODS, afirmando que *“(...) irão fazer o possível para fortalecer a apropriação nacional dos objetivos, principalmente tornando-os conhecidos juntos aos seus constituintes (...)”*.

Por seu turno, os Presidentes dos Parlamentos ao nível Global assumiram o

⁶ publicado pela *UN News* (disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/02/1033291>)

compromisso, na declaração ratificada aquando da realização da 4ª Conferencia Global dos Presidentes dos Paramentos, realizada em 2015 em Nova York, de tudo fazer para garantir a implementação dos ODS nos países, quer seja, através da aprovação da legislação relevante para a sua implementação, a alocação de recursos, bem como, a responsabilização do Executivo em relação à implementação dos mesmos [ODS].

Pode-se mais uma vez, observar o quão cruciais são os Paramentos [Poder Legislativo], pelas funções que exercem, para assegurar que a implementação dos ODS aconteça de forma participativa, aberta e inclusiva, por um lado e por outro, para que haja a devida responsabilização sobre a implementação dos mesmos.

É fundamental referir que, em 2020, reuniram-se em Luanda - Angola, numa primeira Comunidade de Práticas (CoP⁷), os actores Estatais⁸ dos sistema de gestão das finanças públicas dos PALOP-TL⁹, no âmbito da implementação do programa regional para a consolidação da governação económica e dos sistemas de gestão de finanças públicas nos PALOP e Timor Leste, o Pro PALOP TL¹⁰, implementado pelo PNUD e financiado pela União Europeia, para discutir em torno do *“contributo para as Agendas 2030 e 2063”¹¹ nos PALOP-TL*. Um dos temas amplamente discutidos durante esta CoP foi o tema relativo ao *“... papel dos Paramentos na implementação e fiscalização dos ODS e Agenda 2063”*. De entre várias conclusões resultantes das discussões e/ou debate, há a destacar as seguintes:

- Os Paramentos podem desempenhar um papel fundamental no processo de implementação dos ODS / Agenda 2063;
- Existe uma necessidade de reforçar a capacidade dos Paramentos por forma a garantir uma fiscalização eficaz da implementação dos ODS;
- Os Paramentos podem / devem exigir do Executivo que os orçamentos do Estado possa garantir o financiamento para a implementação dos ODS;
- Existe uma necessidade de continuar a envidar esforços para garantir o desenvolvimento de capacidades dos Paramentos e dos Parlamentares por forma a garantir o exercício eficaz das suas principais funções (representação/legislação/fiscalização).

Portanto, mais uma vez sublinha-se a relevância do papel do Paramentos nos processos de governação e de desenvolvimento. Todavia, existem ainda desafios, sobretudo no que tange a capacidade técnica e funcional. Somente a partir do desenvolvimento dessa capacidade, os Paramentos poderão garantir um exercício efectivo e eficaz das suas funções, particularmente no que se refere ao exercício da fiscalização legislativa em

7 CoP refere-se a uma expressão proveniente da língua inglesa que se refere a CoP porque em inglês é *Comunity of Practices*

8 Ministérios das Finanças, Paramentos, Instituições Superiores de Controlo / Tribunais de Contas

9 Países Africanos de Língua Portuguesa e Timor-Leste

10 Programa regional em implementação nos PALOP e Timor Leste <https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>

11 Visao Estrategica da Uniao Africana com objectivo desenvolver o crescimento económico do continente [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf]

torno das questões atinentes ao desenvolvimento e no caso, sobre a implementação dos ODS, bem como, a devida responsabilização pela implementação ou não dos mesmos, obedecendo o quadro legal e o sistema político estabelecido.

Vale a pena sublinhar ainda que, os participantes da CoP realizada em Luanda – Angola, consideraram que em quase todos os PALOP e Timor-Leste, a maioria dos Parlamentos, tem sofrido um esvaziamento do seu poder e papel em detrimento do Poder Executivo, uma vez que, este último [Poder Executivo], tem-se apresentado com maior pujança e aparato técnico, o que “sufoca” o Poder Legislativo [Parlamentos], tornando-se estes em meros “aprovadores” da legislação requerida e de interesse do Poder Executivo.

A visão acima, corrobora, de certo modo com o que vários estudiosos têm questionado, relativamente a capacidade do Poder Executivo face ao Poder Legislativo, o que torna o Poder Legislativo “incapaz” de exercer de forma cabal as suas funções, por um lado e por outro, minam ou diluem o poder do Poder Legislativo [Parlamento], enquanto “poder supremo” (Locke) de uma República (sociedade política).

Este tipo de situação, conforme aponta Ishiyama (2022; 2), tem contribuído para o crescimento do sentimento de insatisfação em relação às democracias ao nível global, que constitui um resultado directo do aumento da frustração em relação às instituições deliberativas, como é o caso dos Parlamentos.

Contudo, segundo aponta o GOPAC & UNDP (2016), os Parlamentos, enquanto representantes eleitos do seu povo, têm um papel crítico a desempenhar na condução e promoção de um desenvolvimento centrado nas pessoas e que reflita e responda às necessidades de seus constituintes. Deste modo, nas últimas décadas, apesar de tudo, assiste-se a uma tendência crescente para o reconhecimento da importância do envolvimento do Poder Legislativo [os Parlamentos], nos esforços para promoção de um crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável.

(COMO) PODEM OS PARLAMENTOS FISCALIZAR OS ODS E O/OU AS QUESTÕES DE DESENVOLVIMENTO?

O Poder Legislativo exerce três (3) funções principais: a de representação dos seus constituintes, a de legislação e/ou elaboração de leis e a de fiscalização sobre a implementação de leis, políticas e/ou programas.

Através do exercício das suas funções, quer sejam as de representação, legislação, e/ou de fiscalização, os Parlamentos [o Poder Legislativo] pode contribuir para a implementação das questões de desenvolvimento no geral e da implementação dos ODS em particular.

Segundo Fitsilis e De Vrieze (2020;449), citando Data e Rabbany (2016), os Parlamentos são extremamente importantes na implementação dos ODS.

Para Fitsilis e De Vrieze (2020;449), através das audições parlamentares, solicitação

de clarificações directa ao governo sobre determinados assuntos e solicitação de apresentação de relatórios de progresso sobre a implementação dos ODS em plenária, os Paramentos podem chamar atenção ao público sobre como estão sendo implementados os ODS, bem como, encorajar a prestação de contas a todos os níveis.

Conforme indica a ONU (2018;6) no seu relatório sobre o progresso dos ODS de 2018, ao nível global houve progresso em muitas áreas da Agenda 2030 nos anos anteriores, porém, ainda existem muitos desafios em relação a implementação de cada um dos 17 ODS.

Fitsilis e De Vrieze (2020;451), citando Sachs *et al* (2019), referem que numa pesquisa recente que abrangeu todos os 193 Estados-membros da ONU, nenhum país foi identificado como estando no caminho certo para atingir todas as metas.

Adicionalmente, Fitsilis e De Vrieze (2020;451) sublinham, citando Sachs *et al*¹² (2018), que uma pesquisa realizada em 2018, revelou que os países com apoio institucional mais forte para a implementação dos ODS eram o Brasil, México e Itália. Nestes países conforme aponta a pesquisa em referência, foram adoptadas estratégias específicas para a implementação e coordenação ODS entre os diversos departamentos governamentais, contrariamente aos países como os EUA [que ficaram em último lugar, à frente da Rússia]. Em geral, a mesma pesquisa concluiu que o progresso no campo dos ODS tem sido lento. Ademais, nenhum país do G20 conseguiu alinhar o seu orçamento nacional para endereçar os ODS e até 2018 apenas a Índia tinha feito uma projeção completa do financiamento adicional necessário para o efeito.

Neste contexto, partindo da abordagem do estabelecido pelo ODS 16, que define a necessidade de estabelecer “instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”, Fitsilis e De Vrieze (2020;451) consideram ser vital o estabelecimento de instituições fortes para garantir a implementação dos ODS, em particular, os Paramentos [o Poder Legislativo].

Fitsilis e De Vrieze (2020;451), consideram ainda que a Resolução (70/1 – 2015) adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas de 2015, sublinha a importância da função dos Paramentos para garantir a implementação dos ODS, as quais se resumem na aprovação da legislação, aprovação da alocação de recursos, por um lado e por outro, a garantia da prestação de contas e/ou responsabilização pela implementação dos ODS.

Tal como aponta GOPAC & UNDP (2016), por meio dos seus mandatos constitucionais, ao elaborar leis e fiscalizar as políticas e programas governamentais [incluindo a aprovação e o escrutínio do orçamento do governo]; ao garantir a representação e serem portadores das opiniões dos seus constituintes, os Paramentos [Poder Legislativo] constituem-se como parceiro valioso, capazes de garantir uma governação responsável, inclusiva, participativa e transparente, necessárias para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Assim, tendo como base a Agenda 2030, sublinham Fitsilis e De Vrieze (2020;452), os Paramentos tem três principais responsabilidades que se encontram directamente ligados

¹² SDG Index and Dashboards report 2018.

a implementação dos ODS, nomeadamente: aprovação de leis, aprovação dos orçamentos e garantia da responsabilização das agências governamentais sobre a implementação dos ODS.

Neste sentido, o exercício da fiscalização legislativa sobre os ODS [pelos Parlamentos], conforme apontam Fitsilis e De Vrieze (2020;452), pode ser subdividida em dois níveis distintos:

- De políticas: que é levado a cabo por organizações supranacionais [como a IPU, a ONU, etc.], mas também pelas organizações de âmbito regional [como a União Europeia, União Africana, etc.];
- De implementação: que envolve os Estados nacionais, os quais tem a responsabilidade pela especificação e localização dos ODS.

Para Fitsilis e De Vrieze (2020;449), o escrutínio pós-legislativo (PLS) constitui um dos mecanismos e práticas desenvolvidas ao nível global, que visam fortalecer a fiscalização legislativa sobre a implementação de leis como parte das funções do Parlamento.

O PLS, pode ser definido, segundo De Vrieze e Hasson (2017;12), como uma ampla revisão legislativa, cujo objetivo é avaliar se e em que medida um acto legislativo atingiu o objetivo pretendido, bem como, pode se referir a uma avaliação mais focada sobre como uma determinada peça de legislação está funcionando na prática.

Neste sentido, o PLS, conforme apontam De Vrieze e Hasson (2017;12), tem duas funções distintas: (i) a de monitoria sobre como é aplicada a legislação aprovada, sobretudo, no que se refere a adopção de legislação secundária necessária pelo Parlamento em momentos específicos; e (ii) a de avaliação, no que se refere a como os Parlamentos procuram garantir que os objetivos normativos das políticas sejam refletidos em resultados e tenham efeitos da legislação.

O PLS, conforme apontam Fitsilis e De Vrieze (2020;449), pode ser aplicado para avaliar uma peça individual da legislação ou para a realização de uma avaliação profunda do quadro legal ou conjunto de leis.

A aplicação do PLS na fiscalização legislativa sobre os ODS, segundo Fitsilis e De Vrieze (2020;449), tem sido experimentada em vários países e tem trazido resultados positivos no processo de fiscalização em relação a implementação dos ODS, assim como, em relação as questões de desenvolvimento.

A aplicação do PLS, conforme sublinham, De Vrieze e Hasson (2017;12), constitui-se como um elemento facilitador legislativo, por um lado e por outro, um mecanismo para a fiscalização da acção do Executivo.

Enquanto, elemento facilitador, a aplicação do PLS, segundo De Vrieze e Hasson (2017;12), envolve um processo de análise e avaliação focado especificamente na melhoria da qualidade da legislação aprovada com vista a melhorar a compreensão da relação causal entre a lei aprovada e os impactos da mesma. Este exercício constitui um processo

de aprendizagem que contribui para que os Parlamentos tenham conhecimento sobre os impactos da legislação e garantir que a mesma seja mais bem enquadrada ao contexto.

E como forma de fiscalização da acção do Executivo, a aplicação do PLS, visa garantir a verificação e/ou avaliação da acção ou inação do Executivo, ou ainda, avaliar até que ponto as leis de um determinado país são adequadas para um determinado propósito, bem como, verificar em que medida o Poder Executivo está a administrar a implementação efetiva das suas políticas e cumprindo com as suas obrigações estatutárias.

De referir, ainda segundo De Vrieze e Hasson (2017;12), que a aplicação do PLS pode também ser utilizado como um mecanismo de avaliação interna do Parlamento para reflectir em torno da sua produção democrática e da sua capacidade técnica. Portanto, a aplicação do PLS também fornece uma abordagem que um Parlamento pode adoptar enquanto órgão legislativo e o guardião legislativo de um país.

Deste modo, a aplicação do PLS pelo Poder Legislativo [Parlamento], constitui um mecanismo chave para garantir a fiscalização da implementação de políticas públicas, quer sob ponto de vista da sua eficiência e eficácia, assim como, do seu impacto, ou seja, se atinge ou não os objectivos definidos.

É neste âmbito que, ainda que de forma incipiente, vários são os países que tem estado a experimentar a aplicação do PLS como mecanismo para garantir uma efectiva fiscalização das políticas publicas [de desenvolvimento e não só], em particular, da implementação dos ODS.

Contudo, conforme aponta De Vrieze (2017;7), o PLS refere-se, na essência, a fase em que o Parlamento se questiona até que ponto as leis e políticas aprovadas estão a produzir ou não os resultados esperados [para os quais essas leis e políticas foram aprovadas]. Para que este processo [PLS] ocorra de forma efectiva, sublinha De Vrieze (2017;7), é crucial o acesso à informações e relatórios sólidos, providenciados pelo Poder Executivo [Governo], o que é ainda um desafio, em vários países.

DINÂMICAS DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE OS ODS E AS QUESTOES DE DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE

Segundo De Vrize (2020;453), embora muito seja reportado em torno do significado e da implementação dos ODS, tem-se verificado ainda pouco sobre o envolvimento dos Parlamentos [Poder Legislativo] na implementação dos ODS.

Situação similar é verificada no contexto moçambicano. Recentemente, Moçambique submeteu-se ao exercício VNR¹³ sobre a implementação dos ODS, sob a liderança do

13 Revisão Nacional Voluntária (VNR) é o relatório de progresso de um país sobre a implementação dos ODS entre os seus pares e outras partes interessadas globais. O VNR oferece uma boa oportunidade para refletir sobre o estado da implementação dos ODS ao nível dos países. É também uma ferramenta eficaz para manter o foco nos ODS e acelerar sua implementação. Permite que as partes interessadas chamem a atenção para questões importantes e convoquem acções do governo para resolvê-las. Quando os diversos actores estão envolvidos nos processos de VNR - desde a consulta até a validação, apresentação e acompanhamento - o estado da implementação do ODS se torna mais transparente e há uma melhor prestação de contas. (in: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>)

Governo de Moçambique.

O relatório VNR (2020) aponta que um conjunto de iniciativas tem sido realizadas pelo Executivo no sentido de garantir a implementação e monitoria do progresso da implementação dos ODS, como são os casos de: i) adopção em 2020, do Quadro Nacional de Indicadores (QNI) dos ODS, alinhado com as prioridades de desenvolvimento de Moçambique; ii) o desenvolvimento de um sistema estatístico nacional capaz de permitir o rastreio eficaz do progresso dos ODS com a desagregação necessária à recolha de informação estatística, assegurando assim que ninguém seja deixado para trás; iii) elaboração em 2018 do relatório inicial sobre a implementação dos ODS que apresenta as políticas em torno das metas de desenvolvimento sustentável e o progresso realizado, com destaque para o estágio de integração institucional e implementação dos ODS [ligados à Agricultura - ODS 2; Saúde - ODS 3; Educação - ODS4; Água e Saneamento - ODS 6; Pescas - ODS 14; Acção Climática - ODS 13 e Ambiente - ODS 15]; e iv) alinhamento dos ODS com o PQG 2015-2019 como ponto de partida para a apropriação e integração dos ODS.

No entanto, o relatório VNR (2020), aponta que apesar dos esforços realizados pelo Executivo para a implementação dos ODS, estes não foram suficientes para garantir a plena implementação dos 17 ODS, por um lado e por outro, constata ainda, a existência de alguns sectores e parte significativa da sociedade que desconhecem os ODS, os indicadores associados, bem como, uma fraca ligação *intra* e intersectoriais, os quais são importantes para conjugar os esforços para lidar com a complexidade e indivisibilidade dos ODS, assim como, uma ausência de dados estatísticos sistematizados.

Apesar do reconhecimento que o relatório VNR (2020) faz sobre a necessidade de envolvimento e conjugação de esforços entre os mais diversos actores [Governo, as Organizações de Sociedade Civil, Parceiros de Cooperação Internacionais, Sector Privado, Academia, Parlamento, Autoridades e Autarquias Locais] na implementação dos ODS, ainda existem desafios, particularmente no que se refere a sua apropriação, disseminação e capacitação para a implementação dos mesmos [ODS] aos mais diversos níveis e instituições.

Segundo o relatório VNR (2020), uma das constatações identificadas e que constituem desafio é o facto de não se poder aferir com clareza o volume de investimentos realizados pelo país para a implementação dos ODS por um lado e por outro, a ausência de classificadores orçamentais capazes de rastrear a despesa alocada à implementação dos ODS.

Todavia, no que se refere ao Poder Legislativo [Parlamento], não se conhecem iniciativas estruturadas realizadas com vista a garantir a implementação dos ODS, sobretudo no que tange as suas funções [cruciais], especificamente, a de fiscalização legislativa sobre a implementação dos ODS, quer seja, no que se refere ao seu impacto, como também, aos recursos / investimentos alocados para a sua realização.

Não há dúvidas, e conforme aponta De Vrieze (2020), que existe [ainda] pouco sobre o envolvimento dos Parlamentos na implementação dos ODS. Porém, é importante sublinhar que os Parlamentos exercem uma importante função no âmbito da implementação dos ODS e estes assumiram importantes compromissos ao nível global para garantir a adesão política e tradução dos ODS nas políticas ao nível nacional, bem como, garantir a alocação de recursos para o financiamento e a respectiva responsabilização pela implementação dos mesmos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faltando cerca de sete (7) anos para 2030 é de fundamental que haja em Moçambique um maior envolvimento do Poder Legislativo [Parlamento] no processo de fiscalização legislativa sobre a implementação dos ODS, particularmente no que se refere a verificação das acções implementadas, recursos alocados para a implementação dos ODS e seus impactos no processo de desenvolvimento.

A aplicação de mecanismos e/ou instrumentos como o PLS vislumbram-se como fundamentais, na medida em que poderá trazer resultados claros sobre o estágio da implementação dos ODS.

A fiscalização legislativa sobre os ODS, através da aplicação do PLS constitui também uma oportunidade para avaliar o nível de progresso em relação a implementação dos ODS, os seus impactos, a responsabilização sobre a sua implementação, bem como, constitui uma oportunidade para redefinir as estratégias de implementação.

Fiscalizar a implementação dos ODS é também garantir a fiscalização das acções de desenvolvimento do país. E no caso de Moçambique, é crucial, sobretudo no contexto em que se encontra em cursos processos chaves com vista a implementação de acções de desenvolvimento, como são os da revisão da Estratégia Nacional de Desenvolvimento¹⁴ (2015 – 2035). E neste âmbito, é fundamental compreender até que ponto a estratégia ora em revisão, se encontra alinhada como os ODS, particularmente no presente momento em que se avança para o ano 2030 [ano definido para o alcance das metas dos ODS]. Ademais, é também fundamental, compreender até que ponto o Poder Legislativo [Parlamento] se encontra envolvido no processo de revisão da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, tendo em conta a sua importância, enquanto documento estratégico de referência para o desenvolvimento do país, por um lado e por outro, pelo facto da sua operacionalização ter de ser feita através dos planos e orçamentos, os quais são submetidos ao escrutínio e aprovação (*ex-ante*) e a respectiva fiscalização (*ex-post*) pelo Poder Legislativo [Parlamento].

14 ENDE [<https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/revisao-da-ende>]

REFERÊNCIAS

CILLI, Michelle e SILVA, Monica (2015), **O Poder Legislativo e o Desenvolvimento: Análise das Proposições de Parlamentares do Estado de Tocantins**, Redes, Brasil. (disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/4326>)

DE VRIEZE, Franklin (2017), **Post-legislative scrutiny guide for parliaments**, WFD, Londres. (disponível em <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/guide-post-legislative-scrutiny>)

De VRIEZE, Franklin e HASSON, Victoria (2017), **Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance**, WFD, Londres. (disponível em: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>)

FITSILIS, Fotio e De VRIEZE, Franklin (2020) **How Parliaments monitor sustainable development goals – a ground for application of post legislative scrutiny**, The Journal of Legislative Studies. (disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2020.1772445>)

GOPAC & UNDP (2017) **Parliament's role in implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook**, New York. (disponível em: <https://www.undp.org/vietnam/publications/parliaments-role-implementing-sdgs-handbook>)

IPU (2016) **Parliament and Sustainable Development Goals: A self-assessment toolkit**, Printing ICA, France. (disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2017-01/parliaments-and-sustainable-development-goals-self-assessment-toolkit>)

IPU (2015) **FourthWorld Conference of Speakers of Parliament: Declaration Placing democracy at the service of peace and sustainable development: Building the world the people want**, New York. (disponível em: www.ipu.org/splz-e/speakers15/declaration.pdf.)

IPU (2013) **Hanoi Declaration - The Sustainable Development Goals: Turning Words into Action**, Hanoi. (disponível em: www.ipu.org/conf-e/132/rpt-gendebate.htm)

IPU (2013) **Quito Communique**, Quito. (disponível em: www.ipu.org/conf-e/128/quito-comm.htm)

IPU and UNDP (2017), **Global Parliamentary Report 2017 Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account**, Geneva. (disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account>)

ISHIYAMA, John (2022) **Has legislative power decline globally?**, The Journal of Legislative Studies (disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2022.2103288?journalCode=fjls20>)

LOCKE, John (2006), **Dois Tratados do Governo Civil**, Edições 70, Lisboa.

MANNING, Nick e STAPENHURST, Rick (2002), **Strengthening oversight by Legislatures**, PREM Notes; No. 74. World Bank, Washington DC. (disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11336>)

MILNER, Helen (2021). **Voting for populism in Europe: Globalization, technological change, and the extreme right.** *Comparative Political Studies*, 54(13), 2286–2320. (disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414021997175>)

Ministério da Economia e Finanças (2016), **Mapeamento dos Instrumentos e Sistemas de Monitoria Sobre os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável**, Maputo. (disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/objectivos-de-desenvolvimento-sustentavel/771-relatorio-de-ods-mapeamento-dos-instrumentos-e-sistemas-de-monitoria-sobre-odss/file>)

NGOENHA, Severino (2022) **Constrangimentos e desafios para o futuro da paz em Moçambique**, Comunicação Conferencia IESE (disponível em: <https://fb.watch/gXH1wGERth/>)

PAULO, Arsenio (2022) **“Impotência” do Poder de Responsabilizar!?: Dinâmicas do Poder Legislativo no exercício da sua função de fiscalização legislativa sobre o Orçamento e Contas Públicas em Moçambique**, Atena, Brasil. (disponível em: <https://doi.org/10.22533/at.ed.8422209095>)

PAULO, Arsenio (2022), **Por uma terceira via reforçada a partir de um Poder Legislativo forte e ético**, Atena, Brasil. (disponível em: <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010913>)

Pro PALOP-TL (2022), **Relatório da Primeira Comunidade de Práticas dos Atores Estatais do Sistema de Gestão de as Finanças Públicas: O Contributo para as Agendas 2030 e 2063**, Cabo Verde. (disponível em <https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/articles-publications/relatorio-da-cop-atores-estatais-gestao-das-financas>)

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2020), **Relatório Revisão Nacional Voluntaria Moçambique**, Maputo. (disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/estudos/estudos-relatorios/1634-revisao-nacional-voluntaria-da-agenda-2030-para-desenvolvimento-sustentavel-rnv-2020/file>)

ROBERTS, A. (2017). **Globalization and the growth of executive power: An old story**, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 24(2) 497–512. (disponível em: <https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.24.2.0497>)

SNYDER, Timothy (2017), **Sobre a Tirania: Vinte Lições do Seculo XX**, Relógio D'Água, Lisboa.

UNDP (2015), **Fast Facts**, UNDP. (disponível em: <https://www.sdg16hub.org/system/files/2018-05/UNDP%20Fast%20Facts%20-%20SDGs%20and%20Parliaments.pdf>)

UN News (2019), **Parliamentarians directly called to take action on global issues by UN chief**, UN, New York.