



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# AVALIAÇÃO DA CORRUPÇÃO: MOÇAMBIQUE

RELATÓRIO FINAL

**16 DE DEZEMBRO DE 2005**

Este relatório foi produzido para a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Foi elaborado por Bertram I. Spector, Miguel Schloss e Sammi Green, da Management Systems International, e por Elizabeth Hart e Tye Ferrell, da USAID.

# AVALIAÇÃO DA CORRUPÇÃO: MOÇAMBIQUE

## RELATÓRIO FINAL

16 de Dezembro de 2005



**Management Systems  
International  
Corporate Offices  
600 Water Street, SW  
Washington, DC 20024**

**Contratada ao abrigo do Contrato da USAID No. DFD-I-02-03-00144, Ordem de Serviço 02  
International Governmental Integrity and Anticorruption Technical Assistance Services**

### **RENÚNCIA DE RESPONSABILIDADES**

Os pontos de vista do autor expressos nesta publicação não reflectem necessariamente os pontos de vista da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, nem do Governo dos Estados Unidos da América.

## Índice

Lista de Abreviaturas.....	iii
Sumário Executivo .....	iv
1. Introdução .....	1
2. Análise Geral da Corrupção em Moçambique.....	6
3. Indicadores de Governação.....	11
4. Metodologia de Avaliação.....	14
5. Corrupção nos Sectores do Governo.....	15
5.1 Sector Judicial .....	15
5.2 Sector da Saúde.....	22
5.3 Sector da Educação.....	27
6. Corrupção nas Funções do Governo .....	29
6.1 Finanças Públicas e Orçamento.....	29
6.2 Aquisições do Estado.....	36
6.3 Alfândegas.....	40
6.4 Inspeções.....	45
7. Corrupção nas Instituições.....	47
7.1 Municípios.....	47
7.2 Partidos Políticos .....	51
8. Opções de Programação Multi-sectorial.....	53
9. Priorização das Opções Sectoriais e Multi-sectoriais.....	58
10. Sinais de Vontade Política para Combater a Corrupção.....	64
Bibliografia.....	67

## Lista de Abreviaturas

AGO	Apoio Geral ao Orçamento
AMMCJ	Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica
BCM	Banco Comercial de Moçambique
CGE	Conta Geral do Estado
CMAM	Central de Medicamentos e Artigos Médicos
CSMJ	Conselho Superior de Magistratura Judicial
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DNCP	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FMI	Fundo Monetário Internacional
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GM	Governo de Moçambique
IPCC	Fóruns Consultivos e Participativos
MCC	Millennium Challenge Corporation
MF	Ministério das Finanças
MP	Membro do Parlamento (Deputado da Assembleia)
MSI	Management Systems International
ONG	Organização Não Governamental
OE	Orçamento do Estado
OSC	Organização da Sociedade Civil
PIC	Polícia de Investigação Criminal
RAC	Resolução Alternativa de Conflitos
UAC	Unidade Anti-corrupção
UTRA	Unidade Técnica de Restruturação das Alfândegas
UTREL	Unidade Técnica da Reforma Legal
UTRESP	Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

## Sumário Executivo

Os esforços dos dirigentes e cidadãos moçambicanos permitiram que fossem dados passos gigantescos ao longo da última década na promoção da paz e da segurança, e no avanço do crescimento económico. Para que Moçambique possa consolidar e aprofundar estas realizações, é necessária uma avaliação, reflexão e ajustamentos sérios do percurso neste momento para fortalecer a transparência e os mecanismos de responsabilização e de integridade que irão melhorar a equidade e a eficácia da governação, e satisfazer os interesses e o bem-estar dos cidadãos.

O nível e o âmbito da corrupção em Moçambique constituem motivo de alarme. Esta corrupção é um sintoma das fragilidades ao nível democrático e de governação existentes no país e estas fragilidades estruturais amplificam uma ameaça que tem o potencial de minar o progresso futuro do desenvolvimento de Moçambique. Consequentemente, o governo democrático em Moçambique e o sucesso significativo dos esforços de desenvolvimento do país estão em risco.

No dia a dia, os cidadãos confrontam-se com pequenos casos de corrupção administrativa nos postos de controlo policial, unidades sanitárias, escolas e departamentos do governo. Existem casos ainda mais graves de grande corrupção e de apropriação do estado a níveis mais altos do governo. Estes revelam-se no desvio de valores significativos dos cofres do Estado e no mau comportamento e abusos, por exemplo, o favoritismo e o nepotismo nas nomeações e aquisições do Estado, conflitos de interesse e transacções internas que beneficiam amigos, parentes e aliados políticos, bem como decisões de partidos políticos e eleitorais que reduzem as escolhas democráticas e a participação dos cidadãos. Mais inquietantes são as alegações de ligações entre funcionários corruptos do governo e o crime organizado.

Embora existam algumas iniciativas que podem ser tomadas para contrariar a corrupção que produzirão impactos a curto prazo, as soluções sustentáveis são de longo prazo e exigirão medidas arrojadas – compromissos políticos palpáveis por parte de funcionários de alto nível do governo, medidas significativas nas actividades do dia a dia e uma mensagem clara e unificada por parte dos doadores internacionais sobre a necessidade de o governo combater a corrupção. Decretar novas leis e criar novas instituições são medidas que, por si sós, não serão suficientes. É necessário um compromisso sincero e perseverança na *aplicação* das leis e nas instituições que aumentem a transparência, a responsabilização e que combatam a corrupção praticada por funcionários de nível sénior e júnior e por parte dos doadores. Isto traduz-se na obrigação, a longo prazo, de providenciar recursos suficientes, capacitar e profissionalizar os funcionários moçambicanos e aumentar a sensibilização do público no quadro de um programa anti-corrupção coordenado e abrangente.

### Porque existe corrupção em Moçambique?

A corrupção floresce em Moçambique porque a responsabilização do governo perante os cidadãos do país e perante a lei não é suficiente. Este sistema é facilitado por uma falta de fiscalização independente da Assembleia da República, por um sistema judicial que coloca a política acima da lei e pela falta de transparência. Embora existam algumas leis e regulamentos no papel que constituem o quadro para uma boa governação, na prática existem ou funcionam

poucos mecanismos de controlo para garantir que este quadro funcione de uma forma honesta, transparente e para o bem do público. Esta dinâmica funciona ao nível da elite e administrativo. Contudo, é a *grande corrupção* ao nível da elite que define e limita a capacidade até mesmo dos indivíduos corajosos que pretendem fazer a diferença. Os baixos níveis salariais e as más condições de trabalho tornam os funcionários de nível júnior mais propensos a participarem em actos de corrupção, mas a liderança pelo exemplo e a fiscalização efectiva tanto pelo governo, como pelo público são a chave para a redução da corrupção administrativa.

### **O que deve ser feito?**

O sucesso na redução dos níveis de corrupção é, em última instância, uma questão de vontade política por parte do governo de Moçambique, aliada à existência de instituições sólidas de governação que exerçam um controlo e fiscalização eficazes, sistemas que garantam a transparência e a responsabilização perante os cidadãos e sanções claras para os que se envolvem em comportamentos corruptos. Num ambiente como o de Moçambique, as opções que se colocam aos doadores são limitadas pelo contexto. O combate à corrupção irá exigir uma abordagem abrangente que priorize a transparência do governo e a fiscalização por parte dos cidadãos. Tal pode ser facilitado através da capacitação da sociedade civil para educar os cidadãos, advogar a reforma e monitorar o governo por forma a encorajar uma utilização responsável dos recursos públicos e desencorajar a corrupção.

Por causa da fragilidade relativa da sociedade civil, da incapacidade de os cidadãos comuns responsabilizarem o seu governo, e dos elevados níveis de ajuda estrangeira provenientes dos doadores, o governo de Moçambique é mais responsabilizado pelos doadores do que pelos seus próprios cidadãos em muitas formas. Os doadores são, por isso, intervenientes chave na luta contra a corrupção em Moçambique. Reconhecendo a natureza inerentemente política - e não técnica - da corrupção, os doadores podem desempenhar um papel crucial através da coordenação das suas mensagens e esforços ao mais alto nível com o fim de desencorajarem a corrupção e encorajarem uma maior transparência e responsabilização. Além disso, as actividades e objectivos anti-corrupção devem ser integrados nas carteiras dos doadores de modo a tirar vantagem da vasta gama de recursos, de intervenientes envolvidos e de alternativas de programação nesse esforço.

Encontrar janelas de oportunidades em que exista a vontade política também constitui uma estratégia importante na luta contra a corrupção. Os municípios eleitos ao nível local em Moçambique representam uma oportunidade para aprofundar um sistema democrático directamente representativo com vista a encorajar a responsabilização dos cidadãos e a transparência do governo e, a longo prazo, desenvolver uma cultura de participação democrática. Do mesmo modo, poderá haver defensores da mudança noutros níveis do governo, no sector privado, nas organizações não governamentais e nos órgãos de informação. Estes indivíduos devem ser localizados e apoiados sempre que for possível para se combater a corrupção.

A um nível mais detalhado, os programas anti-corrupção devem ser elaborados, implementados e integrados nas actividades sectoriais existentes de modo a fortalecerem os seus objectivos gerais. Também podem ser iniciados alguns programas sectoriais e multi-sectoriais para que produzam um grande impacto. O presente relatório descreve, sector por sector, várias opções de programas

recomendadas. As recomendações mais prioritárias e a curto prazo são apresentadas em seguida. A maior parte delas são actividades de reforma do lado da procura, guiadas pela transparência e que apoiam a sociedade civil, ao contrário de programas de assistência técnica directamente virados para as instituições do governo.

### **Opções Multi-sectoriais**

- Fortalecer a pressão do lado da procura sobre o governo de modo a exigir a sua responsabilização.
- Criar disposições sobre a transparência, responsabilização e integridade nos programas dos doadores.
- Coordenação de alto nível dos doadores sobre as questões ligadas à corrupção.
- Identificar e apoiar os potenciais defensores da reforma entre os funcionários e instituições do governo a todos os níveis e nos órgãos de informação.

### **Sector Judicial**

- Promover soluções práticas para fazer face aos nós de estrangulamento na instauração de processos contra casos de corrupção.

### **Sector da Saúde**

- Promover a educação dos cidadãos sobre os seus direitos aos cuidados de saúde e criar mecanismos para a apresentação de reclamações e informação de retorno dos cidadãos
- Dar continuidade aos mecanismos de fiscalização e de controlo do registo, aquisição, distribuição e gestão de medicamentos.

### **Finanças Públicas e Orçamento**

- Promover a procura da responsabilização através do incentivo e da atribuição de poderes aos órgãos de fiscalização.

### **Aquisições (Procurement) do Estado**

- Envolver a sociedade civil e o sector privado no processo como órgãos externos de controlo.

### **Alfândegas**

- Apoiar o Conselho Superior Técnico das Alfândegas como canal para veicular a informação de retorno dos utentes.

### **Municípios**

- Alargar a integração das iniciativas anti-corrupção nos programas de assistência à governação municipal.
- Fortalecer os órgãos de fiscalização ao nível local.

O relatório dá uma orientação quanto à priorização destas e de outras opções de programação. São apresentadas considerações sobre a identificação de contrapartes chave que teriam que ser envolvidas, a viabilidade da implementação das opções a curto, médio ou longo prazos e o horizonte temporal provável para se obterem resultados.

## **Sinais de progresso**

A redução da corrupção exige um esforço sustentado e de longo prazo por parte dos intervenientes. Devido à natureza de longo prazo e essencialmente política deste esforço, e à importância de combater a corrupção de forma sistémica, pode ser difícil reconhecer quando se está a registar um progresso real. Os doadores e outros que procuram aferir o nível de empenho político dos dirigentes moçambicanos em relação ao combate à corrupção devem prestar atenção às reformas que foram implementadas e que têm um impacto significativo nos factores críticos que criaram o clima favorável para a existência da corrupção em Moçambique. Em termos gerais, estes sinais poderão incluir o fortalecimento, o controlo e a fiscalização em todos os braços do governo, melhores mecanismos de controlo que fortaleçam a responsabilização directa perante os cidadãos, a aplicação igual da lei a todos os cidadãos, a interacção significativa da sociedade civil com o governo e uma maior transparência do governo e dos partidos políticos.

No contexto moçambicano, as medidas chave que indicariam esforços sérios no combate à corrupção incluem:

- Dar seguimento ou reabrir os casos de crimes e processos importantes que foram mal ou inadequadamente instaurados num passado recente, incluindo os assassinatos de Carlos Cardoso e António Siba Siba Macuacua e crimes associados.
- Aumentar a disseminação e o acesso à informação crítica do governo, por exemplo, orçamentos, despesas e receitas públicas.
- Maior transparência em aquisições de vulto, incluindo um envolvimento activo e informado da sociedade civil como entidade de fiscalização.
- Maior transparência no financiamento às campanhas e partidos políticos.
- Menor utilização dos recursos públicos nas campanhas políticas.
- Declaração pública de bens, em particular dos bens dos funcionários eleitos e dos nomeados para cargos políticos chave.

## **1. Introdução**

Moçambique registou um enorme avanço, em particular desde a assinatura do acordo de paz em 1992 e das suas primeiras eleições multipartidárias em 1994. Sob muitos aspectos, o país constitui uma história de sucesso do desenvolvimento e o governo e os seus parceiros doadores estimularam um crescimento económico impressionante – embora de um ponto de partida muito baixo – que parece ter tido um impacto positivo na redução da pobreza no geral neste país, que se situa entre os mais pobres. Contudo, a história do desenvolvimento de Moçambique é ensombrada por uma corrupção generalizada e persistente. Esta corrupção é um sintoma de desequilíbrios estruturais mais profundos dentro da ténue democracia moçambicana e constitui uma ameaça que potencialmente pode minar o futuro progresso de Moçambique. São necessários esforços profundos a longo prazo para introduzir reformas no sistema político e fazer face à corrupção de modo a garantir a estabilidade, o crescimento económico e a democratização do país. Ainda não está claro que os dirigentes de Moçambique estejam dispostos a efectuar estas mudanças.

A corrupção tem vindo a alastrar-se rapidamente ao longo dos últimos 20 anos, tendo agora atingido praticamente todos os sectores, funções e níveis do governo. O nível e o âmbito da corrupção em Moçambique atingiram níveis alarmantes e potencialmente representa um risco para a governação democrática nascente no país. A corrupção é tão endémica que se tornou norma para os cidadãos e homens de negócios, os quais a toleram para conseguir que os assuntos sejam resolvidos e ter acesso aos serviços públicos básicos. Os funcionários do Estado de escalão inferior utilizam a corrupção como suplemento das suas magras receitas, enquanto que os funcionários de nível sénior recorrem à corrupção para aumentarem a sua riqueza e fortalecerem o poder político, enquanto que as elites económicas utilizam-na para consolidarem a sua posição e impedirem a concorrência.

A corrupção no sector público em Moçambique tem consequências devastadoras na vida económica, política e social do país. Ela afasta os investidores nacionais e estrangeiros, cria vantagens injustas para alguns e reduz as perspectivas para os pobres. A corrupção constringe a governação democrática, pois mina o processo judicial, desmantela o estado de direito e reduz a prestação de serviços públicos essenciais, em particular para os pobres. Penetra de tal forma no tecido social e cultural do país que parece que os moçambicanos estão resignados a viver com a corrupção penetrante porque não vêem de que forma a podem evitar.

### **Causas da corrupção**

A corrupção em Moçambique é amplamente sintomática da falta de controlo e fiscalização dos três braços do governo, da transparência e acesso limitados à informação, da responsabilização mínima dos funcionários eleitos e de uma cultura de impunidade em que a corrupção persiste porque é vista como sendo uma actividade de baixo risco e de grande recompensa. Infelizmente, por causa dos efeitos corrosivos da corrupção sobre a transparência, responsabilização e credibilidade do governo, se não for controlada, irá

inevitavelmente corroer a legitimidade dos funcionários eleitos e enfraquecer ainda mais a participação e os valores democráticos na definição de políticas, na eficácia das instituições públicas e no estado de direito.

A expressão da corrupção de Robert Klitgaard – de que ela é resultado do monopólio do poder, mais o poder discricionário dos funcionários, menos a responsabilização – constitui uma rubrica útil para entender a corrupção em Moçambique, onde:

- O poder se encontra altamente concentrado num único partido político e poucos grupos da sociedade são razoavelmente capazes de contestar esse poder;
- O poder discricionário dos funcionários do Estado não é controlado e o estado de direito é respeitado apenas minimamente; e
- Existe pouca responsabilização (quando existe) dos funcionários perante os cidadãos (Klitgaard, Maclean-Abaroa e Parris, 2000).

Embora existam leis e regulamentos no papel que constituem o quadro para uma boa governação, poucos mecanismos de controlo foram estabelecidos ou funcionam na prática garantir que este quadro funcione de uma forma honesta, transparente e para o bem do público.

Esta dinâmica funciona ao nível da elite e administrativo. Contudo, é a *grande corrupção* ao nível da elite que define e limita a capacidade até mesmo dos indivíduos corajosos que pretendem fazer a diferença.

Constituem motivo de preocupação contínua em relação à corrupção em Moçambique as alegações da possível conivência, ou mesmo envolvimento activo de indivíduos do governo ou do partido no poder em actividades criminosas, nomeadamente no tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e desvio de fundos públicos. Os assassinatos de pessoas importantes parecem estar directamente ligados aos esforços de silenciar os que pretendem desmascarar esta actividade. Esta atmosfera de ilegalidade não melhorou nos últimos anos e exacerba ainda mais a capacidade reduzida de governação.

A capacidade e a responsabilização serão particularmente importantes num futuro próximo, à medida que Moçambique for desenvolvendo e expandindo as suas indústrias de extracção e metalúrgica. O alumínio, a energia, o carvão e o gás natural tornaram-se recentemente nas novas fontes de receitas de que o país tanto necessita. Elas já representam mais de 75 por cento das exportações nacionais brutas de Moçambique. Estas “vacas leiteiras” representam novas oportunidades de corrupção e aumentam o interesse de controlo por parte do Estado, em especial se estes empreendimentos forem controlados por poucas empresas ou ministérios. À medida que estas indústrias se vão expandindo e novas são desenvolvidas, será crucial garantir que o seu funcionamento e as suas receitas sejam transparentes e conhecidos e que os seus proventos beneficiem todos os cidadãos de Moçambique.

O uso abusivo dos cargos públicos para ganhos particulares em Moçambique é incitado por vários factores no ambiente institucional e político, nomeadamente:

- O domínio, por um único partido, de todos os braços do governo, facto que mina o conceito e a prática de controlo e fiscalização.
- Uma falta de responsabilização directa perante os cidadãos e mecanismos de controlo inadequados para detectar os abusos.
- A impunidade dos que têm riqueza e ligações com os poderosos ao nível político.
- A aplicação arbitrária da lei para favorecer pessoas com ligações políticas.
- A inexistência de um envolvimento considerável e significativo da sociedade civil no governo e a fraca capacidade da sociedade civil.
- Um ambiente de secretismo e opacidade penetrantes no governo e nos partidos políticos.

### **Desafio aos doadores**

Embora não faça parte do âmbito do presente estudo medir a corrupção, não existem dúvidas que ela tem um impacto nos esforços de redução da pobreza em Moçambique. Por exemplo, mais de \$100 milhões dos fundos dos doadores foram utilizados em 2001 para reabilitar economicamente a privatização fracassada do Banco Comercial de Moçambique (BCM), cuja compra em 1996 foi alegadamente financiada pelos doadores para a reabilitação da indústria metalúrgica. O que está claro é que os fundos dos doadores destinados ao desenvolvimento muitas vezes têm o efeito não desejado de enriquecer ainda mais uma pequena elite de indivíduos ricos e politicamente poderosos, reduzindo assim o impacto global da ajuda ao desenvolvimento. Mesmo quando os fundos dos doadores são auditados e devidamente geridos, podem servir para libertar outros fundos do governo que serão indevidamente utilizados por funcionários públicos.

A abertura de Moçambique à ajuda externa e os montantes avultados de assistência dos doadores que tem recebido permitiram ao país dar passos importantes na modernização e redução da pobreza. Ao mesmo tempo, este facto produziu um nível elevado de dependência dos doadores. A matéria colectável do governo representa apenas menos de metade do total da despesa do Estado (49 por cento em 2003) e o rácio ajuda / PIB do país é duas vezes mais elevado do que a média da África Sub-sahariana (cerca de 15 por cento). Esta é uma base frágil para se conseguir a procura de responsabilização entre o governo e os seus cidadãos. Os índices elevados de ajuda podem ter o efeito de reduzir o incentivo de o governo utilizar os seus recursos de forma eficaz e no interesse do público, uma vez que montantes avultados de ajuda impedem a cobrança de impostos e competem com as oportunidades de assistência dentro de um país como uma capacidade muito limitada de absorver fundos de uma maneira eficaz.

Aliado a outros factores, este aspecto criou uma situação em que o governo tem uma maior responsabilização perante os doadores do que perante os seus próprios cidadãos. Na falta de controlo e fiscalização por parte de uma Assembleia da República forte e engajada, de um poder judicial respeitado e eficaz e de uma sociedade civil vibrante e activa, os doadores são, de facto, o eleitorado mais poderoso para introduzir mudanças no país. Embora os doadores tenham feito um bem tremendo em termos de desenvolvimento económico e de disponibilização de serviços públicos em Moçambique, eles têm sido

muito menos activos no exercício do seu poder latente na luta contra a corrupção em nome dos cidadãos moçambicanos.

Muitas vezes, os doadores transmitem mensagens fortes apelando para a reforma, mas as suas acções nem sempre se coadunam com a retórica. Este aspecto foi mais notório em 2001 e 2003, altura em que o Grupo Consultivo dos doadores apelou para esforços agressivos para se fazer face aos escândalos bancários em Moçambique e condenou a corrupção, mas depois aumentou o valor atribuído a Moçambique acima do que o país tinha solicitado. O Governo dos Estados Unidos também se arrisca a enviar sinais não claros se não for enfatizada uma governação responsável em todas as suas interacções e programas em Moçambique, incluindo a programação da USAID e qualquer eventual acordo do Desafio do Milénio.

### **Caminho a seguir**

Neste relatório, analisamos em termos gerais muitos dos principais sectores e funções do governo que os moçambicanos e os especialistas do país acham que são altamente vulneráveis à corrupção. Estes incluem os sectores da saúde, educação e justiça; as alfândegas, aquisições, inspecções, finanças públicas e orçamento; e os municípios e partidos políticos. Apresentamos recomendações para a reforma em cada uma destas áreas.

Todavia, a constatação mais importante do presente estudo toca questões mais amplas do que o “quem, o quê, onde e como” do comportamento corrupto num determinado sector. Tal como se analisou nesta introdução, o *porquê* é uma questão muito mais crítica e a sua resposta está relacionada com a natureza da democracia em Moçambique. A democracia ainda tem que se enraizar em Moçambique, pois corre o risco de permanecer uma democracia apenas de nome. Ao mesmo tempo, os problemas que minam a democracia são, em grande medida, os mesmos que facilitam a corrupção – a falta de transparência, a inclusão insuficiente do interesse público nas equações políticas dos dirigentes e no processo de tomada de decisões, a impunidade e o controlo e fiscalização mínimos do governo.

Do mesmo modo, as soluções estão ligadas à melhoria da qualidade da democracia de Moçambique tanto quanto aos regimes de aplicação da lei ou de controlo. Tal como a Avaliação da Democracia e Governação de 2002 da USAID constatou, existe a “necessidade de reformas profundas para que a democracia se enraíze verdadeiramente em Moçambique” e, por esta razão, a luta contra a corrupção em Moçambique levará tempo e exigirá esforços consideráveis. Deste modo, uma das recomendações mais centrais do presente estudo implica a necessidade de fortalecer as organizações e instituições nacionais que podem servir para equilibrar o poder do executivo em Moçambique, produzindo uma maior fiscalização e uma melhor responsabilização. Estas organizações e instituições incluem grupos da sociedade civil, os órgãos de comunicação de massas e as associações do sector privado. Porém, as oportunidades e recursos para uma mudança sistémica são limitados. O eleitorado para a mudança em Moçambique é fraco e a sua influência é mínima fora da comunidade dos doadores.

Segundo, a questão da vontade política deve ser abordada. Um axioma dos estudos sobre a corrupção é que a verdadeira mudança raramente acontece quando não existe uma liderança política empenhada e motivada. Sem um empenho sincero e comprovado ao mais alto nível do governo em Moçambique, o mais provável é que as actuais tendências de corrupção persistam. Uma pressão séria e coordenada para a mudança por parte da comunidade doadora pode ser útil e os doadores devem levar esta questão, bem como a sua potencial influência, muito mais a sério do que parece estar a acontecer até à data.

\* \* \* \* \*

O objectivo desta avaliação é o de facultar uma análise abrangente da situação da corrupção em Moçambique – tomando em consideração o contexto político-económico e que facilita ou inibe a corrupção, o quadro legal / regulador / de fiscalização que pode controlar as tendências de corrupção, o eleitorado a favor e contra a reforma, os programas anti-corrupção em curso e os pontos de entrada adequados para iniciativas anti-corrupção. De acordo com a nova Estratégia Anti-corrupção da USAID<sup>1</sup>, esta avaliação examina todos os níveis de corrupção (pequena corrupção, grande corrupção e apropriação do Estado), bem como os sectores e funções chave em que a corrupção prejudicou a capacidade de governação e a realização de objectivos de desenvolvimento.

Este relatório apresenta as conclusões de uma avaliação da corrupção efectuada por uma equipa da USAID/Washington e da Management Systems International (MSI), de 8 a 23 de Agosto de 2005. No decurso da avaliação, a equipa realizou reuniões com intervenientes governamentais e não governamentais, procedeu à recolha de dados e fez a revisão de documentos. A equipa da MSI era composta pelo Dr. Bertram Spector, Miguel Schloss e Sammi Green; a equipa da USAID era constituída pela Dra. Elizabeth Hart e Tye Ferrell.

A equipa gostaria de manifestar a sua gratidão à Equipa de Assessoria da USAID/Moçambique, que foi constituída para assessorar os nossos esforços. Estamos gratos a todos quantos nos concederam o seu tempo e partilharam as suas ideias sobre estas questões sensíveis – nomeadamente a comunidade dos parceiros de implementação da USAID, organizações doadoras internacionais, funcionários do Estado, ONGs locais, empresários e jornalistas.

O conteúdo e as conclusões deste relatório são dos autores, não reflectindo necessariamente as políticas ou opiniões da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

---

<sup>1</sup> Adoptada em 2005, a Estratégia Anti-corrupção da USAID aborda quatro acções amplas: (1) confrontar os duplos desafios da grande corrupção e da corrupção administrativa, (2) afectar recursos da Agência ao combate à corrupção de uma forma estratégica, (3) incorporar objectivos e actividades anti-corrupção no trabalho da Agência e (4) criar o conhecimento anti-corrupção da Agência.

## 2. Análise Geral da Corrupção em Moçambique

Moçambique é um país de fortes contrastes – uma democracia eleitoral com um regime monopartidário virtual, um país regido por um quadro legal sofisticado que é implementado selectivamente, uma economia nacional que transitou de um sistema socialista para um regime em que os interesses empresariais e políticos estão estreitamente interligados, uma terra em que a corrupção no sector público é um fenómeno relativamente recente, mas que é tolerado demasiado facilmente devido à resignação, medo, ou simplesmente ao espírito de “deixa andar”. Tomada como um todo, esta dinâmica política e económica contrastante produz um quadro de um país profundamente ameaçado pela corrupção a todos os níveis.

Embora grande parte deste relatório discuta os pontos fracos ao nível institucional e de procedimentos que contribuem para a corrupção penetrante ao nível administrativo – os subornos quase que diários necessários para se passar por postos de controlo policial, para se matricular uma criança na escola, para lidar com os vários inspectores ou para se conseguir um tratamento mais rápido num centro de saúde – é extremamente importante que estes problemas sejam vistos através da lente de um contexto político e económico mais amplo que desencoraja a responsabilização e que apresenta incentivos limitados aos dirigentes para mudarem o *status quo*. A grande corrupção – a participação das elites em esforços com vista a consolidar e a proteger a sua parte do poder e da riqueza – constitui o problema crítico em Moçambique. Sem mudanças significativas nos incentivos destas elites, é pouco provável que a forte liderança política necessária para alterar os factores que incentivam um comportamento corrupto ao nível administrativo se venha a materializar.

### Factores que facilitam o alastramento da corrupção

Existem vários factores que facilitam o alastramento da corrupção por vários sectores e funções do governo em Moçambique.

**Domínio de um único partido e falta de controlo e fiscalização.** O partido Frelimo tem governado exclusivamente Moçambique desde a sua independência. As eleições, que foram consideradas livres no geral e realizadas desde o fim da guerra civil, têm reconduzido, de forma constante, a Frelimo ao poder, mas este monopólio *de facto* contribuiu para escamotear a distinção entre partido e governo e minou o controlo e a fiscalização no seio dos braços do governo do país. A Frelimo controla efectivamente as actividades dos braços executivo, legislativo e judicial. Uma concorrência mínima da Renamo e de outros partidos políticos reduziu os incentivos da Frelimo de recorrer às empresas e à sociedade civil para a obtenção de perspectivas alternativas e resultou em mecanismos limitados de responsabilização. Também gerou uma cultura de impunidade em que os funcionários do governo / partido geralmente não são punidos nem pelos tribunais, nem pelo processo eleitoral pela sua má governação ou pelo seu comportamento corrupto. Além da Renamo, não existem outras bases do poder significativas no país que possam competir com o partido no poder e engendrar um ambiente político mais transparente e de responsabilização.

**Fusão dos interesses políticos e económicos da elite.** Existem fortes laços entre a elite política e económica em Moçambique. Com efeito, pode ser difícil distingui-las em muitos casos – por exemplo, o actual Presidente possui grandes interesses económicos. Os líderes do mundo de negócios procuram aumentar a sua riqueza através de laços estreitos com a Frelimo e também procuram influência e poder políticos para si. Os dirigentes políticos têm amplas oportunidades de enriquecerem através dos seus cargos oficiais devido à existência de regulamentos incipientes sobre o conflito de interesses e à fiscalização limitada dos processos de aquisições do Estado. Os interesses adquiridos – quer políticos, quer económicos – não pretendem que estas relações esmoreçam.

**Norma jurídica limitada e impunidade por comportamento corrupto.** Por causa da fraqueza e, por vezes, da manipulação política das instituições judiciais, alguns funcionários e cidadãos conseguem envolver-se em actividades corruptas impunemente. Embora existam muitos requisitos legais e reguladores previamente estabelecidos para combater e controlar a corrupção, os procedimentos e as instituições para fazerem vigorar estes quadros ou não existem, ou são implementados de forma insatisfatória. Poucos casos de corrupção são descobertos pela polícia ou efectivamente investigados. Menos casos ainda estão sujeitos à acusação pelo Ministério Público, e os casos que são levados a tribunal raramente são resolvidos.

**Alegada ligação entre a corrupção e o crime organizado.** Vários comentadores sérios da política e economia moçambicanas afirmaram que existem ligações entre diferentes tipos de crime organizado e indivíduos em cargos chave do governo, ou com ligações com a Frelimo. Estas ligações vão desde a participação activa em actividades ilegais, até à recepção de recompensas por estas actividades para fazerem de contas que não vêm o que se está a passar por um determinado preço. Os exemplos citados pelos entrevistados e pelos órgãos de informação incluem o envolvimento de agentes da polícia em actividades de aluguer de armas de fogo e em gangs de roubo de carros; grupos de contrabando e de tráfico de drogas que operam com o envolvimento ou a cumplicidade de agentes da polícia e das alfândegas; tráfico de drogas e operações ilegais de extracção mineira e de madeira das quais os funcionários do Estado recebem pagamentos por desempenharem um papel de facilitadores. Muitos são de opinião que estes exemplos são apenas a ponta visível do iceberg. (Ver, por exemplo, Gastrow e Mosse, 2002; Fauvet, 2004; Hanlon, sem data.)

Os órgãos de informação também deram conta de doações financeiras à Frelimo efectuadas por homens de negócios alegadamente ligados a actividades ilegais. A falta de tomada de medidas por parte do governo no sentido de investigar estes indivíduos pode ser vista como um indicador representativo da sua cumplicidade. O julgamento de 2002-2003 dos alegados assassinos de Carlos Cardoso revelou alguns aspectos deste mundo de relações obscuras entre empresas e indivíduos bem posicionados e da teia de actividades ilegais existentes: lavagem de dinheiro, fraude bancária, empréstimos conseguidos por meios desonestos, contrabando, operações de aluguer de armas, etc.

Praticamente não existem provas concretas – tais como relatórios da polícia, investigações competentes e meticolosas que revelem pistas documentais, relatos

públicos em primeira mão e condenações – o que torna difícil avaliar as tendências nesta área. O que se pode dizer é que não existem provas de um acção do governo sobre este tipo de crime organizado. A inexistência de legislação que exija que os funcionários públicos declarem os seus bens abertamente faz com que seja ainda mais difícil determinar se estão ou não ligados ao crime organizado ou envolvidos em práticas corruptas / não éticas.

**Falta de transparência e de acesso à informação.** É difícil conseguir informação oficial. Os orçamentos são publicados, mas não ao nível do detalhe ou num formato que permita uma análise significativa. Normalmente não existem dados sobre as despesas. Nem as leis, regulamentos, procedimentos, decisões judiciais, nem as listas de preços referentes aos serviços públicos são de fácil acesso.

**Mecanismos de responsabilização inadequados.** O governo criou poucos mecanismos eficazes de responsabilização e os garantes externos da responsabilização são muito poucos. As auditorias e inspecções internas e externas não são efectuadas com frequência e nos casos em que são identificadas irregularidades, existe um acompanhamento mínimo para investigar ou processar dentro dos sistemas judiciais ou administrativos. A supervisão e a gestão dentro da função pública são, em termos gerais, ineficazes. Não existem grupos de fiscalização de cidadãos que monitorem e supervisionem os departamentos do governo, bem como a sua utilização do orçamento. Embora existam alguns jornalistas corajosos a investigarem irregularidades públicas, as suas publicações não vão para além de Maputo, e a maior parte dos moçambicanos tem pouco ou nenhum acesso aos órgãos de informação independentes. Além disso, mesmo os jornalistas admitem que é comum a auto-censura e/ou o “jornalismo por encomenda” (a prática de publicar ou deixar de publicar certos artigos em troca do pagamento de suborno).

**Tolerância popular da corrupção e receio de retaliação.** Existe uma cultura generalizada de não reclamar em relação à corrupção – “deixar andar”, “não levantar ondas” – porque existe receio de retaliação e uma vontade de evitar problemas, especialmente porque existe a perspectiva popular de que existem poucas ou nenhuma formas viáveis de combater o problema. No Inquérito sobre a Governança e Corrupção, realizado em 2005 com o patrocínio do governo, a resposta mais frequente à pergunta porque as pessoas não denunciam a corrupção foi que “não existe protecção” para as pessoas que se mostram contra as práticas de corrupção.

**Burocracia politizada e ineficaz.** As actividades da função pública estão sujeitas à manipulação política. Esta situação é promovida pelo predomínio do recrutamento não baseado no mérito<sup>2</sup> e pela falta de “pools” adequados de elementos experientes e com talento para a função pública. A inexistência de uma ética sólida de profissionalismo e de padrões de desempenho dentro da burocracia, juntamente com regulamentos não claros e procedimentos inadequados criam oportunidades para um poder discricionário excessivo e abusos do cargo público.

---

<sup>2</sup> No inquérito sobre a corrupção realizado em 2005, as respostas mais comuns dos funcionários públicos quando se lhes perguntou em que é que as decisões sobre os recursos humanos se baseavam foram “grupos de influência dentro da instituição”, “filiação ou pressão política” e “laços familiares ou de amizade.”

**Legado social.** Historicamente, o paternalismo tem caracterizado o relacionamento entre o governo e os cidadãos em Moçambique. No geral, esta situação não mudou desde a transição muito recente do país de um Estado monopartidário socialista para uma democracia nominalmente multipartidária. A herança do passado colonial e socialista do país reflecte-se nos comportamentos e atitudes dos governantes e dos governados. Moçambique possui uma “ausência histórica de cultura democrática que responsabilize o Governo como um instrumento do povo, e não como uma força de cima que inspire um temor resignado e filial”, um factor que torna a corrupção particularmente difícil de combater.<sup>3</sup>

Para além desta herança, a família alargada – e não o Estado – continua a providenciar o sistema básico de segurança social para as pessoas. Em resultado disso, muitos comportamentos que poderiam ser considerados como sendo conflitos de interesse, nepotismo e favoritismo normalmente não são vistos como práticas corruptas. Pelo contrário, espera-se muitas vezes que os moçambicanos que ascendem a cargos de autoridade e de influência utilizem os seus cargos para ajudar os membros da sua família e amigos a obter emprego, a evitar a burocracia e a contornar o sistema.

### **Factores que inibem o alastramento da corrupção**

Apesar deste quadro nada encorajador, a equipa identificou vários factores em Moçambique que têm o potencial de inibir comportamentos corruptos e de facilitar a promoção da boa governação, tendo como pressuposto o necessário empenho por parte dos dirigentes.

**O novo governo.** O Presidente Guebuza e vários Ministros fizeram declarações enérgicas sobre o combate à corrupção. A recente expulsão de alguns funcionários por incompetência pode ser uma indicação da vontade política de materializar estas palavras, embora neste momento não esteja claro se estas acções são guiadas por um desejo real de mudar o status quo, pela necessidade política de criar uma percepção de diferença em relação ao regime anterior, ou simplesmente pela necessidade de aplacar a insatisfação dos doadores e do público.

**Instituições de combate à corrupção.** Na Procuradoria Geral da República existe um Gabinete Central de Combate à Corrupção, que tem a autoridade de investigar e de instaurar processos contra os funcionários públicos acusados de fraude ou de abuso do poder. A Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP) realizou um inquérito sobre a corrupção (2005), encontrando-se a elaborar uma Estratégia Nacional Anti-corrupção que poderá constituir a base para um programa abrangente para os departamentos do governo. Se a Estratégia for adoptada, prevê-se que uma Comissão Técnica venha a orientar e a supervisionar a sua implementação. Todavia, nenhum destes esforços produziu ainda quaisquer frutos em termos de acusações significativas de

---

<sup>3</sup> Samuel Levy, J. Michael Turner, Thomas Johnson e Michael Eddy, *The State of Democracy and Governance in Mozambique* (Estado da Democracia e da Governação em Mozambique), Dezembro de 2002, Washington, DC: Management Systems International (para a USAID).

corrupção, mudanças institucionais ou denúncia de abusos, não estando ainda claro se se pretende que elas façam a diferença, ou que simplesmente satisfaçam as expectativas dos doadores.

**Programa de descentralização.** Todos os 33 municípios já elegeram os seus presidentes e assembleias. Estes funcionários locais prestam contas directamente ao seu eleitorado pela prestação de serviços e pelas receitas locais. Estes funcionários eleitos representam uma nova abertura crucial no espaço para a governação democrática, transparência e responsabilização dos funcionários perante os cidadãos. Com oportunidades alargadas de planificação participativa, responsabilização eleitoral, receitas e despesas transparentes e outras medidas, os municípios constituem uma potencial base de formação em direitos, responsabilidades e acção cívicos. Além disso, embora não sejam eleitos, estão a ser criados Conselhos Consultivos ao nível distrital para aumentar a participação dos cidadãos e a responsabilização dos funcionários distritais. Apesar destes avanços, as actividades de fiscalização e monitorização devem permanecer vigilantes em relação ao surgimento da corrupção descentralizada.

**Sistemas de gestão das finanças públicas.** No conjunto, os processos de gestão das finanças públicas em Moçambique estão fragmentados e são bastante frágeis. Uma boa parte da assistência dos doadores foi canalizada para fortalecer estes sistemas de modo a gerar registos mais transparentes e justificáveis. O objectivo é o de melhorar as funções de planificação do orçamento, de controlo integrado da despesa e de auditoria e controlo. Estes sistemas têm o potencial de barrar muitas oportunidades de corrupção que facilitam o desvio de fundos públicos. Contudo, é importante assinalar que, para serem eficazes, estes sistemas devem fazer parte de reformas institucionais e legais muito mais amplas que permitirão uma maior transparência e responsabilização, bem como sanções mais claras contra os que fazem uso indevido ou se apropriam dos recursos públicos.

### **Indústrias extractivas e metalúrgicas: uma questão emergente**

Uma maior responsabilização será particularmente importante num futuro próximo, à medida que Moçambique for desenvolvendo e expandindo as suas novas indústrias extractivas. Mesmo nesta fase inicial, a balança de pagamentos de Moçambique tem sido consideravelmente afectada pelos seus primeiros mega-projectos. Antes de a MOZAL (maior investimento directo estrangeiro de Moçambique – e de África – até à data) iniciar as suas operações em 2000, as exportações eram constituídas maioritariamente por alguns produtos agrícolas. Até 2003, as exportações da MOZAL já representavam mais de 50 por cento do total das exportações de mercadorias.

Com o duplicar da capacidade de produção da MOZAL e a conclusão do gasoduto para a África do Sul (pela Sasol), os mega-projectos constituirão cerca de 75 por cento do total das exportações de mercadorias em 2005. A isto se deve acrescentar um projecto de titânio, que poderá estar operacional dentro de dois anos, assim como outros em perspectiva. Os ganhos (ainda pouco conhecidos) podem ser enormes e poderão não beneficiar necessariamente o país, ou os seus cidadãos. Por exemplo, a MOZAL beneficia de isenções do imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (empresas),

IVA, impostos sobre a produção e consumo, direitos aduaneiros sobre bens de capital importados, do imposto sobre a transferência de imóveis, bem como outros impostos nacionais e locais.

O alumínio, titânio energia eléctrica, carvão e gás natural tornaram-se ou tornar-se-ão as principais fontes de novas de receitas, tão necessárias para o país. Ao mesmo tempo, elas são uma potencial sedução para os funcionários corruptos do governo e para os elementos do sector privado ligados ao desenvolvimento. Com a expansão destas indústrias e o desenvolvimento de novas, será crucial garantir que as suas operações e receitas sejam transparentes e justificadas e que os seus proventos beneficiem Moçambique, em particular os pobres. Se a riqueza gerada por este sector no futuro for controlada apenas por algumas empresas e ministérios, irá alimentar a dinâmica do “poder monopolista” a que Klitgaard se refere.

### **3. Indicadores de Governação**

#### **Indicadores do Banco Mundial**

A situação da corrupção em Moçambique pode ser analisada sob uma perspectiva ampla através da revisão dos indicadores agregados da governação. O World Bank Institute (Instituto do Banco Mundial) monitora regularmente os indicadores chave da governação em muitos países.<sup>4</sup> Estes indicadores de governação são uma forma de avaliar a mudança nos níveis de corrupção ao longo do tempo e de comparar os níveis com os dos outros países. Um dos indicadores do Banco Mundial é o “Controlo da Corrupção”, que mede o grau de corrupção num país, definido como o exercício do poder público para proveito pessoal.

As duas tabelas a seguir apresentadas identificam os resultados registados em Moçambique relativamente a este indicador (a) entre 2000 e 2004 e (b) em comparação com a média dos países da África Sub-sahariana em 2004. (As classificações são indicadas em percentagem; quanto menor for a percentagem, pior se encontra o país em relação a esse indicador).

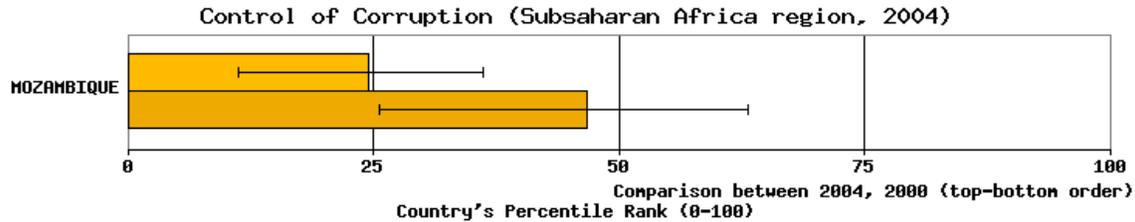
Na primeira tabela, a tendência de Moçambique de reincidir na corrupção é retratada de forma muito evidente. De um índice de corrupção de 46,8 por cento em 2000 (pior do que a média mundial de 49,8 por cento em 2000), Moçambique passou para 24,6 por cento em 2004, indicando um aumento substancial nos níveis de corrupção. Na segunda tabela, ao se comparar com os países da África Sub-sahariana em 2004, a classificação de Moçambique é pior em relação ao indicador da corrupção – 24,6 por cento – em comparação com a média regional de 30,1 por cento. No geral, estas constatações

---

<sup>4</sup> D. Kaufmann, A. Kraay e M. Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004* (Questões de Governação IV: Indicadores da Governação para 1996 - 2004) ([www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html)), 2005.

sugerem uma tendência negativa em direcção a uma corrupção mais enraizada em Moçambique.

**Amostra 1. Indicador do Controlo da Corrupção para Moçambique: 2004 (World Bank Institute) 2004 (barra superior) e 2000 (barra inferior)**

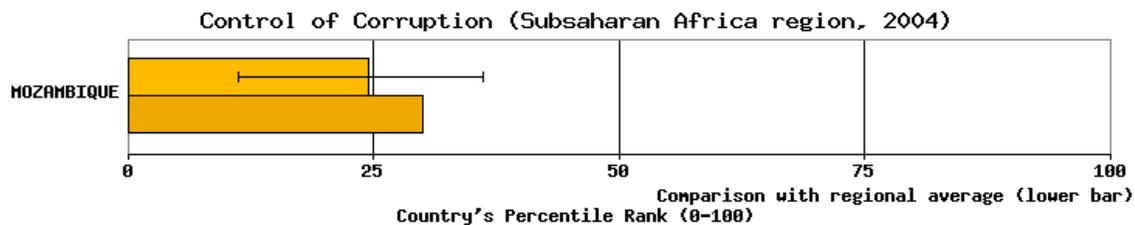


Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/govmatters4.html>)

Legenda

- Control of Corruption - Controlo da corrupção
- Sub-saharan Africa region - Região da África Sub-sahariana
- Mozambique - Moçambique
- Comparison between... - comparação entre...
- Top-bottom order - ordem de cima para baixo
- Country's percentile rank - classificação do percentil do país

**Amostra 2. Indicador do Controlo da Corrupção para Moçambique (barra superior) versus Média Regional Sub-sahariana (barra inferior) para 2004 (World Bank Institute)**



Source: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/govmatters4.html>)

Legenda

- Control of Corruption - Controlo da corrupção
- Sub-saharan Africa region - Região da África Sub-sahariana
- Mozambique - Moçambique
- Comparison between... - comparação entre...
- Comparison with regional average - comparação com a média regional
- Lower bar - barra inferior
- Country's percentile rank - classificação do percentil do país

## **Percepção pública da corrupção**

Uma outra abordagem para entender a situação da corrupção em Moçambique é a análise dos inquéritos de opinião pública sobre a matéria. Embora a percepção pública da corrupção nem sempre apresente uma história exacta sobre a natureza e a disseminação da corrupção num país, ela apresenta pontos de vista úteis sobre a “cultura da corrupção” através da qual os cidadãos interagem com os seus governos. Foram realizados recentemente dois inquéritos sobre a opinião pública em Moçambique. Os inquéritos sobre a corrupção da Ética (2001) e sobre a Governança e Corrupção (2005) versam essencialmente os casos de pequena corrupção. Infelizmente, as perguntas nestes inquéritos não foram colocadas de uma maneira comparável, facto que impossibilita uma análise directa da mudança de atitude ao longo do tempo. Todavia, são aparentes várias tendências.

A corrupção no sector público constitui um dos muitos grandes problemas que os cidadãos enfrentam, mas não é considerada como sendo o mais importante. Das doze áreas problemáticas colocadas aos inquiridos em 2004, a corrupção ficou em 8º lugar, depois de áreas que dizem respeito especificamente a questões de sobrevivência – emprego, custo de vida, água, alimentação, etc.

O número de cidadãos a quem tipicamente se pedem subornos pela prestação de serviços básicos em Moçambique é muito elevado. No inquérito de 2001, os principais receptores de subornos foram os médicos (30%), os professores (26%) e a polícia (21%). Em 2005, os principais receptores foram os funcionários das alfândegas (29%), a polícia de trânsito (26%), a polícia (19%) e os inspectores (19%). Entre as actividades inquiridas no inquérito mais recente, 29% afirmaram que tiveram que pagar subornos aos funcionários das alfândegas, 28% tiveram que pagar subornos para a instalação de serviços públicos e 28% tiveram que pagar para ganhar contratos públicos. As questões nestes dois inquéritos foram colocadas de maneiras diferentes, daí que os resultados não sejam exactamente comparáveis. Contudo, estas constatações sugerem um problema de suborno contínuo – talvez a aumentar – para se obter até mesmo os serviços mais básicos do Estado.

Existem diferenças na forma como a corrupção é entendida nas zonas urbanas e rurais. No inquérito mais recente (2005), a corrupção é considerada como grave ou muito grave por 67% dos habitantes das zonas urbanas, versus 46% dos das zonas rurais. Relacionado com estas constatações está o impacto diferencial da corrupção sobre os cidadãos de diferentes agrupamentos de rendimentos (do inquérito de 2005). Nove por cento dos agregados familiares de baixa renda pagam mais de 10% dos seus rendimentos em subornos, em comparação com 17% dos agregados de média renda e 34% de alta renda. Em conformidade com estes resultados, as médias e grandes empresas indicam que pagam suborno mais frequentemente do que as pequenas empresas. A partir destas constatações, podemos inferir que a corrupção – em especial o suborno – é mais prevalente onde existe capacidade de pagar – em zonas urbanas, entre os agregados familiares mais ricos e entre as maiores empresas.

Quando se inquiriu sobre as formas mais graves de corrupção em Moçambique, a maior percentagem dos cidadãos respondeu que o nepotismo, os subornos pagos aos funcionários públicos e as contribuições involuntárias aos partidos políticos são as mais frequentes. Vinte e um por cento das empresas inquiridas afirmaram que foram chamadas a contribuir para um partido político nos últimos 12 meses.

Embora muitas perguntas do inquérito avaliem problemas de pequena corrupção, uma pergunta centrava-se na "apropriação do Estado" – a utilização indevida de influências por certos grupos para obterem poderes sobre o Estado com vista a promoverem os seus interesses pessoais. Quando se perguntou quem tinha muita ou total influência sobre o exercício do poder do Estado, os agregados familiares e os funcionários públicos responderam da seguinte maneira:

<b>Grupos com grande / total influência sobre o Estado</b>	<b>% de inquiridos dos agregados familiares</b>	<b>% percentagem dos inquiridos da função pública</b>
Dirigentes políticos para seu próprio benefício	50	60
Empresas multinacionais	36	66
Traficantes de drogas	32	64

Os resultados são deveras alarmantes, indicando que uma percentagem muito grande de moçambicanos acredita que a liderança estrangeira, criminosa e/ou corrupta nacional capturou o aparelho do Estado para promover os seus próprios interesses particulares.

Por fim, o inquérito perguntou aos entrevistados se acreditavam que havia uma “saída” para esta situação difícil que é a corrupção. Basicamente, a resposta foi “não”; 90% dos agregados familiares indicaram que não sabem como denunciar actos de corrupção e apenas 8% tinham efectivamente feito uma denúncia nos últimos dois anos. O quadro geral pintado por estes inquéritos sobre a corrupção é sombrio.

#### **4. Metodologia de Avaliação**

Esta avaliação da corrupção faculta uma análise abrangente da situação da corrupção em Moçambique – tomando em consideração o contexto político-económico que facilita ou inibe a corrupção, o quadro legal / regulador / de fiscalização que pode controlar as tendências de corrupção, o eleitorado a favor e contra a reforma, os programas anti-corrupção em curso e os pontos de entrada para iniciativas anti-corrupção adequadas. De acordo com a nova Estratégia Anti-corrupção da USAID, esta avaliação examina todos os níveis de corrupção (pequena, grande e apropriação do Estado), bem como os sectores / funções chave em que a corrupção prejudicou a capacidade de governação. A equipa de avaliação aplicou várias abordagens novas para orientar a recolha e análise de dados de uma forma mais eficiente.

A avaliação da corrupção foi efectuada de 8 a 22 de Agosto de 2005 por uma pequena equipa de peritos, em estreita coordenação com uma Equipa de Assessoria na Missão da

USAID. A abordagem adoptada teve como objectivo minimizar o tempo e o esforço e ajudar a equipa de avaliação a concentrar-se nos problemas reais para os quais as soluções irão provavelmente fazer a diferença. Com base nos dados e documentos revistos pela equipa antecipadamente e nas entrevistas iniciais, foi possível delimitar os domínios que parecem ser mais vulneráveis à corrupção. Estes foram os sectores, funções e instituições que foram examinados em mais detalhe.

**Preparação.** A equipa procedeu à recolha e revisão dos documentos existentes sobre a situação relacionada com a corrupção em Moçambique. Identificou grupos de intervenientes para serem entrevistados e um calendário para a conclusão das tarefas. Ao longo da missão, a equipa de avaliação coordenou, apresentou relatórios e obteve informação de retorno da equipa de assessoria da Missão.

**Lista de verificação.** A equipa facilitou discussões com a equipa de assessoria da Missão e com as equipas do Objectivo Estratégico com vista a obter resposta às questões contidas no seu instrumento de trabalho, que era a Lista de Verificação. Esta lista aborda um grande número de questões que ajudaram a equipa a avaliar rapidamente onde os problemas se faziam sentir mais e onde poderá existir vontade e empenho políticos para combater estes problemas. Com base nos resultados da Lista de Verificação, e em consulta com a equipa de assessoria da Missão, a equipa realizou avaliações - diagnóstico mais detalhadas de um número limitado de sectores, funções e instituições críticos.

**Diagnóstico detalhado.** Com base nos resultados supracitados, a equipa debruçou-se mais profundamente sobre os sectores, funções e instituições em que os riscos eram grandes, mas as oportunidades de controlo ainda maiores. Esta análise foi efectuada através de entrevistas e reuniões com intervenientes chave em cada área, assim como através da recolha de dados e documentação adicionais.

**Opções de programação.** Nesta última fase, a equipa traduziu a vulnerabilidade específica à corrupção identificada em cada área em opções práticas e apropriadas de programas. Algumas opções de programas são multi-sectoriais e outras são específicas aos sectores. Foi elaborada uma tabela que prioriza estes resultados, que é apresentada mais adiante neste relatório.

## **5. Corrupção nos Sectores do Governo**

### **5.1 Sector Judicial**

O sector judicial foi identificado pelos inquiridos no inquérito sobre a corrupção de 2005, assim como por muitas pessoas entrevistadas pela equipa, como um dos sectores mais problemáticos em Moçambique. Com efeito, os tribunais em Moçambique são vistos não apenas como um local propício à corrupção, mas também como um nó de estrangulamento significativo para os esforços com vista a punir o comportamento corrupto. Tal como acontece em muitos outros sectores analisados no presente documento, o problema principal no sector judicial é a grande corrupção. Ela manifesta-

se na compra e venda de veredictos, no controlo político sobre os resultados do sector judicial, “perda” de provas ou processos, conforme o que se instruiu ou pagou para ser feito, intimidação das testemunhas e libertação de suspeitos chave. A corrupção administrativa no sector da justiça é também penetrante e será discutida em detalhe mais adiante neste documento, mas a manipulação e o controlo políticos do topo são as principais falhas do sistema.

Casos importantes como o de António Siba Siba Macuacua, o funcionário do banco central que foi assassinado depois de ter sido nomeado para ressuscitar o Banco Austral após uma tremenda má gestão e fraude com vista a beneficiar pessoas com ligações políticas (e criminosas), caíram no esquecimento, uma vez que os investigadores e outros não conseguem avançar. Atrasos semelhantes, juntamente com a “fuga” da custódia policial de suspeitos com ligações políticas no julgamento do assassinato do jornalista Carlos Cardoso (que se encontrava a investigar um caso separado de fraude bancária)<sup>5</sup> contribuíram para convencer os moçambicanos que (tal como a questão foi colocada no recente inquérito sobre a corrupção), “apenas os pobres e os fracos não conseguem fugir à lei.”

Apesar da grande assistência dos doadores, a reforma no sector judicial tem sido lenta e nada promissora. Alguns doadores mostram-se exasperados em virtude de os seus investimentos mostrarem pouco mais em termos de resultados do que uma melhor formação. Uma vasta gama de reformas legais e de procedimentos revelou um avanço lento ou inexistente. Em consequência disso, alguns doadores estão a considerar a possibilidade de reduzir ou de cancelar a sua assistência aos tribunais. Um tom semelhante está reflectido nas duas Revisões Conjuntas Anuais de 2004 (“... o desempenho da reforma legal e judicial continua a ser fraco”) e de 2005 (“constataram-se poucos avanços na área da ... reforma do sector da justiça ... e na administração da justiça”).<sup>6</sup> Poucos elementos de um plano estratégico integrado para o sector judicial, elaborado em 2002, foram concretizados quer nos planos específicos da reforma institucional, quer nos marcos de referência da implementação.

### **A hierarquia e o controlo político facilitam a grande corrupção**

Os actores chave do sector judicial incluem o Ministro da Justiça, os juizes, os procuradores, a Polícia de Investigação Criminal (PIC) (cujos agentes são requisitados e supervisionados pelo Ministério do Interior, mas respondem perante a Procuradoria Geral da República na qualidade de investigadores criminais) e os advogados. Dos actores chave, o Tribunal Supremo, e especificamente o Presidente do Tribunal Supremo, dão o exemplo e exercem influência considerável sobre todos os tribunais de mais baixa

---

<sup>5</sup> Em relação aos dois casos de fraude bancária / assassinato, vide Peter Gastrow e Marcelo Mosse, “Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks”, documento para o Seminário Regional do Instituto para os Estudos de Segurança sobre o crime organizado, corrupção e governação na Região da SADC, Pretória, 18-19 Abril de 2002, Joseph Hanlon, “Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique,” *Review of African Political Economy*, no. 91 (2002), pp. 53-72; e Paul Fauvet, “Mozambique: Prosecuting the Cardoso Murderers,” Estudo de caso encomendado para o Instituto de Estudos de Segurança, Março de 2004.

<sup>6</sup>Vide Aide-Memoire de 2004, p. 6 e Aide-Memoire de 2005, p. 7.

instância. Os juizes são nomeados através de um sistema de admissão ao Instituto de Formação Jurídica, que é nominalmente por mérito, e a equipa não ouviu grandes preocupações quanto à manipulação do processo de nomeações a este nível básico, embora o nepotismo e o recurso a contactos políticos com vista à obtenção dos cargos desejados sejam um problema universal em Moçambique. Considerações de ordem política desempenham um papel muito claro nas nomeações nos níveis mais altos, em particular o Tribunal Supremo, onde quer o presidente, quer o vice-presidente são nomeados pelo Presidente da República. O actual presidente do Tribunal Supremo foi nomeado em 1988 e a sua comissão foi renovada pelo antigo Presidente Chissano algumas semanas antes da realização das eleições de 2004.<sup>7</sup> Trata-se de um elemento resolutivo da Frelimo que é largamente considerado como sendo um interlocutor chave para os dirigentes políticos quando estão em causa interesses importantes nos casos dos tribunais. A maior parte dos entrevistados responsabilizou-o por uma parte significativa da lentidão do processo da reforma.

Com considerações de ordem política a dominarem o nível mais alto do sistema dos tribunais, a natureza hierárquica do poder judicial moçambicana dificulta que os juizes de mais baixa instância evitem a interferência política ou funcionem de uma maneira mais transparente. O Tribunal Supremo exerce um controlo formal sobre os juizes de instância mais baixa através da sua capacidade de rejeitar recursos e também através do funcionamento do Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ), chefiado pelo presidente do Tribunal Supremo, o qual tem poderes para avaliar o desempenho e rever as decisões dos juizes, assim como para promover, transferir e/ou instaurar processos disciplinares aos juizes. O CSMJ também dirige o serviço de inspecção judicial para investigar casos ou outros actos de juizes ou dos oficiais de justiça (o número de inspectores é reduzido e, no passado, o CSMJ não identificou o combate à corrupção como tarefa prioritária. No ano passado, o CSMJ avaliou casos disciplinares envolvendo 8 juizes e 17 oficiais de justiça; foram instaurados processos disciplinares à maior parte deles, mas todas as acusações estavam ligadas a problemas de alcoolismo, e não à corrupção ou outro problema ligado à justiça).

O controlo sobre os juizes de mais baixa instância também pode ser informal. Os juizes podem simplesmente “editar” as suas próprias decisões por forma a evitar a sua posterior rejeição (e talvez exporem-se como não dignos de confiança política), ou poderão responder a “manifestações de interesse” ou de “preocupação” provenientes de juizes de instâncias mais altas que são interpretadas como instruções informais quanto ao desfecho de um determinado caso.

O Ministério Público e a Polícia de Investigação Criminal (PIC), sob a tutela da Procuradoria Geral da República, têm a responsabilidade de investigar e de submeter os casos aos tribunais. De acordo com o recente inquérito sobre a corrupção, e segundo a opinião de muitos inquiridos, os procuradores não são considerados como sendo tão

---

<sup>7</sup> A antiga Constituição exigia que o mandato de um juiz fosse revisto e renovado de 5 em 5 anos. A Constituição de 2004 não repetiu este requisito, pelo que existe alguma especulação em como a recondução de Chissano constitui efectivamente uma nomeação vitalícia.

corruptos como os juizes e os oficiais de justiça, mas também trabalham num ambiente de controlo político.

A PIC é considerada como um ele fraco da cadeia da justiça penal. Esta polícia tem a responsabilidade de investigar e de apresentar provas referentes aos casos encaminhados ao sistema judicial, pelo que tem uma série de oportunidades de influenciar os resultados desses casos. Ao receberem uma acusação, os agentes podem usar os seus conhecimentos para fazerem favores por um preço (por exemplo, informando ao acusado que está a ser investigado, ou alertando-o sobre uma possível busca) ou para extorquirem subornos recusando-se a investigar uma queixa até que sejam pagos, ou talvez exigindo pagamentos de potenciais suspeitos. Subornar investigadores para “perderem” partes cruciais de provas é uma prática alegadamente comum. O facto de a PIC estar oficialmente subordinada ao Ministério do Interior, e não à Procuradoria Geral para quem investiga, cria preocupação no seio de muitos observadores. Embora este não seja um facto pouco comum globalmente, existe a preocupação de que, em Moçambique, o mesmo permita uma ingerência política nos processos por introduzir mais uma série de actores institucionais com capacidade de influenciar o que os agentes de investigação fazem.

Poucos casos processados pela Unidade Anti-corrupção da Procuradoria Geral deram entrada nos tribunais e menos ainda resultaram em condenações. As capacidades da Unidade Anti-corrupção e do Ministério Público em geral são limitadas, mas poucos entrevistados são de opinião que esta seja realmente a razão que justifica que os casos não sejam devidamente encaminhados aos tribunais. Pelo contrário, a preocupação é de que a Unidade, assim como a Procuradoria Geral da República em geral, simplesmente não estão em condições de fazer valer os seus objectivos contra os interesses dos actores políticos de nível superior. Os pontos fracos dos procuradores foram demonstrados no Relatório Anual de 2002 do então Procurador Geral à Assembleia da República em que ele assinalou que, no ano anterior, o seu gabinete tinha formalmente solicitado informação específica a quatro ministros. Apenas um respondeu facultando a informação solicitada.

### **Outras vulnerabilidades e constrangimentos**

Pessoal: O mau desempenho do sistema judicial deve ser atribuído, pelo menos em parte, às limitações impostas pela escassez de recursos humanos. Ao mesmo tempo, essa escassez de recursos humanos também cria nós de estrangulamento e atrasos que aumentam os incentivos para se manipular o processo através de meios não judiciais, como é o caso do suborno. Sob todos os pontos de vista, todas as instituições do sector judicial têm escassez de pessoal e a maior parte do pessoal existente não está devidamente qualificado. A equipa foi informada que existem apenas 400 juristas formados em Moçambique. As condições de trabalho no sistema judicial são más (embora tenha havido um aumento salarial importante no ano passado) e os graduados em direito muitas vezes arranjam cargos mais bem pagos no sector privado. De acordo com o plano estratégico integrado para o sector judicial elaborado em 2002, apenas 29 por cento dos magistrados judiciais no país concluíram a sua formação em direito. Um

novo instituto de formação judicial iniciou acções de formação para juizes e, a partir de 2003, foram graduados 40 juizes no curso com a duração de um ano. Todavia, o número geral de juizes encontra-se aquém das necessidades e a acumulação de casos tem estado a aumentar.

Procedimentos arcaicos e ineficazes: existe uma ideia generalizada de que o quadro legal e os procedimentos para gerir os tribunais, que não são reestruturados de forma significativa desde os finais dos anos 1800, criam grandes oportunidades para a existência de pequena corrupção e também de grande corrupção. Cada apresentação de nova documentação exigida representa uma possibilidade de subornar um oficial de justiça para processá-la lenta ou rapidamente, em função das necessidades do autor do suborno, ou para que este “perca” documentos, constituindo assim um revés para o andamento do processo e criando mais oportunidades e incentivos para se manipular novamente o processo. Os processos de gestão de casos constituem um factor adicional de vulnerabilidade, uma vez que existe pouca capacidade de conhecer o progresso ou o ponto de situação de um determinado caso. Os sistemas de arquivo manual facilitam ainda mais a perda de documentos (quer seja ou não intencionalmente). Porém, a experiência da assistência da USAID ao Tribunal da Cidade de Maputo com vista à automatização da gestão dos casos constitui um alerta claro para o facto de que as tentativas de lidar com os sintomas de má gestão normalmente não são bem sucedidas se as suas causas não forem sanadas.<sup>8</sup> No caso do sistema judicial moçambicano, parte do problema reside certamente na capacidade, mas o constrangimento real é o empenho no sentido de se tirar o máximo proveito da assistência dos doadores.

### **Possibilidades de reforma**

A maior parte dos nossos entrevistados não tinha esperanças de que fosse possível uma mudança significativa no sector judicial nas actuais circunstâncias. A Unidade Técnica da Reforma Legal (UTREL) iniciou um esforço com vista a simplificar os procedimentos internos existentes que facilitam a corrupção em todos os pontos dos processos judiciais. Contudo, a equipa obteve relatórios de várias fontes em como estes esforços com vista a introduzir reformas nos procedimentos se depararam com uma resistência pelo menos passiva, se não activa, dentro do sector judicial. O sector judicial também aplicou efectivamente o conceito de independência judicial para resistir a qualquer esforço com vista a aumentar a transparência à volta dos recursos que os tribunais geram (custas judiciais, etc.), a reformar os procedimentos administrativos ou a melhorar a monitorização do desempenho dos tribunais. Reformas como estas constituiriam um ponto de partida promissor.

Considerando os constrangimentos colocados pela influência política nos processos judiciais, as opções de programação são escassas. Há algum tempo que a USAID não investe significativamente neste sector, e dada a falta de caminhos promissores para a reforma, não sugerimos esforços adicionais nesta área. A DANIDA e o PNUD possuem

---

<sup>8</sup> Uma rápida avaliação deste projecto constatou que, alguns anos após o início da sua implementação, o sistema de gestão informatizada já não estava em uso, e nem sequer os computadores providenciados pelo projecto estavam a ser utilizados para qualquer outro fim.

uma longa história com contrapartes do sector judicial, pelo que poderão estar em condições de facilitar reformas que iriam melhorar a situação. As melhores alternativas para a programação centrar-se-iam em dois aspectos principais: a galvanização do apoio à reforma judicial e responsabilização, e o apoio a medidas com vista a aumentar a transparência.

Porém, antes de se apresentarem recomendações, é importante assinalar que, com o clima político vigente neste momento no sector judicial, parece pouco provável que seja implementada uma reforma digna de nota. Talvez a melhor alternativa seja manter a questão permanentemente sobre a mesa de discussões com o governo e evitar qualquer recurso fácil a explicações com base na falta de capacidade ou na necessidade de novas leis. As actuais leis e procedimentos não impossibilitam a abertura e a responsabilização. Além disso, a capacitação no sector judicial só pode ser eficaz se houver liberdade suficiente para se aplicarem as novas capacidades de uma maneira que fortaleça o estado de direito em Moçambique.

Apoiar o eleitorado para a reforma:

- Alargar a coligação envolvida na elaboração dos planos das reforma judicial: embora os juristas sejam tipicamente considerados como participantes activos na corrupção e beneficiários dela utilizando procedimentos arcaicos e a possibilidade de subornar oficiais de justiça e agentes de investigação em inúmeros pontos do processo judicial, sugeriu-se que poderia haver um interesse crescente na introdução de procedimentos mais racionais e uma maior responsabilização. Existem indicações de que alguns juizes e outros profissionais do sistema dos tribunais, em particular os mais jovens, estão a ficar cansados de serem vistos como corruptos e ineficazes. É possível que os doadores utilizem mecanismos acordados, tais como a elaboração de um plano estratégico para a reforma do sector da justiça (cujo financiamento está a ser considerado pela DANIDA) para dar uma plataforma mais eficaz a estas vozes a favor das reformas. Porém, sem o apoio dos doadores e das embaixadas, esta avaliação não dá muita esperança de que a posição dos reformadores irá vingar. Poderá haver mérito na criação de um painel independente constituído por juizes, juristas, representantes da sociedade civil e académicos para se envolverem numa reflexão (brainstorm) e produzirem recomendações para a reforma do sector da justiça.

Melhoria da transparência

- Dados sobre o desempenho dos tribunais: Um ponto de influência crítico dos reformadores do sector judicial é a informação adequada sobre o desempenho dos tribunais. Até à data, existem poucos dados sobre o número de casos, o ritmo do seu progresso, os tipos de resolução, ou mesmo sobre as questões e as partes interessadas. Os dados recolhidos para a revisão anual dos doadores (PAF) abarcam os tribunais nacionais e provinciais, mas não cobrem o desempenho ao nível distrital, abarcando apenas o número de casos solucionados, mas sem informação sobre como eles foram solucionados. Sem informação básica desta natureza, os defensores da reforma dentro e fora da estrutura judicial não têm uma base para responsabilizarem os juizes, os oficiais de justiça e/ou os juristas pelo

seu desempenho. Esta situação aplica-se às autoridades do sector judicial que procuram melhorar a gestão dos tribunais, assim como aos responsáveis externos pela fiscalização do sector judicial. Os doadores já se encontram envolvidos nesta questão, embora não estivesse claro para a equipa se existe um esforço significativo com vista a melhorar a cobertura e a alargar o âmbito dos dados existentes. No geral, a USAID deve considerar a possibilidade de apoiar este tipo de esforços se houver provas concretas de que os dados farão parte de um compromisso claro e estrategicamente planeado por parte das autoridades judiciais no sentido de melhorar o desempenho judicial.<sup>9</sup>

Apoiar o desenvolvimento de alternativas para o sistema judicial formal:

- Em Moçambique é praticada a mediação e outras formas de resolução alternativa de conflitos (RAC). A forma mais comum é a informal, em que os conflitos são resolvidos em fóruns presididos por líderes tradicionais ou organizados por outros grupos sociais (grupos de mulheres, por exemplo). É opinião generalizada que muitos mais casos são tratados desta maneira informal do que no sistema formal dos tribunais, mas existe pouca informação sistemática. Estas alternativas judiciais informais permitem o acesso a um certo tipo de justiça para a grande maioria dos moçambicanos que não podem, ou não tentam resolver os seus conflitos no sistema formal, mas existem poucos recursos para as pessoas que acham que não foram tratadas de uma forma justa porque estes fóruns não são reconhecidos no sistema judicial formal e, por isso, não há opção de recurso. A assistência com vista a melhorar a qualidade das alternativas informais de RAC contribuiriam para facultar uma justiça efectiva em face de um sistema judicial formal disfuncional. Uma segunda alternativa seria capacitar os centros de denúncia como os criados pela Ética para ajudar os cidadãos a resolverem os seus problemas através da advocacia e da assistência ao nível administrativo, e não através do sistema judicial.<sup>10</sup> Por fim, os esforços com vista a expandir os serviços de arbitragem comercial, como é o caso do trabalho da USAID com a CTA para estabelecer um centro de arbitragem comercial, constituem uma alternativa útil na economia formal (e a arbitragem contratada comercialmente é reconhecida legalmente pelos tribunais). Embora cada uma destas iniciativas pudesse contribuir para quebrar o monopólio do sistema judicial, que regista um mau desempenho na prestação pelo menos de alguns serviços, é importante recordar que a RAC não irá resolver o problema maior de impunidade pela

---

<sup>9</sup> O Aide-Memoire da Revisão Conjunta de 2005 indica que foi concluído um inquérito sobre a corrupção no sector judicial, cuja publicação está prevista para 2005. Dependendo da natureza e da qualidade dos dados, este pode também constituir um instrumento útil para galvanizar o apoio à reforma. O facto de o inquérito ser tornado público pode ser um sinal da vontade do governo de colocar firmemente as questões da reforma judicial na agenda.

<sup>10</sup> A equipa reconhece que o desempenho dos centros de denúncia da Ética até ao momento ainda não é satisfatório. A recomendação no sentido de se considerar a possibilidade de alargar a sua capacidade de adoptar uma abordagem mais proactiva em relação a ajudar as pessoas a resolverem os seus problemas através de meios administrativos é apresentada como uma possível alternativa ao abandono da infra-estrutura que foi criada através deste programa. Se a Missão considerar que a infra-estrutura (incluindo pessoal e formação) não constitui uma perda significativa, então poder-se-á considerar a possibilidade de seguir uma abordagem mais abrangente através de outras organizações.

utilização indevida dos recursos públicos, que é o cerne da problemática da corrupção em Moçambique.

Abordar os nós de estrangulamento existentes na instauração de processos sobre a corrupção:

- Tomando em consideração o mau registo de solução de casos processados pela Unidade Anti-corrupção, a USAID e o Governo dos Estados Unidos devem começar a abordar a questão, de uma forma mais ampla, a um nível superior. Depois de três anos de financiamento e de capacitação, o problema não se pode limitar todo ele ao pessoal e à capacidade. Se a vontade de fazer avançar os casos for o factor de limitação, tal como foi sugerido, então a questão deve ser levantada junto aos que estão na origem deste constrangimento. Recomendamos que a Embaixada e a USAID identifiquem interlocutores chave a um nível mais alto da própria Unidade Anti-corrupção (UAC) e iniciem discussões com estes elementos centrando-se sobre a credibilidade da assistência do Governo dos Estados Unidos e na expectativa de que alguns casos têm de avançar num determinado período de tempo para que a assistência dos Estados Unidos possa continuar.

## **5.2 Sector da Saúde**

A Revisão das Despesas do Sector da Saúde de 2002, um documento muito abrangente, concluiu que os volumes e a cobertura dos serviços de saúde aumentaram em Moçambique ao longo da última década. Todavia, estas melhorias não são uniformes por todo o país, e a situação da saúde dos cidadãos encontra-se entre as mais baixas do mundo. Os principais obstáculos que se colocam à melhoria contínua na prestação dos cuidados sanitários são a corrupção e a má gestão. Porque o sector da saúde toca as vidas de todos os cidadãos e a corrupção ao nível da prestação de serviços é penetrante, este é um tipo de corrupção que muitas pessoas em Moçambique já viveram na pele. Trata-se de uma área em que a USAID e os outros doadores estão profundamente envolvidos e onde parece haver uma vontade política genuína de introdução de reformas. O sector da saúde pode, pois, ser um alvo excelente dos esforços da reforma em áreas chave, tais como as aquisições e a distribuição de medicamentos e artigos médicos, a monitorização dos medicamentos e artigos médicos nas unidades sanitárias, reformas do pessoal chave e da força de trabalho, assim como a monitorização das unidades sanitárias pela sociedade civil com vista a assegurar que os serviços sejam prestados de uma forma adequada.

### **Ambiente institucional**

Os cuidados de saúde são prestados a quatro níveis: centros de saúde, hospitais distritais, hospitais provinciais e três hospitais centrais (em Maputo, Nampula e Beira). Além destes, as ONGs, clínicas privadas e unidades de medicina tradicional oferecem cuidados de saúde. Estas unidades sanitárias privadas devem ser registadas pelo governo.

O Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005) apresenta dados estatísticos reveladores do estado dos serviços de saúde pública em Moçambique. Em comparação

com os países vizinhos, Moçambique gasta a maior percentagem do PIB na saúde pública (4 por cento), mas possui o menor número de médicos por 100.000 pessoas (2), despesas de saúde moderadas per capita e níveis apenas moderados de acessibilidade aos medicamentos essenciais (50-79 por cento da população). Embora existam vários factores que possam ajudar a explicar estes resultados da saúde (densidade populacional, prevalência do HIV/SIDA e o actual estado da infra-estrutura sanitária), a ineficácia da gestão e a corrupção devem também ser tomadas em linha de conta como factores importantes que reduzem a prestação de serviços de saúde eficazes à população.

Relatório do Desenvolvimento Humano 2005 (PNUD)	Despesas da saúde pública (% do PIB) - 2001	Despesas da saúde per capita (PPP US\$) - 2001	Médicos (por 100.000 pessoas) - 1990-2003	População com acesso sustentável a medicamentos essenciais (%) - 1999
Moçambique	4	47	2	50-79
África do Sul	3,6	652	25	80-94
Zimbabwe	2,8	142	6	50-79
Tanzania	2,1	26	4	50-79
Malawi	2,7	39	..	0-49

Os comportamentos corruptos vão desde o desvio, roubo e/ou revenda de medicamentos e artigos médicos; utilização de instalações públicas para proveito pessoal; e solicitação de pagamentos não oficiais por serviços que devem ser prestados a título gratuito. Os mais pobres são os mais afectados por esta corrupção porque não conseguem obter os serviços de que necessitam porque são forçados a pagar uma percentagem maior dos seus rendimentos para terem acesso a serviços que deveriam ser prestados gratuitamente ou a um valor mais baixo.

### **Intervenientes**

Embora haja certamente muitos trabalhadores honestos e aplicados em Moçambique, a equipa foi informada de muitos médicos, enfermeiros, técnicos de farmácia, técnicos de laboratório, pessoal administrativo e serventes que se encontram envolvidos em actividades com vista ao “incremento salarial” para poderem suplementar os seus baixos salários. Muitas destas pessoas não consideram as suas actividades como sendo um comportamento corrupto. A equipa foi informada que alguns trabalhadores da saúde foram encontrados envolvidos em

- Cobranças de subornos para prestarem serviços regulares ou para acelerarem a prestação dos serviços.
- Roubo e venda de medicamentos no mercado livre.
- Uso do acesso aos doentes dos hospitais e clínicas públicas para transferi-los para clínicas privadas.
- Manipulação do registo de medicamentos e do processo de aquisições.

Muitas vezes, os doentes ou as suas famílias pagam subornos aos trabalhadores da saúde para conseguirem um serviço de melhor qualidade ou mais rápido.

## **Vulnerabilidade à corrupção**

As práticas de corrupção normalmente ocorrem em vários domínios.

### **a. Registo de medicamentos e artigos médicos**

Os medicamentos devem ser registados pelo Ministério da Saúde para que possam ser legalmente importados e vendidos em Moçambique, estando estabelecido um processo de registo no Departamento Farmacêutico para esse fim. Embora a identidade dos membros da comissão de avaliação do registo seja mantida no anonimato para as empresas farmacêuticas, existem mecanismos mínimos de controlo institucional para garantir que os que têm potencial influência na avaliação (por exemplo, o chefe da unidade de registo no Departamento Farmacêutico ou no Ministério da Saúde) estejam isolados da influência destas companhias. Por isso, os mecanismos de controlo devem ser fortalecidos.

### **b. Aquisição de medicamentos, artigos médicos e instalações**

A aquisição de medicamentos e artigos médicos foi contratada à Medimoc, uma antiga empresa estatal, como fornecedor único. Devido a problemas ligados ao desempenho, está a ser considerado, no futuro, um concurso público para estas aquisições e para os serviços de distribuição. O processo de aquisição decorre em duas etapas – a pré-qualificação dos proponentes e as propostas decididas, em primeiro lugar, com base nos factores de custo. Embora este processo se baseie em normas internacionais, a inexistência de fiscalização e monitorização suficientes torna as aquisições potencialmente sujeitas a influências que acabam corrompendo e a transacções com base na conivência entre os concorrentes.

### **c. Distribuição de medicamentos e artigos médicos**

A distribuição de medicamentos e artigos médicos foi contratada à Medimoc pela Central de Medicamentos e Artigos Médicos (CMAM). As auditorias anuais efectuadas aos armazéns e aos registos de distribuição da Medimoc efectuadas pelo Ministério da Saúde (entre 2001 e 2004) mostram resultados constantes e alarmantes de medicamentos em falta ou não contabilizados nas farmácias a todos os níveis – especialmente nas farmácias dos hospitais (entre 20 - 39 por cento) e nas enfermarias dos hospitais (entre 28 - 68 por cento). (Foram observadas menores discrepâncias nos armazéns e hospitais provinciais). Apesar do Sistema de Controlo de Stocks e de um novo Sistema de Gestão e Armazenagem de Medicamentos financiado pela USAID, entre um-quarto e dois-terços dos medicamentos que deveriam estar disponíveis ao público desaparecem sem nenhum registo. Muitos destes medicamentos são revendidos no mercado livre. Embora a percentagem de medicamentos não contabilizados tenha diminuído nos últimos anos, as quantidades ainda são elevadas. Não está claro se esta situação é uma consequência de sistemas e procedimentos de registo e localização deficientes, ou se é um roubo desenfreado por parte dos trabalhadores da saúde; existe uma indicação clara de uma

grave falta de mecanismos de controlo adequados. A comunicação destes problemas ao Inspector-Geral do Ministério da Saúde não produziu quaisquer resultados palpáveis.

#### **d. Prestação de serviços de saúde**

**Médicos faltosos:** Os médicos podem ser funcionários em tempo inteiro do Ministério da Saúde a trabalharem em unidades de saúde pública, enquanto operam simultaneamente as suas próprias clínicas privadas, desde que registem estas clínicas junto ao Estado. Esta situação pode resultar, e resulta, em situações em que os médicos encaminham os doentes para as suas clínicas privadas para receberem um pagamento adicional. Além disso, os médicos podem receber os seus salários do sector público na totalidade, apesar do facto de poderem estar a trabalhar nas suas clínicas privadas durante o seu horário de trabalho nas unidades sanitárias do Estado, reduzindo deste modo a disponibilidade e a qualidade dos serviços de saúde do Estado. Esta política do governo que permite o exercício privado da medicina pretendia dar incentivos aos médicos para se manterem no sistema de saúde pública, mas teve resultados negativos, nomeadamente situações de absentismo e de conflito de interesses.

**Utilização dos recursos das unidades sanitárias:** Os médicos utilizam os recursos e os medicamentos das unidades sanitárias do Estado para as suas actividades privadas.

**Salários baixos dos técnicos de saúde:** no geral, os baixos salários estão na origem da extorsão dos doentes e de pedidos de pagamentos não oficiais, do absentismo e do desvio dos recursos públicos. Os salários de alguns técnicos de saúde são suplementados pelo Ministério através de incentivos e bónus, criando uma variação extrema na remuneração total. Uma nova política do Ministro da Saúde – cancelar os trabalhadores em regime de contrato – pretende, em parte, racionalizar estas desigualdades em termos salariais.

**Dinheiro para agilizar a prestação de serviços:** muitas vezes, os técnicos de saúde exigem o pagamento de suborno ou o mesmo é oferecido pelos doentes sem que lhes seja solicitado para agilizarem os serviços (alguns dos quais deveriam ser gratuitos para o público), ou para a obtenção de medicamentos.

**Serviços especiais (VIP):** uma ala do Hospital Central de Maputo foi reservada para a prestação de serviços VIP mediante o pagamento de uma taxa, dentro dos serviços de saúde do Estado. O controlo insuficiente do pagamento destes serviços faz com que os técnicos de saúde se apoderem dessas taxas, ao invés de as mesmas reverterem para os cofres do hospital público.

#### **Recomendações de opções de reforma**

Dentro deste contexto, o Ministro da Saúde de Moçambique manifestou o seu empenho em introduzir mudanças e reformas e a vontade de atacar de frente os problemas de corrupção. Os doadores e as organizações da sociedade civil podem prestar apoio, recomendar um programa e exercer pressão para ver se este empenho é sincero. A Secção 9 apresenta as prioridades sugeridas para as opções programáticas analisadas em seguida.

### **a. Mecanismos de fiscalização e controlo**

- As regras e procedimentos que regem o registo e a aquisição de medicamentos devem ser suplementados por mecanismos de controlo e fiscalização mais rigorosos de modo a garantir a responsabilização. Este controlo deve ser institucionalizado, aumentando a supervisão destes processos e colocando uma responsabilidade clara aos respectivos chefes de departamento pelo cumprimento das regras.
- É necessária uma supervisão mais rigorosa da distribuição e recepção dos medicamentos e artigos médicos. As inconsistências e os abusos descobertos em auditorias regulares e de surpresa devem ser seguidos de investigações e da instauração de processos criminais.
- Criação de uma unidade de auditoria independente das aquisições (procurement) da saúde para monitorar e fiscalizar os concursos para a aquisição de medicamentos e artigos médicos.

### **b. Gestão dos recursos humanos**

- Os conflitos de interesse encorajados pelo duplo emprego dos técnicos de saúde nos sectores público e privado devem ser controlados, não se permitindo esta prática aos médicos e pessoal da saúde em tempo inteiro no Estado. Os que pretendem trabalhar no sector privado podem trabalhar para o sector público mediante a celebração de um contrato em tempo parcial.
- A gestão e a supervisão nos hospitais e clínicas do Estado deve ser significativamente fortalecida de modo a prevenir e a detectar práticas de corrupção nas suas muitas formas.
- Introduzir práticas de gestão baseadas no mérito e no desempenho – para a selecção, avaliação, promoção, formação e determinação do salário do pessoal. Criar padrões de desempenho e um código de conduta.

### **c. Advocacia da participação dos cidadãos**

- Promover campanhas alargadas de educação pública que enfatizem os direitos dos cidadãos aos serviços de saúde.
- Desenvolver um mecanismo de encaminhamento viável das reclamações dos cidadãos. Uma opção é a criação dos gabinetes de reclamação em cada hospital e nos centros de saúde. Contudo, estes gabinetes podem não produzir os resultados pretendidos se a informação de retorno referente à resolução das reclamações for mínima. Uma outra opção poderia ser recomendar procedimentos, directivas e

instruções claras aos cidadãos para apresentarem as suas reclamações nos hospitais e nos centros de saúde, com etapas claras para a investigação e o acompanhamento dos casos, incluindo medidas disciplinares, se o pessoal for apanhado envolvido em actos de corrupção.

- Promover o diálogo entre as comunidades e as unidades sanitárias com o fim de identificar onde existem processos vulneráveis e um poder discricionário burocrático excessivo e desenvolver procedimentos simplificados que sejam menos propensos à corrupção.
- Criar Conselhos de Saúde Comunitária ou grupos semelhantes baseados na comunidade para monitorar e fiscalizar a prestação de serviços de saúde a todos os níveis por todo o país.

### **5.3 Sector da Educação**

A corrupção no sector da educação é generalizada, afectando mais intensamente as crianças, as raparigas jovens e os pobres. Também tem um impacto pernicioso nas perspectivas do desenvolvimento futuro do país. Embora a corrupção neste sector normalmente implique valores monetários reduzidos, ela afecta quase toda a população. Em resultado disso, os sucessos a curto prazo no combate à corrupção no sector da educação têm o potencial de atingir um grande número de pessoas, e talvez encorajem os cidadãos comuns a tomarem uma posição em relação à corrupção. Embora a educação não fosse um dos sectores inicialmente seleccionados pela equipa para avaliação, o sector foi mencionado em várias reuniões como uma área problemática, tendo assim sido incluído, mas a informação e as recomendações da equipa são, conseqüentemente, mais limitadas do que dos outros sectores.

#### **Ambiente institucional**

Embora a atribuição do orçamento no sector da educação seja do topo para a base, as escolas são dirigidas da base para o topo através dos “conselhos escolares” constituídos por professores, alunos, pais e funcionários do governo local. Estes conselhos são potenciais candidatos à capacitação em advocacia ao nível local como entidades de fiscalização da execução do orçamento atribuído pelo Distrito às escolas. Cada escola recebe uma doação directa do ministério para o seu funcionamento.

A construção de escolas – onde se lida com montantes avultados em dinheiro – é aprovacionada ao nível das províncias. A corrupção aqui tem a forma de uma simples fraude devido aos mecanismos de controlo e fiscalização não rigorosos. Os sistemas de gestão dos recursos humanos e dos fundos do Estado são normalmente fracos.

#### **Vulnerabilidade à corrupção**

A corrupção invade o sector da educação de diferentes maneiras.

- Devido à escassez de professores em todo o país, as escolas estão normalmente organizadas em dois ou três turnos. Para encorajar o pagamento de subornos pelos pais, os directores das escolas normalmente colocam estudantes do sexo feminino no curso nocturno – geralmente considerado como não seguro – contando com o pagamento de um suborno no valor de 200.000 a 300.000 meticais por aluno (\$8 a \$12) para a mudança de turno. Um montante considerável de taxas informais é pago durante o período de matrículas no início do ano escolar.
- Um estudo recente efectuado pelo Banco Mundial sobre taxas dos utentes indica que os cidadãos não têm uma ideia muito clara das razões porque lhes são aplicadas propinas escolares, mas mesmo assim, pagam-nas. Com efeito, o Ministério da Educação aboliu todas as propinas escolares, mas muitas taxas são ainda cobradas aos pais e alunos.
- As raparigas são muitas vezes pressionadas a envolverem-se em actividades sexuais com os professores para a obtenção de notas. Embora a política seja a de expulsar sumariamente os professores apanhados a terem relações sexuais com as alunas, os professores são quase sempre transferidos, e não expulsos. Alguns distritos tornaram-se alegadamente grandes repositórios destes professores pedófilos. Claro que esta “corrupção sexual” possui impactos a longo prazo nas vítimas, nomeadamente a potencial exposição ao HIV/SIDA ou a outras doenças, traumas, estigma social e feridas psicológicas a longo prazo. Embora os resultados possam ser trágicos para as vítimas, também acarretam custos sociais a longo prazo.

### **Recomendações de opções de reforma**

Os programas recomendados para o sector da educação com vista ao controlo da corrupção são apresentados em seguida. O Ministro da Educação manifestou o desejo de combater os problemas de corrupção a todos os níveis, pelo que a vontade política poderá existir, embora tenha que ser testada. Os doadores e os parceiros de implementação que trabalham na área da educação são de opinião que existem aberturas significativas para a realização de reformas que irão travar as práticas de corrupção com base, em larga medida, no crescente apoio à mudança que surge dos conselhos escolares ao nível da base e existente nas aldeias e em níveis superiores.

- Promover o desenvolvimento de sistemas de gestão dos recursos humanos que incluam o recrutamento e a promoção com base no mérito, bem como padrões e avaliações do desempenho profissional.
- Desenvolver acções de formação em gestão profissional para garantir que o abuso do poder seja detectado e punido e estabelecer unidades de auditoria interna como forma de assegurar que as aquisições sejam efectuadas e monitoradas devidamente.

- Fortalecer a capacidade dos conselhos escolares para que se tornem órgãos de fiscalização das despesas escolares. Promover a criação de órgãos de fiscalização escolar ao nível provincial para supervisarem as decisões da política da educação e as acções de procurement e detectar e disciplinar os administradores corruptos e os professores que cometem abusos.
- Sensibilizar o público e organizar as comunidades à volta do abuso sexual dos alunos pelos professores, com enfoque nas áreas em que os professores que cometeram essas práticas foram transferidos.
- Definir normas claras para o ingresso dos alunos, abordando questões relacionadas com a proximidade da escola em relação à residência, ingresso de raparigas, cursos diurnos, etc.

## **6. Corrupção nas Funções do Governo**

### **6.1 Finanças Públicas e Orçamento do Estado**

No geral, o risco de gestão das finanças públicas em Moçambique é elevado. Embora o crescimento económico seja sólido, a abrangência e transparência do orçamento são fracas, a planificação e a definição do orçamento a médio prazo são fracas e a execução do orçamento, bem como a contabilidade e a prestação de contas apresentam graves deficiências. A área que constitui grande preocupação é a auditoria externa e a prestação de contas.

Embora a ajuda externa tenha contribuído para a reconstrução de Moçambique e para o seu crescimento económico, também teve efeitos secundários perversos, fragmentando a planificação, o orçamento e a gestão do governo e enfraquecendo o sentido de pertença nacional na definição de políticas. Uma vez que Moçambique também possui uma sociedade civil e uma Assembleia da República incipientes que ainda não se revelaram capazes de agir como órgãos efectivos de fiscalização do executivo, uma grande dependência da ajuda significa que o processo orçamental envolve essencialmente apenas dois actores, nomeadamente o executivo e os doadores estrangeiros. A prestação de contas aos doadores é muito mais forte do que à sociedade moçambicana. As reformas a serem introduzidas no futuro devem centrar-se na mudança deste padrão e na capacitação dos cidadãos nacionais para exigirem a prestação de contas no que diz respeito às finanças públicas.

#### **Ambiente institucional e processos orçamentais**

Não existe um único documento do governo de Moçambique que apresente os seus recursos orçamentais na totalidade, ou uma estratégia para alinhar a ajuda ao desenvolvimento com os recursos financeiros do país. Em vez disso, existe uma proliferação de acordos bilaterais. Contudo, ao abrigo de novos acordos com os doadores

que apoiam o orçamento, o governo e os doadores comprometeram-se em estabelecer uma revisão conjunta do desempenho que pode criar as condições para um quadro orçamental mais transparente.

Ciente das insuficiências do actual sistema de gestão das finanças públicas, o governo encontra-se a implementar um novo sistema de informação para a gestão financeira, o SISTAFE, que conta com o apoio de nove doadores. O SISTAFE é apenas o mais recente dos vários esforços dos doadores com vista a racionalizar os processos do orçamento.

No período de 2001-03, foram realizadas pelo menos 14 revisões-diagnóstico, quatro das quais envolveram mais do que um doador e seis resultaram na produção de um plano de acção. Tomadas em conjunto, estas revisões resultaram em 280 recomendações abarcando a planificação, desembolsos, contabilidade, auditoria, responsabilização política e capacitação. Porém, as principais constatações da última revisão (Setembro de 2004) foram que o risco global da gestão das finanças públicas em Moçambique continua alto. Claramente, é necessário mais do que a pressão e os estudos dos doadores.

Com uma matéria colectável apenas para cerca de metade do total da despesa do governo (49 por cento em 2003), o rácio ajuda / PIB é duas vezes mais elevado que a média da África Sub-sahariana, facto que resulta numa relação financeira limitada entre o governo e os cidadãos e que é uma base insuficiente para criar a procura da responsabilização. Os elevados índices de ajuda e os baixos rácios fiscais reduzem os incentivos para a utilização mais eficaz dos recursos no interesse do público.

### **Questões: constrangimentos e incentivos**

O processo orçamental tem lugar num quadro institucional de constrangimentos e incentivos que moldam os interesses e acções dos intervenientes. Salientam-se três aspectos: a natureza fragmentada e em desenvolvimento do processo orçamental dentro do governo; o papel dos doadores como principais interlocutores do governo; e a fragilidade da procura interna de uma gestão melhorada das finanças públicas através da Assembleia da República ou da sociedade civil.

**Natureza fragmentada e em desenvolvimento do processo orçamental.** Dentro do executivo, a planificação e afectação dos recursos estão altamente dispersos, essencialmente devido à diversidade das fontes de financiamento. Nos grandes sectores como a educação, saúde, agricultura e obras públicas, a assistência dos doadores, a maior parte da qual é prestada fora do orçamento, muitas vezes ultrapassa os recursos disponibilizados através do Orçamento do Estado (OE). Mesmo dentro dos ministérios sectoriais, o poder em relação aos recursos encontra-se disperso devido ao financiamento dos projectos pelos doadores gerido por direcções e departamentos diferentes e aos mecanismos de desembolso alargados que implicam a utilização de uma série de contas distintas. Estes mecanismos foram reconhecidos por um antigo Ministro do Plano e Finanças como sendo necessários para se conseguir obter um nível elevado e cada vez maior de assistência dos doadores para ajudar a retirar Moçambique da sua situação de pobreza.

No que diz respeito ao OE em si, a elaboração do orçamento foi guiada apenas até um determinado ponto por objectivos e prioridades das políticas. As únicas metas que orientam a elaboração do orçamento são as acordadas com o FMI relativamente aos agregados fiscais globais, e a partir da adopção do PARPA em 2001, uma meta de atribuir 65 por cento da despesa do governo (menos o pagamento de juros) aos seis sectores prioritários do plano.

Para além deste, não existem critérios claros para a atribuição das despesas pelos sectores e províncias e dentro deles, mas aplica-se uma abordagem de incremento à afectação de fundos para as despesas, uma vez que os níveis crescentes de recursos permitem maiores gastos. Esta abordagem em relação ao orçamento encoraja a afectação de recursos com base nos contributos (input), sem quaisquer ligações claras com as actividades, e resultados planificados – limitando assim qualquer responsabilização efectiva pelos resultados. As afectações para as despesas correntes reflectem amplamente a localização existente da função pública e dos serviços públicos, enquanto que existe a ideia de que a maior parte das decisões sobre investimentos é previamente determinada pelos doadores.

As reformas recentes, iniciadas pela Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (Lei n.º 9/2002), centraram-se essencialmente nas insuficiências da execução do orçamento, nomeadamente nas contas do Estado e no sistema do tesouro. Todavia, o governo tem prestado pouca atenção à necessidade de ultrapassar estas insuficiências na elaboração do orçamento.

**Consequências da ajuda externa.** Embora os constrangimentos técnicos ou em termos de capacidades expliquem, em parte, as insuficiências descritas anteriormente, elas são reforçadas pelos incentivos criados pela ajuda externa. A tradicional assistência aos projectos fragmentou a planificação, o orçamento e a gestão do governo. Uma vez que os projectos são negociados directamente entre os doadores e os ministérios sectoriais, ou entre as direcções individuais dentro deles, e que os fundos associados são, muitas vezes, fora do tesouro (por vezes até inteiramente fora do orçamento), esta forma de financiamento da ajuda enfraquece a autoridade do Ministério das Finanças em relação aos ministérios e, teoricamente, mina a prestação de contas do executivo perante a Assembleia da República (embora presentemente exista pouca responsabilização em termos reais). De acordo com a Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP), as doações externas fora do orçamento e os fundos gerados ao nível dos ministérios poderiam totalizar cerca de um-terço da despesa total; porém, nenhuma delas está reflectida nos extractos do orçamento do Estado, facto que mina seriamente a existência de um mecanismo chave de prestação de contas.

O acesso directo dos ministérios aos recursos, quer sejam provenientes dos doadores, quer sejam mobilizados por si próprios (a partir das taxas de inspecção e de outros mecanismos desta natureza) reduz o incentivo de o governo, como um todo, se envolver em escolhas duras sobre a afectação dos recursos. Racionalmente, os ministros preferem direccionar os seus esforços à maximização do acesso aos fundos disponibilizados pelos doadores ao nível sectorial, que consideram como sendo a forma mais fácil de

conseguirem satisfazer as suas prioridades, evitando a necessidade de se envolverem em debates políticos sobre a estratégia de desenvolvimento e correndo o risco de terem que se envolver em discussões sobre as prioridades.

Como forma de ultrapassar as desvantagens da tradicional assistência aos projectos, muitos doadores começaram a prestar uma parte da sua assistência a Moçambique sob a forma de “apoio aos programas”. Esta assistência manifesta-se sob a forma de fundos comuns não vinculados dentro dos ministérios individuais ligados aos planos estratégicos do sector, ou de apoio geral ao orçamento. Os fundos comuns sectoriais têm contribuído para reduzir a fragmentação causada pelo financiamento aos projectos dentro dos ministérios. O apoio geral ao orçamento é um apoio não vinculado concedido ao governo como um todo. Ele acresce aos recursos disponíveis no processo orçamental “normal” e aumenta a influência do Ministério das Finanças em relação aos demais ministérios. Ao mesmo tempo, o apoio geral ao orçamento pode, ele próprio, ser uma distorção dos “mercados” locais e cria a sua própria exterioridade. A título de exemplo, os fundos do apoio geral ao orçamento podem ser bem monitorados e justificados aos doadores, enquanto que outros recursos públicos são essencialmente libertados em proveito particular.

**Procura interna insuficiente.** A influência dos doadores contrasta com a fraca pressão interna sobre o governo por parte da sociedade moçambicana. Embora a Assembleia da República desempenhe um papel formal na discussão e aprovação do OE, ela não tem uma capacidade real de agir como órgão de controlo do executivo no processo do orçamento. Além das limitações em termos de capacidades e da natureza polarizada das relações inter-partidárias na Assembleia da República, estes constrangimentos incluem: (i) a apresentação de má qualidade do documento do orçamento, o que faz com que os deputados tenham dificuldades em entendê-lo e analisá-lo; (ii) o facto de os níveis fiscais não serem estabelecidos como parte da legislação orçamental submetida à Assembleia da República; (iii) a grande liberdade permitida por lei ao executivo para reafectar as despesas após a aprovação do orçamento pela Assembleia da República; (iv) as práticas de afectação de fundos fora do orçamento acima mencionadas, o que limita a fiscalização do orçamento por parte do governo e da Assembleia da República; (v) os grandes atrasos verificados na apresentação da *Conta Geral do Estado* (CGE) à Assembleia da República; (vi) o não envolvimento, pelo executivo, da Assembleia da República no debate, aprovação e monitorização do PARPA e de outros instrumentos de planificação de médio prazo, que facultariam o quadro estratégico para o orçamento anual; (vii) a inexistência de acompanhamento dos resultados das auditorias (em 2004, 15 auditorias financeiras e duas aos contratos e 100 relatórios de verificação de contas) submetidas ao Tribunal Administrativo; e (viii) a falta de capacidade parlamentar de análise do orçamento e a disponibilização preferencial de informação pelo executivo aos representantes da Frelimo.

Apesar do ambiente mais positivo para a sociedade civil desde que terminou formalmente o sistema monopartidário, incluindo o estabelecimento de vários quadros para uma troca formal de pontos de vista entre as organizações da sociedade civil e do governo, as questões ligadas ao orçamento não mereceram o interesse das organizações da sociedade

civil. A cobertura das questões orçamentais por parte dos órgãos de informação também tem sido fraca e não há dados que comprovem que a política orçamental do governo seja influenciada pelos órgãos de informação.

### **Interesses e capacidades dos actores chave**

Os actores chave, os seus incentivos e contribuições para o processo orçamental, podem ser descritos da seguinte maneira:

**O Executivo.** O principal interesse dos políticos envolvidos na fiscalização do processo é o de garantir o funcionamento contínuo do aparelho do Estado e o pagamento de salários aos funcionários públicos do país. Eles querem igualmente evitar perturbações no funcionamento dos serviços públicos, pois tal daria a impressão de incompetência administrativa que prejudicaria a imagem pública do governo. Desde que uma base crescente de recursos internos suplementada pelo apoio dos doadores possibilite a expansão dos serviços, tal serviria os interesses dos políticos, uma vez que eles querem ser vistos como estando a responder às preocupações e necessidades da população. Um maior acesso aos recursos também permite a sua distribuição em formas politicamente benéficas através da disponibilização de serviços legítimos em regiões politicamente importantes, ou através de meios ilegítimos, tais como as práticas de contratação e recrutamento preferenciais. No geral, existe pouca motivação ao nível político mais alto para se pensar estrategicamente sobre a afectação de recursos ou para se introduzirem mudanças estruturais na composição das despesas.

De um modo mais geral, os baixos níveis salariais e a tolerância informal das actividades de diversificação de rendimentos por parte do pessoal do governo fizeram com que um grande número de funcionários públicos, particularmente os que têm melhores qualificações, se envolvesse em actividades de consultoria e outras remuneradas ao mesmo tempo que o seu emprego, com custos óbvios para a produtividade e conflitos de interesse.

**Partidos políticos.** Na realidade, não existe uma política orçamental da Frelimo distinta da do Estado. O conteúdo do orçamento provém do executivo, e não do partido. Todavia, a abordagem de algumas questões orçamentais básicas reflecte a posição ideológica geral do partido: por exemplo, o tabu quanto à discussão de questões de equidade territorial na afectação dos recursos e na prestação de serviços reflecte a posição da Frelimo sobre a unidade nacional, o que deixa uma margem reduzida para se tomarem em consideração os interesses regionais.

**Assembleia da República.** O Secretariado Geral da Assembleia da República não possui o pessoal técnico necessário para prestar serviços de pesquisa para as suas comissões e para os deputados. Além dos seus próprios salários e benefícios, os deputados estão mais interessados em micro questões, tais como projectos individuais nos seus círculos eleitorais e questões políticas sensíveis, como os atrasos verificados no pagamento de salários, e não em questões fiscais de carácter mais amplo ou em questões importantes de afectação de despesas.

**Actores não estatais.** Vários factores contribuem para a falta de interesse em questões orçamentais no seio das organizações da sociedade civil. Em primeiro lugar, o baixo nível de desenvolvimento do sector formal da economia significa que a matéria colectável é reduzida, minando a noção de um “compacto” fiscal / de serviços, e a resultante falta de interesse público no orçamento é acentuada pelo facto de os níveis fiscais serem definidos separadamente da legislação orçamental. Em segundo lugar, uma vez que poucas despesas públicas são financiadas directamente pelo Estado, o orçamento parece menos importante do que normalmente seria. Em terceiro lugar, o sector privado reduzido, juntamente com a prática da protecção como instrumento de sobrevivência política, resulta numa elite altamente concentrada e com ligações políticas, que está pouco interessada em desenvolver e articular políticas alternativas. Em alguns casos, as OSCs são admitidas pelo governo sem as necessárias formalidades e não se aventuram em questões políticas potencialmente “quentes” que possam antagonizar os seus protectores do governo.

Do lado das capacidades, poucas organizações da sociedade civil estão capacitadas tecnicamente para analisarem questões ligadas ao orçamento. Os órgãos do sector privado possuem os recursos necessários para contratarem peritos na matéria, mas optaram por não dar prioridade às questões orçamentais. Por fim, embora vários órgãos de informação reportem notícias económicas, a sua cobertura do orçamento é limitada e fraca.

**Doadores.** O risco fiduciário, as regras internas restritivas e/ou um desejo de possuir resultados palpáveis impedem alguns doadores como a USAID de contribuir para fundos comuns e para o apoio geral ao orçamento. Por outro lado, muitos outros doadores aceitaram o alto nível de risco fiduciário associado a estas modalidades de assistência, acreditando que os benefícios ultrapassam potencialmente os custos. Um incentivo importante para muitos tem sido a oportunidade de envolvimento num diálogo de alto nível com o governo. Porém, para a maioria, tal não se traduziu numa prestação de contas real sobre questões como a corrupção e o desvio de fundos. Os doadores também transferiram alguns fundos comuns e projectos para o orçamento. Contudo, grande parte da ajuda externa continua fora do orçamento e é provável que a maior parte dos doadores continue a utilizar uma série de modalidades de assistência para equilibrar os diferentes interesses e se precaver contra os riscos.

### **Caminhos a seguir**

A inexistência quase total de procura interna de melhorias no orçamento é uma manifestação das características estruturais profundamente enraizadas em Moçambique. Esta situação pode mudar à medida que o país se vai desenvolvendo e com o surgimento da concorrência política. Por enquanto, não surpreende que o diálogo mais importante sobre a política e o desempenho orçamentais seja externo, entre o governo e os doadores.

**Canalização dos recursos através de orçamento unificado.** Uma vez que mais de metade da ajuda é canalizada através de projectos dos doadores e de fundos comuns nos ministérios, existem poucos incentivos para que o governo se envolva em processos de

decisão politicamente difíceis sobre a afectação dos recursos. Pelo contrário, os ministérios preferem negociar recursos adicionais directamente com os doadores e, desta forma, o governo está isento da necessidade de exercer o papel de liderança na afectação de recursos.

Embora a assistência da USAID predominantemente baseada em projectos não se enquadre no apoio geral ao orçamento, e é pouco provável que tal venha a acontecer a curto e médio prazos, ela apresenta oportunidades para aumentar a eficácia do apoio geral ao orçamento por abordar o lado da procura da responsabilização – através do apoio da sociedade civil e de outros intervenientes que possam monitorar o orçamento e responsabilizar o governo.

**Virar as atenções das preocupações ligadas aos projectos e ao nível micro para preocupações sectoriais e ao nível macro.** Uma outra medida que poderá contribuir para alterar os incentivos a favor de uma utilização mais responsável dos recursos é transferir os novos compromissos e a supervisão do financiamento aos projectos para os fundos comuns ao nível sectorial. Esta medida encorajaria os ministérios a assumirem um maior protagonismo nos processos de definição de políticas, planificação e orçamento nos seus próprios sectores. Segundo, são necessários maiores esforços com vista a reduzir a proporção da ajuda externa que se encontra fora do orçamento para que o governo tenha uma informação mais completa sobre os recursos que estão ao seu dispor e como estes recursos são utilizados. Além disso, os novos programas de formação devem ir para além das reformas em curso ao nível contabilístico na gestão das finanças públicas, passando a direccionar-se para a capacitação em metodologias que possam ajudar os órgãos decisórios a melhor elaborarem o orçamento.

**Aquisição de poderes pela sociedade civil, Assembleia da República e outros órgãos de fiscalização independentes.** Fundamentalmente, sem um apoio dos moçambicanos à mudança, a capacitação não será suficiente, uma vez que é provável que o empenho em relação às prioridades pró-pobres e ao interesse público mais amplo seja abrandado pelos interesses “predatórios” das famílias importantes que constituem a elite político-empresarial. Até certo ponto, os doadores podem agir como uma barreira “representativa” sobre a elite na falta de mecanismos internos sólidos de controlo e fiscalização. Muito mais importante a longo prazo será o desenvolvimento da procura interna de uma melhor política e desempenho orçamentais. Isto pode ser incentivado através de um esforço no sentido de se introduzirem sistemas de informação de retorno da população, tais como audiências públicas sobre o desenvolvimento e a monitorização de projectos, a publicação de preços - custos correntes e esforços com vista a constituir organizações da sociedade civil.

Um desenvolvimento crucial será a emergência de uma Assembleia da República mais eficaz, com recursos e uma estrutura para uma inquirição pormenorizada ao executivo. Ao nível social mais profundo, será a aquisição de poderes pelas massas, incluindo os pobres, que irá permitir a possibilidade de acesso à informação e às ideias, de se organizarem em apoio aos seus direitos e de darem voz às suas preocupações, influenciando assim a política e o desempenho do governo. A ajuda externa pode apoiar a

disseminação de esforços sobre a disponibilidade orçamental para diferentes programas ao nível da base, a criação de veículos de informação de retorno sobre a utilização do orçamento (por exemplo, revisões com base em cartões de pontuação da prestação de serviços públicos seleccionados) e a formação de parlamentares na área de revisão orçamental com base nas experiências de outros países.

## **6.2 Aquisições do Estado**

Moçambique ainda tem que desenvolver um sistema abrangente de aquisições do Estado, bem como mecanismos de fiscalização das aquisições. O processo de aquisições é descentralizado aos ministérios, alguns dos quais possuem implantadas melhores estruturas do que outros para a protecção do interesse público. Contudo, mesmo os melhores sistemas, tal como acontece na aquisição de medicamentos e artigos médicos, apresentam algumas falhas estruturais críticas (discutidas em separado na secção dedicada à saúde do presente relatório). A grande corrupção e a pequena corrupção no processo de aquisições constituem graves problemas. A legislação sobre a reforma do processo de aquisições foi elaborada com a assistência do Banco Mundial, mas contém falhas importantes que limitariam efectivamente a transparência e a fiscalização do processo de aquisições por parte da sociedade civil.

### **Ambiente institucional e prática das aquisições**

A maior parte dos doadores exige que o processo de aquisição de bens e serviços siga as suas próprias directrizes e que esteja sob estreita supervisão. Por vezes, os doadores adquirem os bens e serviços eles próprios. Em consequência disso, Moçambique mal desenvolveu um sistema próprio de aquisições do Estado. As práticas existentes, desde que não tenham estado sob a alçada das directivas dos doadores sobre as aquisições, tendem a basear-se excessivamente nos poderes discricionários (e em mudança) do sector público, tornando o processo numa presa fácil da corrupção e da ineficiência.

### **Questões: constrangimentos e incentivos**

Dadas estas circunstâncias, Moçambique possui uma experiência muito limitada em sistemas de aquisições modernos e sistemáticos. Este facto está na origem de uma relação simbiótica, e muitas vezes corrupta, entre as autoridades e os segmentos do sector empresarial na adjudicação dos contratos. Devido à amplitude e complexidade das aquisições, existem muitas formas de fraude e de corrupção. Alguns dos esquemas de corrupção mais comuns são: subornos e pagamentos ilícitos, conflitos de interesses, concursos públicos em conluio, administração fraudulenta dos concursos, declarações falsas, incumprimento dos requisitos da concorrência, manipulação do processo de licitação por funcionários públicos, facturas falsas ou duplicadas dos empreiteiros, a não satisfação das especificações contratuais e compras para uso pessoal ou revenda. A dimensão reduzida da comunidade empresarial local tem facilitado a prática de conluio e apresenta uma concorrência real limitada que, de outro modo, contribuiria para disciplinar a prática das aquisições e a tomada de decisões a elas associada.

Como forma de ultrapassar estes problemas e de proteger o sistema limitado de aquisições do Estado actualmente existente, o governo preparou, em consulta com o sector privado, a legislação para regulamentar as aquisições do sector público. A legislação estabelece procedimentos detalhados desenhados para limitar a subjectividade e reduzir a oportunidade para a ocorrência de abuso do poder discricionário ao longo do processo. A sua abordagem descentralizada é potencialmente viável e eficaz; porém, apresenta algumas falhas cruciais que têm o potencial de miná-la (vide a seguir). Mesmo se as regras e procedimentos dos regulamentos fossem aperfeiçoados, isto não iria garantir uma reforma bem sucedida e eficaz do processo de aquisições.

Posto isto, muitos dos problemas enfrentados nas aquisições não são necessariamente o resultado de limitações na legislação ou nos regulamentos. Em termos gerais, a legislação em Moçambique é moderna, progressista e amiga do investidor. Na maior parte dos casos, o problema reside na implementação, ou na falta dela. Assim, a ênfase deve ser colocada nas estruturas institucionais e de incentivos que irão afectar a vontade política de implementação e de aplicação da legislação.

### **Interesses e capacidades dos actores chave**

O **governo**, em parte instigado pelas instituições de Bretton Woods, tem estado a introduzir uma série de reformas institucionais e reguladoras com vista a profissionalizar a gestão e a tomada de decisões no sector público. Estas reformas propostas para o sector público são apenas um elemento importante neste esforço, muito embora não exista uma pressão social efectiva, além das queixas regulares na imprensa sobre a utilização indevida de fundos do Estado.

O **sector privado** inclui operadores com ligações políticas que gozam do acesso privilegiado aos contratos do governo, mas também os que não beneficiam desse acesso e que pretendem entrar para o mercado em pé de igualdade e de uma forma transparente. A Confederação das Associações Económicas (CTA) e órgãos associados têm sublinhado que as leis, regulamentos, regras e procedimentos que regem as aquisições devem ser claramente comunicados e que a informação sobre as aquisições deve ser aberta e clara para contribuir para que todos os concorrentes tenham igual acesso. Esta abertura pode encorajar os concorrentes a confiarem no sistema de aquisições do Estado e criar confiança na administração pública, mas o verdadeiro teste da transparência será se os seus processos e resultados forem tornados públicos, não apenas os regulamentos legais formais que devem regular o processo.

A **sociedade civil** é o elo mais fraco tanto em relação ao governo, como à maior parte dos doadores, pelo que não desempenha um papel significativo. Tal acontece em particular porque o grupo principal para a responsabilização das aquisições ainda é o constituído pelos doadores externos e a inexistência de impostos significativos e de veículos eficazes de informação de retorno isolam a administração da exigência de resultados por parte da população.

## **Caminhos a seguir**

A proposta de legislação é sólida nos seguintes aspectos:<sup>11</sup>

- Define regras e procedimentos uniformes e obrigatórios para se efectuarem compras a partir de fundos do Estado se a lei for implementada.
- Torna obrigatória a existência de documentos de licitação formais que definam os requisitos de qualificação dos concorrentes e critérios de adjudicação antes da apresentação das propostas como forma de promover a justiça e a transparência.
- Aumenta o grau de responsabilização por exigir que os funcionários apresentem uma justificação escrita das suas decisões (partindo do princípio que os registos das decisões são transparentes e de fácil acesso e que os funcionários são responsabilizados pelas suas justificações).
- Proíbe os funcionários públicos de concorrerem a contratos do governo através de empresas de que sejam proprietários.
- Abre portas para uma potencial rectificação por conferir aos concorrentes o direito de recorrer, definindo sanções por actos ilegais e por proibir os funcionários com conflitos de interesses de participarem nas decisões sobre as aquisições. Contudo, a legislação abre alguns caminhos para a aplicação da legislação.

**A melhoria da proposta da legislação sobre as aquisições** implicaria a abordagem das seguintes questões:

- Falta de um Quadro Institucional
  - Os regulamentos não estabelecem as instituições responsáveis pelas aquisições (por exemplo, uma Agência Central de Aquisições ou uma Unidade de Auditoria das Aquisições do Estado) e carecem de orientação sobre como as regras e procedimentos tornados obrigatórios serão implementados.
  - Existe pouca protecção contra o abuso do poder discricionário e coloca-se o risco de incompetência na implementação dos regulamentos.
  - Não existem disposições para a monitorização do sistema, nem mecanismos de controlo claros.
- Falta de um Processo de Registo
  - Não existe obrigatoriedade de se efectuar e manter um registo completo das aquisições.

---

<sup>11</sup> A equipa teve acesso ao Draft #8 da legislação proposta.

- Não há disposições para a aplicação de sanções administrativas e as disposições existentes sobre recursos não definem as normas que devem ser seguidas por um processo adequado.
- Não existe nenhum processo ou procedimento de recurso para os concorrentes desqualificados de um concurso, ou de inserção no Registo.
- Falta de clareza
  - Os regulamentos são ambiciosos em vários aspectos, tais como os prazos de entrega das propostas e os requisitos de informação para o anúncio dos concursos.
  - Não existem processos definidos sobre os procedimentos dos concursos públicos limitados.
- Poder discricionário
  - O poder discricionário da Entidade de Adjudicação é demasiado grande no cálculo do valor do contrato, assim como na selecção e aplicação dos critérios técnicos da adjudicação; na atribuição ou limitação do acesso ao mercado por parte das empresas estrangeiras e na exigência, ou não, da aplicação dos requisitos em termos de conteúdo local; utilização de requisitos financeiros na definição das normas de qualificação.
  - Existem disposições semelhantes sobre o poder discricionário para o Instituto Nacional de Normalização e Qualidade no processo de qualificação e a Entidade de Adjudicação tem total poder de prescindir dos mesmos requisitos de qualificação.

Estas e outras condições acabam colocando um peso e riscos financeiros aos concorrentes, os quais passam para o sector público e, em última instância, para os contribuintes. Estes riscos também possuem um impacto negativo na economia como um todo. Por isso, deviam ser considerados em termos das suas potenciais implicações financeiras e económicas e devidamente alterados antes da aprovação da legislação.

A proposta de legislação é boa sob muitos aspectos. Uma vez adoptada, uma implementação fiável será crucial para se verificarem melhorias. As questões de implementação devem ser abordadas através da:

- Abertura do processo de aquisições para que a contestação e a transparência possam levantar, avaliar e solucionar questões através de uma melhor concorrência.
- Assistência técnica significativa e sustentável por parte da comunidade doadora.

**Apoiar a sociedade civil e o sector privado para que participem em mecanismos de prestação de contas significativos.** A transparência perante o público e um papel a ser desempenhado por terceiras partes não envolvidas (muitas vezes da sociedade civil) na fiscalização de aquisições chave têm contribuído para processos de aquisição mais

competitivos e abertos noutros cantos do mundo (muitas vezes através dos pactos de integridade da Transparency International). A realização de audiências públicas sobre os grandes contratos, a publicação dos custos das aquisições correntes e outras medidas semelhantes contribuem para uma melhor prestação de contas. Os grupos de fiscalização dos cidadãos, ONGs e associações empresariais devem ser apoiados para observarem ou monitorarem aquisições do Estado seleccionadas através da prestação de assistência técnica e financeira com vista à capacitação. Com uma supervisão maior e conhecedora e com mais veículos de contestação independentes, as possibilidades de corrupção podem ser reduzidas, por se aumentar o risco de se incorrer em acções ilegais e arbitrárias.

### **6.3 Alfândegas**

Foram tomadas medidas consideráveis de reforma e modernização do serviço de alfândegas com vista a melhorar as capacidades de arrecadação de receitas por parte do governo e aumentar o controlo dos fluxos comerciais e de trânsito. Contudo, ainda existe muita margem para melhoria para se aumentar a eficiência e reduzir a corrupção – facilitando assim a integração da economia moçambicana nos mercados mundiais, a principal rota para o crescimento, dado o mercado interno limitado do país. Para que sejam eficazes, as reformas adicionais a serem introduzidas na administração das alfândegas devem fazer parte de ajustamentos macro-económicos mais amplos.

#### **Questões: constrangimentos e incentivos**

A Direcção Nacional das Alfândegas não possui as bases de sustentação necessárias para se tornar parte integrante do programa de liberalização do comércio – nomeadamente um código regulador apropriado, estruturas institucionais, competências de gestão, métodos operacionais e sistemas de informação para a gestão, profissionalismo e formação de quadros, auditoria e capacidade de aplicação da lei. Para ultrapassar estes problemas é necessário nada menos que uma reforma abrangente. Para este fim, e simultaneamente com uma reforma do sistema comercial do país, foi iniciado um programa de reforma e modernização fundamental, rigoroso e gradual, abarcando todos os aspectos da administração das alfândegas (entre 1996 e 2005).

Tendo adoptado as mudanças consideradas fundamentais com apoio externo considerável, a questão que se coloca à Direcção Nacional das Alfândegas é como sustentar o progresso que foi conseguido e expandir os esforços existentes de modo a obter o apoio dos intervenientes para continuar as melhorias operacionais e combater a corrupção.

#### **Actores chave, reformas e resultados**

A ronda inicial das reformas nas alfândegas, já implementada em grande medida, pretendia abordar as questões que afectam as partes e os objectivos seguintes:

- Aumentar as receitas do **Estado**. As receitas das alfândegas vinham registando uma tendência decrescente a partir de 1992. Em 1994, a tendência foi mais acentuada quando um grande volume de importações foi isento do pagamento de direitos de importação no âmbito de uma variedade de programas especiais. Além disso, os direitos alfandegários extremamente elevados encorajaram a evasão fiscal.
- Facilitar o comércio legítimo, combatendo a corrupção e o contrabando:
  - As **indústrias nacionais**, o açúcar e o tabaco em particular, queixaram-se repetidas vezes de que não conseguiam competir com os contrabandistas no mercado nacional.
  - A **sociedade civil** criticou o governo pela falta de transparência nas operações aduaneiras, pela má gestão e, acima de tudo, pela falta de dedicação no combate à corrupção.
  - **Grupos de contrabandistas** estavam firmemente entrincheirados na sociedade moçambicana e muitos eram de opinião que sem uma mudança drástica na direcção das alfândegas, seria difícil desbaratá-los.
- Criar uma administração das alfândegas moderna, eficaz e digna de confiança, capaz de sustentar e aprofundar as melhorias conseguidas durante o programa da reforma através da mobilização de técnicos externos e do envolvimento de **empresas estrangeiras** na gestão de partes cruciais do processo da reforma.

Foi criada uma Unidade Técnica de Restruturação das Alfândegas (UTRA) para gerir o processo da reforma. Embora o sector privado não estivesse directamente representado, a sua participação foi garantida através da coordenação com o Conselho Superior Técnico das Alfândegas, que tem um grande número de representantes do sector privado. O plano previa que a UTRA gerisse os aspectos chave das políticas do trabalho em curso realizado pela administração das alfândegas, incluindo a coordenação da reestruturação das alfândegas, nomeadamente todas as questões relacionadas com a reforma do sector e a elaboração da legislação aduaneira, incluindo o Código Tarifário e os procedimentos alfandegários.

A UTRA convidou empresas internacionais para apresentarem as suas propostas de implementação da reforma das alfândegas para:

- assumirem a gestão completa das alfândegas, incluindo a formação
- nomearem funcionários chave das alfândegas para realizarem as funções contratadas em conformidade com a lei do trabalho local
- supervisarem as importações e outras operações do comércio externo sujeitas à legislação aduaneira, assim como evitar a fraude e a evasão fiscal e os regulamentos de controlo da moeda estrangeira
- manterem o património das alfândegas em bom estado e prepararem um inventário do património
- adquirirem e cuidarem da manutenção do equipamento atribuído ao projecto da reforma, incluindo viaturas e o software e hardware de processamento de dados.

O contrato de implementação foi adjudicado à Crown Agents em 1996. A criação do quadro do pessoal da Crown Agents (que registou um máximo de 70 membros) permitiu rapidamente um melhor desempenho. Contudo, a criação de um quadro do pessoal local para assumir cabalmente as responsabilidades dos consultores estrangeiros registou um atraso, fazendo com que o progresso seja ainda frágil.

Deste modo, a sustentabilidade da reforma ainda tem de ser determinada e a Direcção Nacional das Alfândegas ainda precisa elaborar sistemas mais fiáveis para fazer face aos problemas persistentes de corrupção e contrabando de forma eficaz. Deste modo, uma estrutura de pessoal constituída por sete consultores da Crown Agents ainda se encontra a trabalhar na Direcção Nacional das Alfândegas e o sistema aduaneiro foi revisto através de um conjunto de medidas de políticas complementares e interligadas que facultaram a base de sustentação para a reforma institucional a seguir apresentada.

**Código aduaneiro.** Os sistemas de controlo eram lentos e ineficientes. Esta situação esteve na origem de uma combinação de uma administração pública ineficiente, fraca colecta de receitas e fraude. Existem agora códigos simplificados de classificação tarifária e métodos amigos do utente, tais como o acesso à Internet, embora se limitem ainda às grandes empresas, e não a pessoas singulares e pequenas empresas, que ainda podem ser importunadas e são vulneráveis à corrupção.

**Gestão da mudança.** Um comité directivo constituído por representantes da UTRA, do FMI, do Banco Mundial e do DFID supervisa o processo de gestão da mudança implementado pela Crown Agents. Com o papel da Crown Agents a reduzir, os processos de supervisão guiados internamente terão que assumir as responsabilidades que pertenciam às partes externas.

### **Caminhos a seguir**

**Direitos, taxas aduaneiras e resultado das receitas.** Os impostos e os direitos podem constituir um móbil poderoso para a evasão fiscal, particularmente quando existe ambiguidade e possibilidade de interpretação. A simplificação das taxas e direitos aduaneiros constitui a forma mais clara de reduzir o poder discricionário que incentiva a corrupção. A reforma das alfândegas contribuiu para reduzir a complexidade e melhorar o resultado das receitas. Entre 1996 e 2004, as receitas das alfândegas, incluindo o IVA sobre as importações, registaram um aumento de 3,6 por cento do produto interno bruto para 10 por cento. Apesar da reforma aduaneira, que implicou uma redução substancial das taxas nominais, o rácio dos direitos alfandegários por valor total das importações manteve-se nos 6 a 8 por cento.

Uma redução ainda maior das tarifas contribuiria para aumentar a competitividade e reduzir o estímulo à corrupção e à evasão. Porém, para que tal seja viável, o governo deve fortalecer simultaneamente a administração fiscal, uma vez que as receitas aduaneiras já constituem entre 45 e 50 por cento das receitas fiscais e a matéria colectável

é reduzida devido às isenções fiscais generosas – especialmente para os grandes projectos e os grandes interesses adquiridos – e a inspecção do cumprimento fiscal é ineficaz.

**Profissionalização, quadros, remuneração e formação.** Um quadro de profissionais que não tenha que depender de subornos para o seu bem-estar e que aja em conformidade com os regulamentos será uma parte indispensável dos esforços anti-corrupção. Antes da introdução das reformas, o pessoal das alfândegas não estava devidamente qualificado. Em 1996, perto de 40 por cento tinha apenas concluído o ensino primário e menos de 2 por cento tinha um grau universitário. Estes dados são comparados com os mais de 60 por cento que concluíram o ensino técnico e os 11 por cento que concluíram o nível universitário existentes actualmente. Cerca de 10 por cento de todos os quadros têm um grau universitário. Esta profissionalização foi acompanhada por melhorias nos níveis salariais, pela regularização das indemnizações e benefícios e pela melhoria das condições de trabalho para o pessoal que trabalha nos postos fronteiriços. As reformas a serem introduzidas no futuro devem incluir:

- A revisão regular dos salários e das indemnizações para garantir que aos funcionários das Alfândegas sejam pagos salários competitivos e com base nos preços do mercado.
- A realização de revisões sistemáticas do desempenho do pessoal, com particular atenção ao decoro das suas acções para que os subsídios salariais e alfandegários, as carreiras, as penalizações (incluindo despedimentos e despromoções), os esforços de formação e a atenção por parte da gestão se baseiem cada vez mais no mérito e estejam estreitamente ligados ao comportamento e capacidades dos quadros.

**Aplicação da legislação.** A implementação, uma fragilidade geral no desempenho do sector público, melhorou consideravelmente na Administração das Alfândegas. Os novos sistemas de aplicação da legislação reduziram as importações ilegais. O número de apreensões de bens importados ilegalmente pelos agentes das alfândegas mais do que quadruplicou desde 1997, e mais de 1.700 casos de desvios no cumprimento do pagamento de direitos, infracções em relação à importação de bens e contrabando estão a ser conduzidos à barra dos tribunais alfandegários. Deve ser feito um controlo aleatório e deve ser implementado um programa de auditoria regular para melhorar a função de fiscalização desta entidade.

**Duração do processo de desalfandegamento.** Muito embora o período de tempo total de desalfandegamento não pareça ser totalmente satisfatório, as reformas parecem ter reduzido este período porque várias etapas no procedimento de importação parecem ser realizadas com maior rapidez. Em 2000, o Foreign Investment Advisory Service da IFC - International Finance Corporation estimou o tempo médio de desalfandegamento em Moçambique em 18 dias, significativamente superior ao do Botswana, Lesoto, África do Sul e Suazilândia, mas inferior ao do Quênia e do Zimbábue. A situação melhorou desde essa altura e as últimas estimativas sugerem que o período de desalfandegamento baixou para uma média de oito dias desde a apresentação de uma declaração das alfândegas e das ordens de entrega. A profissão de despachante aduaneiro encontra-se rigorosamente

regulamentada e as admissões para a profissão de despachante são restritas. Estas restrições minam indubitavelmente a qualidade dos serviços prestados aos comerciantes e afectam negativamente o período de desalfandegamento. Se houvesse um indicador claro do período de desalfandegamento que seja periodicamente comunicado aos operadores do sector privado, registar-se-ia uma maior transparência e serviria de indicador do sucesso ou do insucesso. Além disso, devem ser envidados esforços adicionais com vista à automatização e à introdução de tecnologia de informação, tais como a extensão das declarações electrónicas com vista a reduzir as possibilidades de intervenções arbitrárias ou administrativas e, com elas, a possibilidade de actos de corrupção.

**Medidas anti-corrupção focalizadas.** Todo o pessoal das alfândegas assina uma declaração de compromisso de integridade pessoal, em conformidade com os requisitos da Lei do Trabalho do Sector Público. Foi preparado um manual e um código de conduta do pessoal, que aguardam aprovação. A Direcção das Alfândegas aprovou também um plano estratégico anti-corrupção. Foram fortalecidos procedimentos gerais para detectar o mau comportamento do pessoal. O número global de casos de mau comportamento deve ser publicado, incluindo as medidas correctivas tomadas para que exista sensibilização para o facto de que a corrupção não é tolerada e para que se tenha conhecimento das consequências do referido mau comportamento. Uma tabela como a que a seguir se apresenta pode constituir um veículo poderoso de pressão e de disseminação dessa acção pelos utentes. Do mesmo modo, as sentenças proferidas nos julgamentos do Tribunal Alfandegário, que lida com questões de natureza fiscal, devem ser publicadas para se disseminar o resultado desses julgamentos. Contudo, além de medidas disciplinares, este sistema deve ser fortalecido para que seja totalmente eficaz. A aplicação de sanções aos funcionários corruptos das alfândegas é dificultada pelo facto de que a corrupção deve ser tratada no âmbito da lei criminal, em relação à qual o Tribunal Alfandegário não tem jurisdição. Os atrasos verificados ao nível do Tribunal Administrativo são prolongados, minando a credibilidade da campanha com vista a aumentar a integridade.

#### Penalizações por Mau Comportamento 1997- 2000

Penalizações	Pessoal Antigo	Pessoal Novo	Total
Expulsões	20	15	35
Demissões	58	35	93
Despromoções	24	15	39
Outros	16	5	21
Ilibados	45	26	71
Sob Investigação	81	82	163
Total	244	178	422

*Fonte: Dados da Direcção das Alfândegas de Moçambique*

**Informação de retorno dos utentes.** Com as reformas fundamentais praticamente concluídas e a retirada da Crown Agents, as responsabilidades executivas estão a recair cada vez mais sobre a Administração das Alfândegas para que aumente os esforços com apoio interno. Para este fim, o Conselho Superior Técnico das Alfândegas, que foi criado como um fórum de consulta com os representantes das associações comerciais e despachantes para se obter os seus pontos de vista sobre o progresso no âmbito do processo de modernização das alfândegas, poderia tornar-se num veículo independente de informação de retorno. Também poderia ajudar a supervisionar, com regularidade, o

desempenho da entidade, particularmente no que diz respeito às questões de governação e corrupção, às medidas correctivas necessárias na entidade ou fora dela, à eficácia das reformas, aos constrangimentos das Alfândegas ou a outras questões comerciais associadas que afectem o desenvolvimento do sector privado.

## **6.4 Inspeções**

Na melhor das hipóteses, os regulamentos e inspeções servem para garantir que as leis sejam aplicadas conforme o previsto e que protejam o público. Todavia, em muitos casos em Moçambique, os regulamentos não são claros, não estão coordenados, são arbitrários e definem padrões irrealistas. Em resultado disso, as inspeções realizadas com vista a verificar a aplicação dos regulamentos são caracterizadas pelo poder discricionário excessivo e constituem grandes oportunidades de actividades corruptas por parte dos inspectores. Isto aumenta o custo de se fazer negócio em Moçambique e é um transtorno no dia a dia, particularmente para as pequenas e médias empresas. Por sua vez, estes custos passam para os consumidores.

### **Ambiente institucional**

Embora a política do governo seja apologista de inspeções informativas, ao contrário de inspeções punitivas e da aplicação de multas, subsistem incentivos para os inspectores continuarem a aplicar multas. Em muitas instituições, os inspectores são motivados a multar as empresas porque estão autorizados a ficar com uma percentagem dessas multas – uma comissão. Uma vez que os regulamentos em vigor muitas vezes não são claros e os padrões são irrealistas, aparentemente é fácil os inspectores encontrarem razões para aplicarem multas: também têm um poder discricionário considerável na decisão sobre o valor da multa a aplicar.

Existem muitas barreiras administrativas estabelecidas pelo governo que chocam com a actividade do sector privado e criam oportunidades para a arbitrariedade burocrática e a corrupção, sendo o número excessivo de inspeções uma das mais prejudiciais. Outras incluem:

- Uma lei do trabalho que torna Moçambique num país não competitivo no sector da indústria.
- Códigos comerciais inconsistentes.
- Procedimentos administrativos morosos no registo de empresas, tais como o reconhecimento notarial.
- Regulamentos confusos relativos à possibilidade de transacção da terra e de registo dos títulos de propriedade da terra.
- Grande variabilidade e incerteza quanto à duração do desalfandegamento das importações.
- Inspeção e documentação excessivas para as exportações.

## **Intervenientes**

Tanto os inspectores, como o sector privado são cúmplices na corrupção no que diz respeito aos regulamentos e inspecções. No caso dos impostos, as empresas muitas vezes declaram valores abaixo das suas receitas porque esperam valores avultados. Quando são aplicadas multas exorbitantes, elas são “negociadas” para valores mais baixos através do suborno das empresas aos inspectores das finanças. De acordo com um inquérito sobre o clima de investimento realizado em Inhambane em 2004, constatou-se que as empresas muitas vezes não pagam os impostos porque não declaram as suas receitas na totalidade. Porque conhecem esta prática (embora nem sempre consigam prová-la), os inspectores recorrem a uma maior vigilância na sua auditoria para identificarem algumas transgressões, mesmo que sejam pequenas, e aplicarem multas pesadas.

Além das inspecções efectuadas pelo governo central, os municípios também têm uma variedade de inspecções que muitas vezes duplicam as que são efectuadas pelas suas contrapartes do governo ao nível nacional.

## **Vulnerabilidade à corrupção**

Várias inspecções são realizadas pelos ministérios centrais, assim como pelas autoridades locais, com enfoque no sector privado. Em muitos casos, estas inspecções constituem uma prática predatória de perseguição excessiva e arbitraria e resultam em multas aplicadas às empresas de modo a gerar comissões que os inspectores obtêm pela cobrança de multas ou a incentivar os empresários a pagarem subornos para minimizarem as multas.

Alguns dos piores infractores são os inspectores das finanças e do trabalho, mas outros ministérios como o da saúde e do turismo também efectuam inspecções que são consideradas pesadas e arbitrarias pela comunidade empresarial em Moçambique.

De acordo com um relatório do FIAS de 2001,

- Existe um número excessivo de autoridades de inspecção com responsabilidades sobrepostas
- Existe uma falta generalizada de directivas e informação para os inspectores
- Existe falta de transparência nas inspecções
- O sistema de multas é regularmente abusado por inspectores de escalão mais baixo que procuram pagamentos informais.

## **Recomendações de opções de reforma**

O primeiro impacto das inspecções é sentido nas empresas, pelo que é importante que estas dialoguem directamente com as agências reguladoras e com os ministérios para determinar onde existem obstáculos e vulnerabilidade à corrupção e identificar formas de os eliminar. A Confederação das Associações Empresariais (CTA) iniciou um processo de diálogo directo com o governo. O seu trabalho até à data demonstrou que este tipo de

advocacia pode ser frutífero. É preciso fazer mais nesta área por forma a simplificar o quadro regulador e o próprio processo de inspecção.

**Simplificação do quadro regulador:** O quadro regulador geral de todas as agências do governo deve ser revisto e simplificado de modo a reduzir as barreiras e os obstáculos administrativos que se colocam ao crescimento económico e ao investimento. Pode ser facultado apoio aos ministérios dispostos a efectuar uma análise meticulosa dos regulamentos e normas. Os regulamentos existentes devem ser comparados com a declaração de missão e os objectivos dos ministérios para se determinar quais podem ser eliminados e quais devem ser modificados de modo a estabelecer um regime regulador lógico. O sector privado e as organizações da sociedade civil interessadas / relevantes devem ser chamadas a participar neste programa. Pode ser desenvolvido um sistema informatizado de controlo dos regulamentos, normas e actividades de inspecção para garantir que se mantenha um quadro regulador razoável, consistente e simplificado.

**Simplificação dos procedimentos de inspecção:** As empresas, a sociedade civil e as instituições do governo devem ser encorajadas a desenvolver um processo de revisão e simplificação dos procedimentos de inspecção. Os objectivos deste esforço seriam de reduzir o número e os tipos de inspecções ao mínimo necessário para a segurança pública e a aplicação da lei e minimizar o poder discricionário dos inspectores. As normas devem ser razoáveis. Os procedimentos de inspecção devem ser claros. Os incentivos despropositados aos inspectores, tais como as comissões das multas aplicadas, devem ser eliminados. Devem ser implantados mecanismos de supervisão, gestão e controlo para fiscalizar o processo de inspecção e detectar possíveis abusos. Deve ser estabelecido um mecanismo de recurso para as empresas. O regime de inspecções resultante deve ser aplicado a todas as agências do governo com vista a minimizar a sobreposição das inspecções e a criar uma abordagem comum.

## **7. Corrupção nas Instituições**

### **7.1 Municípios**

A experiência de Moçambique em matéria de descentralização é nova e, apesar da grande promessa da descentralização, os seus novos municípios não estão livres da corrupção. As áreas mais propensas a comportamentos corruptos são o acesso à terra, polícia municipal, inspecções e aplicação e cobrança de multas. Apesar dos esforços tendentes a introduzir a participação pública na planificação e orçamento, ainda existe uma grande arbitrariedade na utilização dos recursos públicos. Em termos gerais, a capacidade ao nível municipal é fraca, os mecanismos de controlo administrativo são pouco firmes e os cidadãos ainda têm um acesso inadequado à informação sobre os serviços e processos, existindo também uma falta de entendimento do papel dos governos municipais. Um relatório de 2001 alertou para a corrupção descentralizada (AWEPA 2001).

Apesar destes constrangimentos, os governos municipais oferecem um potencial significativo para se preparar a sensibilização cívica, promover a participação, aumentar o acesso e desenvolver uma cultura de responsabilização e transparência democráticas. É interessante notar que a participação eleitoral ao nível nacional reduziu, enquanto que a participação nas eleições municipais aumentou, apesar deste aumento ser de um ponto de partida muito baixo (1998: 15 por cento; 2003: 24 por cento). Embora seja demasiado cedo para se afirmar se estas tendências prevalecerão, elas reflectem talvez a maior responsabilização dos oficiais eleitos ao nível local perante o seu eleitorado e um nível maior correspondente de confiança e de envolvimento do que em relação às suas contrapartes do governo ao nível nacional.

### **Ambiente institucional**

Em 1998, foram criados 33 municípios, que passaram por dois ciclos eleitorais. Mas estes municípios foram criados muito rapidamente, tendo havido uma preparação ou formação mínima para os que iam assumir a sua governação.

Com a delegação de poderes, os municípios podem definir a sua própria agenda e aumentar os impostos. Com as eleições do presidente do município e da assembleia, e com a institucionalização dos mecanismos de controlo e fiscalização, eles têm o potencial de serem relativamente transparentes e passíveis de responsabilização. Em alguns casos, o público esteve envolvido na planificação ao nível municipal, assim como em sessões abertas de discussão do orçamento. Os municípios colectam receitas essencialmente através das taxas dos mercados e outras, e também através de uma taxa paga à cabeça e de impostos sobre o rendimento predial em algumas cidades e recebem transferências centrais do Estado sob a forma de doações em bloco, mas actualmente a um nível inferior ao consagrado na constituição. Com o aumento da cobertura e da qualidade da prestação de serviços locais, serão cada vez mais sustentáveis através da cobrança de taxas.

Por outro lado, os 128 distritos têm administradores nomeados e a prestação de contas ao governo central é da base para o topo, e não do topo para a base. Eles cobram impostos, mas o processo é minimamente transparente. Estão a ser introduzidos processos participativos de planificação e financeiros em várias áreas numa base piloto (o modelo da província Nampula tem sido citado como um caso de sucesso), a serem reproduzidos noutras províncias. Este processo aumentou os níveis de transparência e de prestação de contas nos distritos em que estes programas foram implementados.

### **Intervenientes**

As ONGs locais e nacionais, bem como os doadores, promovem a capacitação em participação pública e advocacia aos níveis municipal e distrital. Através do apoio dos doadores, estes grupos estão envolvidos em acções de capacitação com vista a criar um diálogo regularizado entre a comunidade e os funcionários no processo de planificação através dos Fóruns Consultivos e Participativos (IPCC) e dos Comitês de Desenvolvimento Local. Por vezes, estes grupos são desviados por interesses políticos. Porém, em termos gerais, a sociedade civil ao nível local é muito fraca e não organizada.

O analfabetismo e a falta de escolarização nas zonas rurais constituem um problema importante na organização.

Com bases do poder independentes e a dependerem do eleitorado, os presidentes eleitos dos conselhos municipais estão potencialmente interessados em criar estruturas de governação mais transparentes e responsáveis nos municípios. Porém, eles têm uma autoridade limitada em relação ao nível central, recursos limitados com que trabalhar e fortes ligações com os dois principais partidos políticos. Estes factores tendem a limitar a sua capacidade de introduzir grandes mudanças. Contudo, parece que existem alguns activistas com visão entre os presidentes existentes que poderiam constituir uma nova onda de reformadores, caso lhes seja dada oportunidade e recursos.

### **Vulnerabilidade à corrupção**

Existe uma grande vulnerabilidade à corrupção nos municípios:

- Apesar da exigência de um plano de uso da terra, existe muita arbitrariedade por parte dos funcionários dos municípios quanto à atribuição dos títulos de uso da terra. Os mecanismos de controlo e fiscalização da concessão destes títulos são inadequados.
- O controlo dos concursos públicos é fraco, em especial os referentes aos serviços de construção. São criadas Comissões de Aquisições para efectuar o aprovisionamento de acordo com as regras preceituadas, mas existe pouca fiscalização do processo.
- Os municípios cobram uma variedade de impostos e taxas (pessoais, à cabeça, prediais, de empresas). Existe uma percepção pública generalizada de que há corrupção na cobrança e utilização destes impostos porque os cidadãos nem sempre vêem ou entendem como é que os referidos impostos são transformados em serviços públicos.
- As inspecções levadas a cabo pelos departamentos municipais nas principais cidades de Moçambique como Maputo e Beira são vistas como outra área de vulnerabilidade à corrupção devido ao poder discricionário excessivo detido pelos inspectores (vide a secção sobre Inspeções, desta avaliação).
- O Inspector Geral (para a auditoria interna) e o Tribunal Administrativo (para a auditoria externa) não têm capacidade para efectuar auditorias aos municípios com a frequência desejada. Tem havido relatórios sobre muitos casos de corrupção na Beira, a que nunca se deu seguimento. É essencial estabelecer e fortalecer a responsabilização aos níveis municipal e distrital.
- Raramente se dá seguimento e se monitora a implementação das recomendações dos auditores / inspectores.
- Geralmente os municípios não mantêm inventários do seu património do Estado.
- Os cidadãos normalmente não têm informação suficiente sobre os serviços municipais a que têm direito, nem sobre o custo dos referidos serviços.

## Recomendações de opções de reforma

- Dar continuidade, e talvez reproduzir ou aumentar, os programas de capacitação municipal dos doadores com vista a profissionalizar a função pública e a gestão; aumentar a participação do público e o seu contributo na planificação, definição do orçamento e nas decisões sobre a prestação de serviços;
- No futuro, logo que a recém criada Associação dos Municípios se tenha estabelecido como um órgão credível, contribuir para a sua capacitação e, através dela, ajudar a capacitar e a profissionalizar os presidentes dos municípios e as assembleias locais através de acções de formação, partilha das melhores práticas e reprodução de iniciativas bem sucedidas.
- Promover procedimentos nos governos municipais que iriam consolidar maiores mecanismos de controlo e fiscalização das decisões do executivo e reduzir o poder discricionário. Tal poderia ter a forma de fortalecimento das funções de supervisão da Assembleia Municipal eleita e de criação de unidades internas dentro dos departamentos municipais.
- Desenvolver um programa de educação cívica ao nível das bases, talvez através da rádio ou de outros meios acessíveis aos que não sabem ler por forma a fortalecer a sensibilização dos cidadãos quanto ao seu direito de mudar os valores, gerar actividades de advocacia e de os líderes locais adquirirem poderes para exigirem os seus direitos. A este respeito, recomendamos fortemente a pesquisa de oportunidades para promover a participação e a procura de responsabilização através de programas existentes noutros sectores (por exemplo, a saúde) que cheguem até às bases. Esta medida não só aprofunda as redes organizacionais já existentes, como também coloca questões de responsabilização pública no contexto de questões concretas que afectam a vida diária das pessoas.
- Estabelecer programas de educação cívica nas escolas com vista a desenvolver cidadãos responsáveis.
- Apoiar o desenvolvimento de campanhas e estratégias anti-corrupção, assim como mecanismos de monitorização da corrupção ao nível municipal. Onde for possível, estas campanhas e estratégias anti-corrupção podem ser ligadas aos centros de denúncia da corrupção existentes e podem ser encorajadas acções para se conseguirem soluções administrativas, se não forem soluções legais nos tribunais, para as preocupações dos cidadãos quanto aos alegados casos de corrupção.
- Os órgãos de comunicação de massas devem ser fortalecidos ao nível local – em especial a rádio – como um veículo de educação do público sobre os seus direitos, e também como uma saída para o jornalismo investigativo sobre as questões de corrupção. Podem ser criadas e/ou fortalecidas associações de jornalistas.

## 7.2 Partidos Políticos

O sistema de partidos políticos em vigor em Moçambique, dominado pelos dois principais partidos políticos, a Frelimo e a Renamo, contribui de muitas maneiras para aprofundar a falta de responsabilização, de transparência e de eficácia que caracteriza o sistema político no geral.

Embora o país tenha transitado nominalmente para uma democracia eleitoral multipartidária, praticamente toda a contestação entre os dois partidos tem lugar nas urnas. Após ter conseguido resultados significativos nas eleições de 1994 e de 1999, a Renamo perdeu apoio considerável nas eleições gerais do ano passado. Um facto dominante da vida política moçambicana é a falta de clareza da linha que separa o partido (Frelimo) e o Estado, tornando assim a separação e o equilíbrio de forças em algo sem significado e que pouco contribui para controlar os excessos praticados por qualquer braço do governo ou do partido. A equipa ficou surpreendida com a relevância mínima da Assembleia da República em todas as suas discussões e o domínio do poder judicial pelos interesses políticos é discutido noutro ponto deste relatório. O resultado desta situação é que a) a concorrência política – a oportunidade mais básica para os cidadãos responsabilizarem o governo – não é um recurso efectivo para se controlar o problema da corrupção e b) os braços do governo não facultam vias de controlo e fiscalização.

### **Corrupção na gestão das finanças dos partidos políticos e nas eleições**

O domínio do regime Presidencialista, aliado ao fraco braço legislativo, faz com que a política eleitoral em Moçambique seja um jogo em que o vencedor fica com tudo. Este facto aumenta o que está em jogo no período eleitoral para ambos os partidos – um encorajamento ao comportamento corrupto, como é o caso da compra de votos, a utilização imprópria de recursos do Estado para as campanhas pelo partido no poder, o financiamento das campanhas a partir de fontes impróprias e a fraude eleitoral. Com efeito, embora todos estes comportamentos tenham sido notados em eleições anteriores, até à data, o seu nível não foi tão grande que tenha invalidado os resultados gerais das eleições.

Um partido político é elegível para os assentos na Assembleia da República e para a obtenção de fundos do Estado se tiver atingido cinco por cento do total dos votos em qualquer eleição para a Assembleia da República. Porém, até à data, esta disposição resultou em apenas alguns assentos na Assembleia da República para uma pequena coligação de partidos em 1994. Em 1999, dez pequenos partidos tiveram que se juntar à Renamo numa coligação para poderem obter assentos na Assembleia da República. Nenhum outro partido conseguiu atingir cinco por cento dos votos nas eleições de 2004.

Ambos os partidos recebem fundos do Estado proporcionalmente ao número de assentos que cada partido detém na Assembleia da República. Não existem leis que estipulem como é que se deve prestar contas sobre os fundos dos partidos obtidos através da angariação particular, daí que não exista praticamente nenhuma transparência na gestão

destes fundos. Actualmente não existe o requisito de os partidos ou candidatos prestarem contas sobre os fundos que angariam, as fontes desses fundos, ou como os mesmos são utilizados. Com efeito, este tipo de prestação de contas parece não existir mesmo dentro da estrutura partidária. Um membro sénior da Renamo com quem falámos indicou que não tinha conhecimento de qualquer relatório financeiro alguma vez ter sido apresentado num congresso do partido. Contudo, os fundos gerados a título particular são relativamente insignificantes para a Renamo. A Frelimo angaria alguns fundos privados, mas não se sabe em que montantes. A Frelimo também possui investimentos privados, mas a sua dimensão não está clara.

### **Corrupção e falta de concorrência política**

A Frelimo tomou o poder após a independência como única alternativa viável ao regime colonial e governou o país como Estado monopartidário até à assinatura do acordo de paz e à realização das primeiras eleições registadas no país em 1994. Todavia, a estrutura e o comportamento institucional da Frelimo pouco mudaram com o advento do multipartidarismo. O partido herdou uma infra-estrutura significativa desde a altura do regime monopartidário, como por exemplo os edifícios do partido construídos aos níveis distrital, provincial e nacional que lhe permitiram manter uma presença física alargada. Embora a separação das funções do Estado e do partido tenha sido decretada legalmente, na realidade, muitos funcionários do Estado ainda são membros da Frelimo e, por isso, muitas das normas vigentes da era do monopartidarismo sobreviveram.

A Renamo surgiu como um partido político a partir de um exército de guerrilha à volta da personalidade do seu líder, Afonso Dhlakama, e tem se mostrado muito menos organizada que a Frelimo. Talvez porque a Renamo ainda tenha que conquistar a Presidência e, deste modo, alguma experiência de governação no panorama político pós-guerra, o partido pouco tem feito para desenvolver uma plataforma ou postura em relação a questões de políticas ou para servir de órgão de fiscalização do seu partido rival. Internamente, o partido tem sido quase que completamente dominado pelo seu líder, que tem constantemente eliminado do partido os potenciais concorrentes, destruindo ainda mais o conhecimento organizacional, a base de habilidades e a estrutura da Renamo.

O desequilíbrio da força organizacional é simultaneamente a causa e o sintoma da corrupção e da falta de transparência que caracteriza o sector público em Moçambique. A Frelimo beneficia imenso do acesso aos recursos do Estado não apenas durante as campanhas políticas, mas talvez ainda mais da capacidade contínua de utilizar o seu controlo do Estado para dar protecção sob a forma de emprego e acesso aos serviços públicos. Este facto contribui para manter o domínio político, em especial nas zonas rurais onde as alternativas aos postos de trabalho e serviços prestados pelo Estado são mais reduzidas, o que, por sua vez, reduz ainda mais a oportunidade de as pessoas se sentirem à vontade para condenarem as actividades de corrupção e outros abusos do poder. (Tal como disse um entrevistado, “quanto mais se afasta de Maputo, menos liberdade existe”). Os dois partidos mostram-se extremamente hierárquicos e controlados ao nível central. Esta situação limita o contributo ou a participação das bases e favorece o

tipo de elitismo e de nepotismo que têm caracterizado o sistema político nos últimos anos.

### **Recomendações para a reforma**

A probabilidade de reforma no funcionamento dos partidos políticos ou na concorrência entre os dois partidos dominantes é uma questão essencialmente de vontade política. A influência que os doadores podem exercer é reduzida, salvo no contexto do diálogo diplomático e das políticas que enfatiza os problemas criados pela falta de transparência no sistema político e pela utilização não controlada dos recursos do Estado para fins políticos. Os programas dos doadores implementados no passado investiram no fortalecimento dos partidos políticos em Moçambique, mas a eficácia organizacional da Frelimo e a falta de visão da liderança da Renamo são aspectos que contribuíram para que o programa não tivesse o impacto desejado de aumentar a concorrência política em Moçambique.<sup>12</sup>

Posto isto, entre as mudanças que os dirigentes políticos deveriam ser encorajados a considerar encontram-se as seguintes:

- Regulamentos para a declaração transparente de todas as receitas e despesas dos partidos, incluindo a exigência da realização de auditorias regulares. Esta medida deve, obviamente, ser acompanhada por uma declaração regular e transparente das receitas e despesas dos partidos.
- Reduzir a barreira dos cinco por cento para os novos partidos políticos conseguirem assentos na Assembleia da República por forma a encorajar o desenvolvimento de novos partidos políticos e permitir novas vozes e perspectivas no debate nacional.
- Criação de uma unidade de análise parlamentar apartidária que preste apoio a todos os deputados facultando-lhes informação, análises e assistência na elaboração de legislação. Uma unidade desta natureza poderia potencialmente contribuir para sanar as actuais disparidades que se verificam dentro da Assembleia da República em termos de acesso à informação, que muitas vezes é transmitida em primeiro lugar aos membros do partido Frelimo, deixando os deputados do partido minoritário sem informação ou análise para sustentar as suas conclusões. No geral, isto pode contribuir para moderar as fragilidades da Assembleia da República como fórum de discussão de questões de relevância nacional, como é o caso da corrupção.

---

<sup>12</sup> SAL Consultoria “Avaliação do Programa do PARTIDO,” Setembro de 2004.

## 8. Opções de Programação Multi-Sectorial

Vários temas multi-sectoriais são abordados na nossa avaliação que estão virados para os principais caminhos multi-sectoriais que devem ser seguidos para se ultrapassarem os obstáculos que se colocam ao combate e controlo da corrupção em Moçambique. Estas opções de programas podem criar as bases para recomendações mais específicas aos sectores, enfatizadas nas secções anteriores do presente relatório.

### **Fortalecer a pressão do lado da procura sobre o governo com vista à prestação de contas**

A maior parte dos programas dos doadores centra-se actualmente nas iniciativas do lado da oferta, isto é, o fortalecimento do governo e das suas instituições e procedimentos, e não no fortalecimento do lado da procura da equação, nomeadamente a actividade de advocacia pela sociedade civil, sector privado e órgãos de comunicação de massas. O apoio ao trabalho da CTA com vista a promover os interesses da comunidade empresarial para reduzir as barreiras administrativas e os procedimentos e regulamentos propensos à ocorrência de casos de corrupção constitui uma excepção importante e promissora.

A sociedade civil é extremamente fraca em Moçambique, especialmente quando se trata da actividade de advocacia. Existem também muito poucas organizações da sociedade civil viradas especificamente para a reforma anti-corrupção. Um caminho recomendado para as actividades dos doadores no futuro é o apoio à emergência de uma *aliança das organizações da sociedade civil existentes*. Não é necessário que estas organizações estejam estabelecidas para se promover a democracia, os direitos humanos ou a anti-corrupção; as que se encontram a prestar serviços sociais em áreas particulares ou que representam eleitorados particulares devem também partilhar um interesse comum na redução da corrupção, uma vez que ela afecta os seus membros.

A aliança da sociedade civil contra a corrupção pode ser moldada com base em alianças semelhantes em Moçambique que se constituíram, por exemplo, à volta do acesso à terra, dívida externa e outras questões. Estas parcerias da sociedade civil constituíram forças importantes que exigiram uma maior transparência e prestação de contas do governo na Rússia, Ucrânia, Albânia, Bulgária, Geórgia e noutros países. Em Moçambique, os grupos da sociedade civil, tais como as organizações para a democracia e direitos humanos, ONGs de prestação de serviços, organizações religiosas e grupos de mulheres, entre outros, podem servir de núcleo de uma coligação anti-corrupção.

Além do supracitado, encorajamos fortemente a Missão da USAID a explorar formas de **integrar** os objectivos, mensagens e actividades anti-corrupção e de responsabilização nos seus programas e a incentivar os outros doadores a procederem da mesma forma. Dentro do programa da USAID existem oportunidades para se integrarem as actividades anti-corrupção quando se trabalha com organizações na área da saúde e no sector privado, assim como os ministérios centrais e outras autoridades. Esta abordagem possui dois benefícios. Primeiro, ela alia as questões anti-corrupção e de responsabilização às preocupações do dia a dia do cidadão comum e pode facultar-lhes ferramentas e

conceitos para que sejam agentes activos da mudança. Segundo, poderá haver uma dinâmica política ligeiramente menos problemática à volta de questões como a “prestação de cuidados sanitários aos pobres” ou “melhoria da educação” do que “combate à corrupção”.

### **Introduzir disposições sobre a transparência em todos os programas dos doadores**

A transparência básica na afectação e utilização dos recursos constitui um instrumento poderoso para melhorar o equilíbrio de forças entre o governo e a sociedade. Moçambique está a tomar algumas medidas iniciais, mas os programas dos doadores poderiam aprofundá-las. Novas iniciativas poderiam instituir a prática de audiências abertas para a discussão de questões do orçamento, publicar leis e decisões judiciais, afixar os preços dos serviços públicos e patrocinar campanhas de sensibilização dirigidas ao público sobre os direitos dos cidadãos e a prestação de serviços.

### **Tornar as mensagens de educação cívica e responsabilização num aspecto contínuo das actividades dos doadores**

O “lado da procura” da equação anti-corrupção nem sempre tem que se centrar especificamente em questões de corrupção. Moçambique ainda é uma democracia jovem e os conceitos de participação pública e fiscalização do governo ainda não se desenvolveram para além da noção da necessidade de se apresentarem para votar de quatro em quatro anos. Os programas de educação cívica têm sido essencialmente programas de educação dos eleitores (e não têm sido sustentados entre as eleições), ou programas de educação sobre o HIV/SIDA; porém, muitos destes programas incluem elementos de participação do público e de “cidadãos responsáveis”, em particular em questões como a discussão do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza. Alguns destes programas têm a vantagem acrescida de irem para além das ONGs normais de “democracia e governação” até aos grupos como igrejas, associações de produtores e outros com maior acesso às bases da sociedade moçambicana.

### **Coordenação de alto nível dos doadores sobre a corrupção**

Para que os doadores tenham o máximo de eficácia, é necessário que seja formulada uma mensagem clara e consistente sobre a corrupção e a mesma transmitida ao governo. Devido ao grau e profundidade dos comportamentos corruptos em Moçambique, não é adequado um enfoque sobre a corrupção ao nível técnico, excepto quando as reformas são de natureza mais técnica. Um esforço de coordenação de alto nível dos doadores (nível de Directores de Missão) indicaria a seriedade dos doadores e permitiria a realização de discussões que tomem em consideração a natureza multifacetada, e muitas vezes política, da corrupção em Moçambique. (Esta coordenação de alto nível dos doadores existe actualmente no Bangladesh – um outro país como uma pontuação baixa de acordo com o índice de corrupção da Transparency International. No Bangladesh, a coordenação de alto nível dos doadores procura influenciar todo o apoio externo para que os órgãos decisórios locais sejam influenciados na adopção de programas mais vigorosos de reforma da transparência e responsabilização). O ideal seria que o esforço em

Moçambique se centrasse no problema global do comportamento corrupto, com ênfase na vontade política, na grande corrupção e nas ligações cada vez maiores com o crime organizado. Os doadores podem exercer a sua influência através das seguintes acções:

- Integração de iniciativas anti-corrupção em todos os programas e capacitação institucional ao nível nacional por forma a garantir a transparência e a responsabilização. Esta acção pode ter a forma, por exemplo, de criação de conselhos de fiscalização constituídos por cidadãos locais no âmbito dos programas de saúde existentes para que os funcionários prestem contas das despesas do orçamento nos hospitais e centros de saúde, e de criação de unidades de auditoria interna ao nível municipal para monitorarem o processo de aquisições no âmbito dos programas de governação local.
- Sublinhar de forma consistente no diálogo diplomático e com os doadores que devem ser realizadas acções concretas para que a actual retórica sobre o combate à corrupção seja levada a sério.
- Promoção da procura em relação aos esforços anti-corrupção através do apoio da sociedade civil, dos órgãos de informação, do sector privado e de outros defensores da reforma.
- Criação de um conjunto de indicadores e marcos de referência significativos para medir o progresso registado contra a corrupção e imposição de condições no apoio ao orçamento aos programas de assistência técnica no futuro se não forem demonstrados resultados significativos. Os indicadores devem passar da simples formulação de estratégias e da publicação de leis para a implementação de reformas reais que aumentem a transparência e permitam uma verdadeira responsabilização nas funções e sectores chave do governo.
- Orientação da assistência técnica e financeira para que ela atinja “resultados no terreno” e maior atenção aos veículos de informação de retorno para identificar os resultados, impactos e pontos de vista dos utentes dos serviços públicos e investimentos, assim como auditoria, revisão e acompanhamento de avaliações periódicas das despesas e dos projectos do sector público.
- Criação de um grupo de coordenação de alto nível dos doadores com vista à elaboração de uma mensagem clara e coordenada sobre a corrupção para o governo; encorajar e monitorar a integração da corrupção em formas de assistência dos doadores; e encorajar uma maior sinergia entre os programas dos doadores sobre a corrupção.

### **Apoio à governação local**

Os governos municipais eleitos ao nível local são um fenómeno recente em Moçambique, proporcionando novas oportunidades para o desenvolvimento de uma maior cultura de participação democrática e de responsabilização do governo no país.

- **Elementos eleitos ao nível Local** – Os Presidentes e os vereadores dos municípios representam um grupo de dirigentes eleitos que prestam contas ao eleitorado. Como tal, eles podem ser mais responsáveis na realização de iniciativas anti-corrupção que demonstrem o seu compromisso em relação aos

eleitores. Vários programas dos doadores encontram-se neste momento a capacitar os funcionários eleitos ao nível local e administradores na geração de receitas locais, prestação de serviços aos residentes, gestão de fundos, organização de processos de planificação participativa e outras actividades que promovem a transparência e prestação de contas locais. Pode haver potencial para alargar e aprofundar os esforços anti-corrupção existentes nos municípios alvo, talvez trabalhando noutros sectores, tais como a saúde e educação, ou para ganhar experiência e credibilidade como organizações nacionais ou regionais de funcionários eleitos localmente (por exemplo, a recém criada Associação dos Municípios). Uma vez que as instituições municipais e do governo local e seus funcionários são relativamente novos, podem aprender da experiência partilhada dos municípios de outros países.

- **Conselhos Consultivos Distritais** – Estes novos conselhos, que encorajam a participação pública na planificação descentralizada, podem ser um outro alvo de acções anti-corrupção no futuro. A USAID e outros programas dos doadores estão a expandir muitos dos seus programas locais para trabalharem com estes conselhos e capacitá-los. As actividades de transparência e o controlo da prestação de contas podem ser incluídas como parte destes programas.

### **Identificar, trabalhar e apoiar potenciais defensores da reforma**

Para motivar novos programas anti-corrupção, muitas vezes é útil identificar personalidades enérgicas, mas raras, que estejam dispostas a defender as reformas na transparência e prestação de contas. Esta avaliação identificou vários possíveis candidatos que vale a pena explorar com base nas suas acções e declarações no passado. Devido às questões de risco e sensíveis envolvidas no combate à corrupção, é importante que os doadores apoiem, de uma maneira firme e visível, estes defensores no decurso das suas iniciativas. Os potenciais defensores que podem servir de ponto de entrada para os programas anti-corrupção podem ser encontrados entre os seguintes:

- **Ministros** – Como são novos nos seus cargos, o controlo da pequena corrupção de baixo nível na sua esfera de autoridade pode ser considerado muito atractivo – as suas iniciativas seriam consideradas como progressistas enquanto que, ao mesmo tempo, não teriam impacto nos interesses adquiridos ao nível mais alto. O Ministro da Saúde, em particular, tem se mostrado sem rodeios e empenhado nesta oposição à pequena corrupção. Outros candidatos que foram recomendados durante a nossa avaliação incluem o Ministro da Educação, o Ministro da Administração Estatal, o Ministro da Indústria e Comércio e o Ministro da Energia. Uma primeira etapa seria encomendar uma auditoria dos seus ministérios.
- **Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) na Procuradoria Geral da República** – Pelo menos no papel, este Gabinete tem poderes significativos para lidar com a corrupção dentro do sistema judicial. Se os

doadores acreditarem que existe um compromisso sincero em relação a resultados reais através deste Gabinete, podem contribuir para a sua capacitação através do apoio às suas actividades, formando os seus quadros, etc. Os doadores devem igualmente pressionar o governo para que garanta que os casos sejam julgados logo que chegam à barra dos tribunais.

- **Comissão Técnica da Estratégia Nacional Anti-corrupção** – Logo que a Estratégia Nacional Anti-corrupção tenha sido aprovada, será criada uma Comissão Técnica para supervisionar, monitorar e avaliar a implementação da Estratégia. Tal como se sugere anteriormente, se houver a convicção de que o governo apoia totalmente a estratégia e pretende ver resultados, o apoio dos doadores a este órgão contribuirá para promover os objectivos e iniciativas da Estratégia.
- **Órgãos de Informação** – O apoio às rádios em particular pode contribuir para passar a palavra sobre os direitos dos cidadãos, conferindo assim poderes ao público em relação aos funcionários corruptos.

### **Promover a profissionalização e a despolitização da burocracia**

Para quebrar o ciclo da protecção política e gerar uma burocracia competente e profissional que implemente e execute as leis e procedimentos sem influência política, torna-se crucial separar a liderança política dos ministérios dos quadros tecnocráticos dos ministérios. Para tal, a reforma do sector público deve estabelecer e fortalecer uma função pública baseada no mérito, incluindo reformas no processo de recrutamento, revisão do desempenho, promoções e medidas disciplinares. Uma administração baseada no mérito irá exigir programas significativos para formar e capacitar os funcionários públicos na área técnica e de gestão. Os programas dos doadores podem apoiar o desenvolvimento de uma Academia de Administração Pública e outros programas de formação específicos dos ministérios.

## **9. Priorização das Opções Sectoriais e Multi-Sectoriais**

A presente secção integra as recomendações das secções anteriores num pacote anti-corrupção global que pode ser tomado em consideração pela USAID / Moçambique e outros doadores. Algumas das opções de programação são de natureza sectorial e outras são globais e multi-sectoriais. O quadro a seguir apresentado procura dar alguma orientação sobre as prioridades destas opções de programação identificando contrapartes chave que teriam que ser envolvidas, a viabilidade da implementação das opções a curto, médio ou longo prazos e o horizonte temporal provável para se esperarem resultados.

## Resumo das Opções do Programa Anti-corrupção

Opções do Programa Anti-corrupção	Principais contrapartes	Viabilidade	Potencial Nível do Impacto	Prioridade Relativa	Calendário de Implementação	Previsão do Impacto
<b>Opções Multi-sectoriais</b>						
Fortalecer a pressão do lado da procura sobre o governo para que este seja responsabilizado	Organizações da sociedade civil e associações empresariais	Média a grande. O principal constrangimento aqui é a falta de capacidade entre os actores da sociedade civil e um número relativamente reduzido de organizações	Reduzido a médio. Esta intervenção levará anos até produzir impactos significativos, mas que irão gerar sucessos pequenos e importantes com impacto directo na vida das pessoas.	Máxima	Curto prazo	Curto prazo
Introduzir dispositivos de transparência nos programas dos doadores	Ministérios do sector	Média a grande.	Reduzido a médio. Pouco provável que tenha impacto na grande corrupção, mas pode ter um impacto visível na pequena corrupção.	Máxima	Curto prazo	Médio prazo
Integrar actividades anti-corrupção em todos os programas dos doadores	Doadores	Média a grande	Reduzido a médio. Esta é uma intervenção a longo prazo que terá o seu impacto principal na pequena corrupção.	Grande	Curto prazo	Curto prazo
Coordenação de alto nível dos doadores sobre questões de corrupção	Organizações de doadores	Grande	Grande	Máxima	Curto prazo	Curto prazo
Identificar e apoiar potenciais defensores da reforma: Ministros seleccionados, oficiais locais eleitos, conselhos consultivos distritais, Unidade Anti-corrupção, Comissão Técnica da	Defensores seleccionados	Reduzida a média. Depende da vontade política do indivíduo e da sua capacidade de galvanizar a mudança.	Difícil dizer.	Grande	Curto prazo	Médio prazo

<b>Opções do Programa Anti-corrupção</b>	<b>Principais contrapartes</b>	<b>Viabilidade</b>	<b>Potencial Nível do Impacto</b>	<b>Prioridade Relativa</b>	<b>Calendário de Implementação</b>	<b>Previsão do Impacto</b>
Estratégia Nacional, órgãos de comunicação de massas						
Promover a profissionalização e a despolitização da burocracia	Departamento dos Recursos Humanos do Ministério da Saúde (como teste piloto)	Reduzida. Dependente das reformas estruturais mais amplas e de uma vontade política séria. Um empreendimento de vulto e dispendioso	Reduzido a médio.	Reduzida	Médio prazo	Longo prazo
<b>Sector Judicial</b>						
Alargamento da coligação envolvida na elaboração dos planos da reforma judicial	Advogados e juizes em prol da reforma	Média a grande, dependendo da vontade de participação dos reformadores e da capacidade de os identificar.	Médio. Uma série de vezes a favor dos esforços da reforma pode abrir o ...	Reduzida para a USAID se outros doadores estiverem envolvidos	Médio prazo	Médio prazo
Elaboração dos dados sobre o desempenho dos tribunais	Tribunais	Média	Médio	Reduzida	Médio prazo	Longo prazo
Introdução de práticas de RAC	Advogados e juizes em prol da reforma	Média a grande. É provável que a MCC introduza RAC no norte.	Reduzido	Média	Médio prazo	Médio prazo
Lidar com os nós de estrangulamento nas acusações de corrupção	Procuradoria Geral da República, Ministro da Justiça, Presidente	Reduzida a média. O envolvimento aqui deve ser para mobilizar a vontade política aos níveis mais altos; se ela não for evidente, então deve-se terminar o apoio à AC no futuro.	Reduzido a médio, dependendo da resposta.	Grande	Curto prazo	Médio prazo
<b>Sector da Saúde</b>						
Melhorar os mecanismos de supervisão e controlo para o registo e aquisição de	Central de Medicamentos e Artigos Médicos; Inspectores do	Média a grande. Existem muitos doadores interessados e muita supervisão	Médio a grande. Existe muito dinheiro envolvido, o que tem impacto na	Grande	Médio prazo	Longo prazo

<b>Opções do Programa Anti-corrupção</b>	<b>Principais contrapartes</b>	<b>Viabilidade</b>	<b>Potencial Nível do Impacto</b>	<b>Prioridade Relativa</b>	<b>Calendário de Implementação</b>	<b>Previsão do Impacto</b>
medicamentos	Ministério da Saúde	(embora isto possa contribuir para o problema, dado o valor elevado do financiamento).	grande e pequena corrupção.			
Melhorar a gestão dos recursos humanos	Director dos Recursos Humanos do Ministério da Saúde	Reduzida a média. Este é um esforço a longo prazo e os incentivos e motores da mudança ainda não existem.	Reduzido. A mudança será mais guiada do lado da procura, sanções claras e demonstração de vontade política .	Reduzida	Médio prazo	Longo prazo
Promover a participação dos cidadãos e a advocacia	Organizações da sociedade civil ao nível local	Grande.	Grande.	Máxima	Curto prazo	Curto prazo
<b>Sector da Educação</b>						
Promover a gestão dos recursos humanos e a formação em gestão baseada no mérito	Ministério da Educação	É necessária mais informação. Este será um esforço a longo prazo com resultados incertos, uma vez que é uma solução tecnocrática para um problema político	Reduzido	Reduzida	Médio prazo	Longo prazo
Sensibilizar o público sobre a corrupção sexual das crianças	Sociedade civil, órgãos de informação.	Média. É necessário encontrar um parceiro capaz e interessado. O ideal seria que fosse guiado pela procura.	Não está claro	Média	Curto prazo	Médio prazo
Fortalecer a participação dos cidadãos através dos conselhos escolares e de programas de sensibilização	Organização da sociedade civil ao nível local.	É necessária mais informação	A experiência de outros países, ex. Bangladesh, indica que pode ser muito eficaz.	Grande	Curto prazo	Curto prazo
<b>Finanças Públicas e Orçamento</b>						
Promover a procura da prestação de contas	Sociedade civil e comunidade empresarial; Assembleia da	Média. Encontrar parceiros interessados (isto é, parcerias	Média. Esta é uma área crítica para a transparência e	Grande	Curto prazo	Médio prazo

<b>Opções do Programa Anti-corrupção</b>	<b>Principais contrapartes</b>	<b>Viabilidade</b>	<b>Potencial Nível do Impacto</b>	<b>Prioridade Relativa</b>	<b>Calendário de Implementação</b>	<b>Previsão do Impacto</b>
	República e outros órgãos de fiscalização.	guiadas pela procura) pode ser a parte mais difícil para se conseguir isto.	prestação de contas. Um verdadeiro ponto de partida.			
Promover maior liderança e gestão da planificação e orçamento nos ministérios do sector	Ministérios do sector	Média. Isto já está a ser feito pelos doadores em diferentes ministérios, mas é trabalho intensivo e não implica questões de vontade política.	Reduzido. Não aborda grandes questões estruturais e vontade política, que são necessários para que estes esforços tenham impacto.	Reduzida	Médio prazo	Longo prazo
<b>Aquisições do Estado</b>						
Envolver a sociedade civil e o sector privado como órgãos externos de controlo do processo	Sociedade civil e organizações empresariais	Reduzida a média. Encontrar parceiros da sociedade civil e capacitá-los será um obstáculo. Deve ser guiado pela procura na medida do possível.	Médio a grande. Esta é uma área de intervenção importante e com resultados potencialmente significativos.	Grande	Curto prazo	Curto prazo
Integrar procedimentos de aquisição dos doadores	Ministérios do sector	Média	Reduzido a médio	Média	Médio prazo	Médio prazo
<b>Alfândegas</b>						
Simplificar os direitos e taxas aduaneiras	Administração das Alfândegas	Média	Grande	Média	Médio prazo	Longo prazo
Apoiar programas de profissionalização, formação e disciplinares	Administração das Alfândegas	Média a grande	Reduzida. Deve estar ligado às outras reformas.	Reduzida	Médio prazo	Médio prazo
Fortalecer os sistemas de aplicação da legislação	Administração das Alfândegas	Média	Grande	Média	Médio prazo	Médio prazo
Reduzir os períodos de desalfandegamento	Administração das Alfândegas	Média	Médio	Média	Médio prazo	Médio prazo
Apoiar o Conselho Superior Técnico das Alfândegas como canal de informação de retorno dos utentes	Administração das Alfândegas e clientes do sector	Grande	Moderado	Grande	Curto prazo	Curto prazo
<b>Inspecções</b>						
Apoiar a simplificação	Ministérios do	Reduzida. Este	Médio	Reduzida	Médio	Longo

<b>Opções do Programa Anti-corrupção</b>	<b>Principais contrapartes</b>	<b>Viabilidade</b>	<b>Potencial Nível do Impacto</b>	<b>Prioridade Relativa</b>	<b>Calendário de Implementação</b>	<b>Previsão do Impacto</b>
do quadro regulador	sector e associações empresariais	será trabalho intensivo e deve ter lugar em todos os ministérios relevantes e departamentos do governo local			prazo	prazo
Apoiar a simplificação dos procedimentos de inspecção	Ministérios do sector e associações empresariais	Reduzida a média.	Reduzido. Dependente da vontade política e da simplificação do quadro regulador.	Reduzida	Curto prazo	Médio prazo
<b>Municípios</b>						
Apoiar a expansão da integração das iniciativas anti-corrupção para os programas de assistência aos governos municipais	Localidades, Associação dos Municípios, Presidentes, Conselho e Assembleia Municipais	Média a grande.	Reduzido a médio	Grande	Curto prazo	Curto prazo
Fortalecer os órgãos de fiscalização a todos os níveis	Assembleias Municipais, Líderes Comunitários	Média a grande	Médio	Grande	Curto prazo	Médio prazo
Apoiar programas de advocacia e de educação cívica dos cidadãos ao nível das bases	ONGs locais Órgãos de informação locais	Média a grande	Reduzido a médio	Média	Curto prazo	Curto prazo
Apoiar a criação de agendas locais anti-corrupção e mecanismos de monitorização da corrupção ao nível local	ONGs locais, funcionários eleitos e órgãos de informação	Média	Médio a grande	Média	Curto prazo	Curto prazo
Apoiar a capacitação dos órgãos de informação locais	Órgãos de informação locais	Média	Média a grande	Grande	Curto prazo	Curto prazo
Apoiar / encorajar o IGF, Tribunal Administrativo e GCCC para que faça inspecções / auditorias aos municípios	TA, IGF, GCCC	Média a grande	Médio	Média	Médio prazo	Médio a longo prazo

<b>Opções do Programa Anti-corrupção</b>	<b>Principais contrapartes</b>	<b>Viabilidade</b>	<b>Potencial Nível do Impacto</b>	<b>Prioridade Relativa</b>	<b>Calendário de Implementação</b>	<b>Previsão do Impacto</b>
<b>Partidos Políticos</b>						
Apoiar a elaboração de regulamentos sobre a transparência na prestação de contas das receitas e despesas dos partidos e em termos de número de assentos	Comissões da Assembleia da República; partidos políticos	Reduzida. Actualmente não existe nenhum movimento para se fazer isto, nem um apoio claro de qualquer quadrante.	Reduzido a médio. Esta seria uma primeira medida importante na promoção da responsabilização, mas dependeria da implementação.	Média	Longo prazo	Longo prazo
Apoiar o estabelecimento de uma unidade de análise parlamentar	Assembleia da República	Reduzida. Não parece haver apoio do governo neste momento.	Não está claro. Esta intervenção aumentaria imenso a independência e a capacidade da Assembleia da República e levaria tempo a produzir resultados relacionados com a corrupção.	Reduzida	Médio prazo	Médio prazo

Pelo facto de esta avaliação ter sido realizada num período de duas semanas, a sua cobertura limita-se aos aspectos principais. Existem outras áreas emergentes que são vulneráveis à corrupção e em que as opções programáticas poderiam ser eficazes, mas que são apenas abordadas de forma resumida no presente relatório. Estas incluem potenciais problemas que poderiam surgir nas indústrias extractivas e as reformas na auditoria e controlo que seriam possíveis no Tribunal Administrativo.

## **10. Sinais de Vontade Política para Combater a Corrupção**

Infelizmente não existe um único conjunto de critérios ou indicadores que possa ser utilizado pelos doadores, cidadãos, organizações da sociedade civil, opositores políticos ou outros para julgar a vontade política relativa de um governo combater a corrupção. Em Moçambique, este aspecto é complicado por vários factores, nomeadamente: a democracia nascente no país, o domínio de todos os braços do governo por um único partido, facto que mina o controlo e a fiscalização, a inexistência de prestação de contas

directa aos cidadãos, mecanismos de controlo frágeis para detectar abusos, impunidade dos indivíduos ricos e com ligações políticas, fraca capacidade da sociedade civil, inexistência de um envolvimento significativo da sociedade civil no governo e um clima de secretismo e opacidade penetrantes no governo e nos partidos políticos. O movimento nestas questões estruturais constituirá, então, o verdadeiro teste da maturação democrática e da vontade política de combater a corrupção pela raiz.

Entretanto, os doadores e outros que procurem verificar a vontade política devem olhar para as reformas que têm um impacto significativo nos factores críticos que criam um ambiente favorável à corrupção em Moçambique. Estas reformas devem procurar:

- Fortalecer os mecanismos de controlo e fiscalização entre todos os braços do governo, com ênfase particular na independência e imparcialidade do poder judicial;
- Melhorar os mecanismos de controlo que fortalecem a prestação de contas directa perante os cidadãos;
- Eliminar a cultura da impunidade e aplicar a lei de forma igual a todos os cidadãos;
- Fortalecer a capacidade da sociedade civil de contribuir e monitorar o progresso dos esforços anti-corrupção; e
- Aumentar a transparência do governo e dos partidos políticos.

Porque a natureza destas reformas é vasta e levará tempo a implementar cabalmente, é difícil prever com antecedência indicações de curto prazo da vontade política. Contudo, as medidas que demonstrariam uma maior seriedade por parte do governo são as que abordam os pontos centrais em que a corrupção mais problemática é perpetrada ou protegida, nomeadamente:

- Dar seguimento ou reabrir os casos de crimes e processos importantes que foram mal ou inadequadamente instaurados num passado recente, incluindo os assassinatos de Carlos Cardoso e António Siba Siba Macuacua e crimes associados.
- Aumentar a disseminação e o acesso (isto é, apresentado num formato prático e de fácil compreensão) à informação crítica do governo, por exemplo, orçamentos, despesas e receitas públicas.
- Maior transparência em aquisições importantes, incluindo um envolvimento activo e informado da sociedade civil como entidade de fiscalização.
- Maior transparência no financiamento às campanhas e partidos políticos.
- Menor utilização dos recursos públicos nas campanhas políticas.
- Declaração pública de bens, em particular dos bens dos funcionários eleitos e dos nomeados para cargos políticos chave.

Outras etapas importantes no caminho da reforma podem ser um sinal da vontade política, mas são mais difíceis de ler e, por essa razão, devem ser vistas com maior cepticismo como indicação de seriedade no combate à corrupção. Os tipos de esforços que se seguem podem ser esforços autênticos (cujas perspectivas de sucesso serão

inevitavelmente prejudicadas se não forem tomadas medidas de reforma estrutural mais amplas), ou poderão simplesmente ser um esforço para desviar a crítica e as atenções dos problemas reais.

- Publicação de leis ou elaboração de regulamentos. Embora estas sejam medidas importantes, é na implementação que se manifesta a intenção dos dirigentes políticos.
- Exortações do compromisso político ou da necessidade de mudança. Falar honestamente sobre a necessidade de mudança e do empenho político é uma primeira medida excelente, mas sem uma acção significativa sobre aquilo que serão reformas indubitavelmente difíceis e gigantescas, as palavras não são suficientes.
- Reformas e soluções técnicas. Estas são também medidas importantes da reforma mas, por si sós, elas não são necessariamente um sinal do empenho político e, na realidade, podem ser uma maneira de demonstrar acção sobre uma questão sem que se pretenda mudar o status quo de uma forma significativa.

## Bibliografia

- Austral (2005), *National Survey on Governance and Corruption*, Austral Consultoria e Projectos, Lda.
- AWEPA (1995), *Mozambique Political Process Bulletin*, No.32, European Parliamentarians for Africa, Amsterdam.
- AWEPA, *The Laboratories of the Mozambican Municipalization Process*, Occasional Papers Series No.9)
- Berger, Nadja (2002), “Corruption Risk Profile for Municipalities: Catandica, Manica and Vilankulo,” para o Ministério da Administração Estatal, Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico, GTZ, e PNUD, Maputo, Moçambique.
- Commercial and Industrial Association of Sofala, Technical Note from Labour Group. 2003
- Eames, Diane and Alain Thery (2002), “Assessment of Corruption and Red Tape as Barriers to Trade and Investment in Mozambique,” Relatório Final para a Agência dos Estados para o Desenvolvimento Internacional.
- Embaixada da Noruega, An Assessment by the Embassy as Background for the Draft Health Appropriation Document, 2003
- ETICA (2001), *Corruption Report Mozambique 2001*, Maputo, Moçambique.
- Fauvet, Paul (2004), *Mozambique- Prosecuting the Cardoso Murderer’s*, estudo de caso para o Programa Anti-Corrupção do Instituto para os Estudos de Segurança, Gauteng, África do Sul.
- Fauvet, Paul (2003), “What Can We Expect from the Attorney-General’s Report?” AIM, 10 de Março de 2003, Maputo, Moçambique.
- FIAS e USAID, (2001), *Mozambique: Continuing to Remove Administrative Barriers to Investment*, Maputo, Moçambique.
- Filmer, Richard (2000), “Note on Mozambique Customs,” Draft.
- Fundacao Friedrich Ebert (2005), *Corruption in the Health Sector in Mozambique*, Maputo, Moçambique.
- Gastrow, Peter e Marcelo Mosse (2002), *Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks*, relatório para o Seminário Regional sobre o Crime Organizado, Corrupção e Governação na Região da SADC do Instituto para os Estudos de Segurança, Pretória, África do Sul, Abril de 2002.
- GM (2005), *Estratégia Anti-corrupção (2005-2009)*, Rascunho, Unidade Técnica da Reforma do Sector Público, Abril.
- GM (2002) *Revisão das Despesas do Sector da Saúde*, Ministério do Plano e Finanças e Ministério da Saúde, 31 de Outubro de 2002.
- GM (2004), “Inquérito sobre o Clima de Investimento em Inhambane,” Inhambane, Moçambique.
- GM, Lei No. 6/2004, Maputo, Moçambique.
- GM (2005), *Proposta do Orçamento do Estado para o Ano de 2005*, Março de 2005.
- GM (2005), *Relatório de Execução do Orçamento do Estado* para o Ministério das Finanças, Janeiro a Março de 2005.

- GM (2005), *Revisão do Apoio Dinamarquês aos Programas para o Sector da Justiça em Moçambique 2002-2005*, Rascunho de Nota Informativa para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Maputo, Moçambique.
- GM (2004), *Relatório de Execução do Orçamento do Estado* para o Ministério das Finanças, Janeiro a Dezembro de 2004.
- Hanlon, Joseph, “Killing the goose that laid the golden eggs.”
- Hanlon, Joseph (2004), “Do donors promote corruption?: the case of Mozambique,” in *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp.747-763.
- Hanlon, Joseph (2002), “Bank Corruption Becomes Site of Struggle in Mozambique,” in *Review of African Political Economy*, No. 91, pp.53-72.
- Hodges, Tony e Roberto Tibana (2004), *Political Economy of the Budget in Mozambique*, Manuscrito Final Completo.
- IMF (2005), “Republic of Mozambique- Staff Report for the 2005 Article IV Consultation and Second Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Request for Waiver of Performance Criteria, and Modification of Performance Criteria,” Junho de 2005.
- IMF (2005), “Republic of Mozambique- First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” Janeiro de 2005.
- Klitgaard, Robert, R. Maclean-Abaroa e H. L. Parris, *Corrupt Cities*, Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies, 2000.
- Management Systems International (2005), *Corruption Assessment Handbook (Draft) for USAID*, Washington, DC.
- Management Systems International, *The State of Democracy and Governance in Mozambique*, Washington, DC: MSI, Dezembro de 2002.
- Mosse, Marcelo (2004), “Guebuza e o combate à corrupção,” in *Savana*, 19 de Novembro de 2004.
- Neto, Benedicto Porto (2005), *Regulamento de Procedimentos de Contratação e Contratos de Empreitada de Obras Públicas e de Fornecimento de Bens ou Serviços*, Estudo para o Ministério das Obras Públicas e Habitação, Maputo, Moçambique.
- Private Sector Working Group, *Issues Paper for Mid-Year Review*, Setembro de 2004
- Revisão Conjunta (2005), *Aide-Memoire*, 12 de Maio de 2005, Maputo, Moçambique.
- Revisão Conjunta (2004), *Aide-Memoire*, 7 de Abril de 2004, Maputo, Moçambique.
- SAL Consultoria e Investimentos Lda e Associação Comercial e Industrial de Sofala (2005), *The Legal Framework for Company Start-up in Mozambique*, Maputo, Moçambique.
- SAL Consultoria e Investimentos Lda (2004), *Evaluation of the PARTIDO Program*, Setembro de 2004, Maputo, Moçambique.
- Scanteam, *Public Finance Management Assessment Mozambique 2004*, Oslo, Setembro de 2004.
- Spector, Bertram I., editor, *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.
- Swedish National Audit Office (SNAO) e Tribunal Administrativo (TA), *Pro-Audit Capacity Building Project for the Tribunal Administrativo Completion Report*, 1 de Julho de 2001 - 30 de Junho de 2004, Maputo, Moçambique.
- SNAO e TA (2004), *Plan of the Second Phase of the Audit Project (Pro-Audit) 2005-2006*, Moçambique.

- USAID (2003), *Moçambique Country Strategic Plan FY 2004-2010*, Maputo, Moçambique.
- USAID (2000), Supporting Electoral Choice Program Performance Evaluation, Final Report, 31 de Março de 2000, Maputo, Moçambique.
- United States General Accounting Office (2004), “Foreign Assistance: US Anticorruption Programs in Sub-Saharan Africa Will Require Time and Commitment,” Draft, Washington, DC.