

Governança e Integridade em Moçambique

Problemas práticos e desafios reais



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

Maputo, Abril de 2008



FICHA TÉCNICA

Título: Governação e Integridade em Moçambique:
problemas práticos e desafios reais

Editores: Adriano Nuvunga, Marcelo Mosse e
Paolo de Renzio

Autores: Abdul Ilal, Adriano Nuvunga, André Cristiano
José, Ericino de Salema, Gilles Cistac, Marcelo
Mosse e Paolo de Renzio.

Equipa de pesquisa do CIP: Baltazar Fael, Delma
Comissário, Lourino Dava e Maximino
Costumado.

Propriedade e Edição: Centro de Integridade Pública

Design e Layout: é-design

Fotografia: Carlos Calado

Impressão: CIEDIMA

Tiragem: 2000 exemplares

Maputo, Abril de 2008



**CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE**

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY

Boa Governação-Transparência-Integridade

Good Governance-Transparency-Integrity

Av. Amílcar Cabral, 903. 2º Esquerdo

Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 31 76 61

Caixa Postal: 3622 - Maputo-Moçambique

Email: cipmoz@tvcabo.co.mz

Website: www.cip.org.mz

Agradecimentos

O Centro de Integridade Pública agradece a todas as pessoas singulares e colectivas que ajudaram directa ou indirectamente para que este relatório ganhasse forma: os autores que produziram os textos, os consultores que fizeram a revisão dos rascunhos, as pessoas e entidades estatais e não estatais que nos disponibilizaram informação, a todos os que acederam ao nosso convite para partilharem as suas ideias sobre as variadas temáticas aqui tratadas. A elaboração e publicação do relatório também só é possível graças à colaboração dada pelos parceiros do CIP, nomeadamente a Cooperação Suíça, as Embaixadas da Dinamarca, Holanda e Suécia e o DFID.

As matérias constantes neste documento podem ser livremente reproduzidas, mas é obrigatória a referência ao Centro de Integridade Pública como seu editor.

Abreviaturas e Acrónimos

AR	Assembleia da República
CC	Conselho Constitucional
CCE	Comissão Eleitoral de Cidade
CDE	Comissão Distrital de Eleições
CIP	Centro de Integridade Pública
CGE	Conta Geral do Estado
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPE	Comissão Provincial Eleições
CPO	Comissão do Plano e Orçamento
CRM	Constituição da República de Moçambique
DPG	Development Partner's Group
EAC	Estratégia Anti-Corrupção
EGFE	Estatuto Geral do Funcionário do Estado
FCA	Fundos de Compensação Autárquica
FIIA	Fundo de Investimentos de Iniciativa Autárquica
FNAC	Forum Nacional Anti-Corrupção
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
IAE	Inspecção Administrativa do Estado
IGF	Inspecção Geral de Finanças
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPAJ	Instituto do Patrocínio e Apoio Judicial
LDH	Liga Moçambicana dos Direitos Humanos
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MdE	Memorando de Entendimento
OE	Orçamento do Estado
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PARPA	Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta
PGR	Procuradoria Geral da República
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
RM	Rádio Moçambique
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
TA	Tribunal Administrativo
TVM	Televisão de Moçambique
UFSA	Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições
UGEAS	Unidades de Gestão de Aquisições

ÍNDICE

Agradecimentos	1
Abreviaturas e Acrónimos	2
Sumário Executivo	5
Resumo das Recomendações	6
Introdução	11
Capítulo 1	16
Os Três Poderes do Estado	16
Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas	17
Problemas Práticos e Desafios Reais	20
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	24
Capítulo 2	26
Direitos Humanos e Liberdades Básicas	26
Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas	26
Problemas Práticos e Desafios Reais	28
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	32
Capítulo 3	34
Governança e Financiamento Eleitoral	34
Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas	34
Problemas Práticos e Desafios Reais	37
Áreas Prioritárias de intervenção e reforma	42
Capítulo 4	44
Sector Público	44
Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas	44
Problemas Práticos e Desafios Reais	48
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	51

Capítulo 5	54
Governança Local e Relações Intergovernamentais	54
Quadro legal, institucional e de políticas públicas	54
Problemas práticos e desafios reais	57
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	64
Capítulo 6	67
<i>Oversight</i> e Anti-Corrupção	67
Problemas práticos e desafios reais	71
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	78
Capítulo 7	80
Sociedade Civil, Informação Pública e Comunicação Social	80
Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas	80
Problemas Práticos e Desafios Reais	83
Áreas Prioritárias de Intervenção e Reforma	88
Capítulo 8	90
Ajuda Internacional, Dependência Externa e Governança	90
O quadro legal, institucional e de políticas públicas	90
Problemas práticos e desafios reais	93
Áreas prioritárias de intervenção e reforma	97
Conclusões	100

Sumário Executivo

Durante mais de uma década após a viragem para a democracia liberal, Moçambique tem sido considerado como um bom exemplo de gestão macro-económica e estabilidade política, tendo realizado já três eleições gerais e duas autárquicas, geralmente em condições favoráveis de participação. Ao mesmo tempo que a estabilidade macro-económica se consolida, com um crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) à taxa média anual de 8% entre 1996 e 2006, Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo, com elevados índices de pobreza absoluta e malnutrição.

Perante este quadro, tem havido um consenso nacional e internacional no sentido de que a melhoria da governação, da qualidade das políticas públicas e das capacidades e competências institucionais pode alavancar um novo ímpeto de crescimento com reflexos directos na melhoria da vida das pessoas. No caso específico de Moçambique, as reformas de governação (nomeadamente, e só para citar alguns exemplos relevantes para o nosso relatório, a gestão das finanças públicas, a gestão do sector público, a descentralização e a anti-

corrupção) têm sido implementadas no quadro de uma assumpção formal das instituições e processos próprios de regimes democráticos, mas questiona-se sobre até que ponto essas reformas estão a ter reflexos práticos na melhoria da qualidade da gestão do bem público (e na qualidade de vida das pessoas).

Este relatório sobre Governação e Integridade em Moçambique é o primeiro de uma série que o Centro de Integridade Pública (CIP) pretende produzir ao longo dos anos como um contributo para o aprofundamento do debate sobre as reformas democráticas em curso no país. O relatório traz uma visão independente sobre os principais problemas que afectam a área da governação democrática, identificando igualmente os desafios que se nos colocam.

Nos últimos anos, a governação democrática em Moçambique tem sido avaliada a partir de fora, através de organizações internacionais e governos estrangeiros que procuram captar a qualidade das reformas em curso, sendo, portanto, escassos estudos e análises da autoria de entidades moçambicanas,

singulares ou colectivas. O objectivo deste relatório é o de apoiar o Governo de Moçambique na priorização de intervenções na área da Governança, a partir da identificação das lacunas encontradas nos quadros legais e institucionais, do desafios que se colocam à implementação de políticas públicas e das áreas de potencial reforma nos próximos 2-3 anos.

O relatório aborda oito pilares relevantes para a aferição da qualidade da governação, nomeadamente os Três Poderes do Estado, Direitos Humanos e Liberdades Básicas, Governança e Financiamento Eleitoral, Sector Público, Governança Local e Relações Intergovernamentais, *Oversight* e Anti-Corrupção, Sociedade Civil e Comunicação Social, Ajuda e Dependência Externa.

A pesquisa nos vários pilares identificou um conjunto de problemas que podem ser categorizados em duas tipologias: i) problemas e desafios que decorrem de vazios legais e de regulamentação para responder a várias exigências e para melhorar o quadro legal e institucional; ii) problemas e desafios que decorrem do facto de que a existência de leis

e regulamentos adequados não é suficiente para se garantir o bom funcionamento das instituições da governação, devido ao facto algumas dessas leis e políticas públicas carecerem de uma aplicação coerente e completa, seja por falta de capacidade e meios, ou por mera ineficiência e falta de interesse do lado dos actores envolvidos ou das instituições de controlo e supervisão.

O resumo das recomendações na secção que se segue dá uma imagem mais concreta dos problemas identificados.

Resumo das Recomendações

Os Três Poderes do Estado

1. Transição do actual regime presidencialista para um regime parlamentar racionalizado, o que implica a mudança no modo designação do Presidente da República (sufrágio indirecto); a introdução da figura de um Primeiro-Ministro responsável perante o Parlamento; supressão da figura dos decretos-leis e redução dos poderes de nomeação do Presidente da República;

2. Reforço do papel do Parlamento: controlo acrescido sobre as actividades do Executivo e, em particular, sobre a execução das leis (criação de um “Observatorio de Execução das Leis”); promoção de audiências públicas para se discutir as ideias da sociedade civil sobre a actividade legislativa;
4. Institucionalização de mecanismos de cooperação entre o Estado (particularmente o IPAJ), a Ordem dos Advogados e as organizações de defesa dos direitos humanos;

Direitos Humanos e Liberdades Básicas

1. Adesão, ratificação e implementação de pactos e protocolos internacionais adicionais que tenham reflexos concretos no aprofundamento dos direitos civis em Moçambique;
2. Adopção de uma política de valorização e ampliação de penas alternativas à prisão, com reflexos na formação dos magistrados e de outros agentes do sistema de administração da justiça;
3. Adopção de medidas legislativas que permitam o acesso de entidades independentes (organizações da sociedade civil e órgãos de comunicação social) aos estabelecimentos prisionais e às esquadras da Polícia;

Governança e Financiamento Eleitoral

1. Revogar o artigo 186 (1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro que estabelece que a votação só é considerada nula quando se tenham verificado irregularidades que possam influir substancialmente no resultado eleitoral;
2. Promover uma reflexão ampla e abrangente sobre o figurino institucional da administração eleitoral em Moçambique, com particular destaque para o apuramento eleitoral;
3. Rever o artigo 35 (1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro no sentido de se proibir ou limitar a contribuição de cidadãos estrangeiros e de organizações não governamentais estrangeiras a partidos políticos ou candidatos presidenciais;
4. Introduzir no figurino institucional eleitoral um mecanismo para a recontagem de votos em caso de necessidade como, por exemplo, em caso de perda de editais;
5. Estabelecimento da obrigatoriedade de publicação das doações feitas por particulares e/ou empresas aos partidos e candidatos presidenciais, e de auditorias independentes às contas dos partidos e candidatos presidenciais;
6. A designação de membros da sociedade civil para a CNE deve ser orientada por uma Comissão criada e supervisionada pela Assembleia da República, integrada por personalidades da sociedade;
7. Criação dum organismo dentro do Ministério da Justiça que seja responsável pela monitoria da actividade e financiamento político no geral

Sector Público

1. Aprovação da '*Carta da Função Pública*' com mecanismos complementares de monitoria e responsabilização do sector público pelos cidadãos
2. Aprovação de uma Política Salarial para a função pública
3. Aprovação da estratégia de HIV/SIDA para o sector público

4. Introdução da obrigatoriedade dos fornecedores e provedores regulares de serviços ao Estado serem sujeitos a auditorias independentes anuais e publicarem os respectivos relatórios
5. Publicação dos relatórios de inspeção da Inspeção-geral das Finanças
6. Regulamentação de conflito de interesse para o pessoal envolvido nos concursos públicos, assim como tornar obrigatória a declaração pública dos seus bens

Governança Local e Relações Intergovernamentais

1. Formulação e aprovação de uma Política e Estratégia de Descentralização, fundamental para a definição, a estruturação e o desenvolvimento da governação local e das relações intergovernamentais nas suas diversas dimensões (política, administrativa, fiscal, económica e social)
2. Promoção, aceleração e aprofundamento da descentralização fiscal,

umentando o nível de transferências fiscais para os governos locais, assim como apoiando-os no aumento da sua capacidade de arrecadação de receitas

3. Melhoria da tutela administrativa, promovendo uma cultura de governação mais colaborativa, e evitando conflitos institucionais que ponham em causa o bom funcionamento das autarquias locais

Oversight e Anti-Corrupção

1. Alargar o grau de cobertura das auditorias do Tribunal Administrativo
2. O Comissão do Plano e Orçamento deve legislar as recomendações ao Governo no que diz respeito à Conta Geral do Estado
3. Melhorar o fluxo de informação entre o TA e o Ministério Público e começar a responsabilizar criminalmente os responsáveis pelos desvios que o TA detecta na CGE
4. Mudar o lugar de depósito da informação sobre declaração de bens de titulares de

cargos públicos do Conselho
Constitucional para o
Tribunal Administrativo

Sociedade Civil e Comunicação Social

1. Aprovação de uma Lei sobre o Direito à Informação
2. Descriminalização da difamação
3. Alteração dos mecanismos de designação dos Presidentes dos Conselhos de Administração das estações públicas de rádio e de televisão
4. Estabeleça de um Código de Conduta que sirva de guia do comportamento das organizações da sociedade civil
5. As OSC devem começar a promover e expandir práticas transparentes de governação interna (Manual de Procedimentos, Regulamentos de Gestão de Conflito de Interesses, etc)

Ajuda Internacional, Dependência Externa e Governação

1. Formulação de uma Política de Cooperação como instrumento de gestão estratégica e de coordenação da ajuda externa
2. Avaliação abrangente da eficácia dos projectos de apoio à governação para identificar as causas da escassez de resultados concretos e de melhorias significativas em algumas áreas da governação
3. Melhoria do processo de *diálogo político* no âmbito do MdE entre Governo e doadores

Introdução

Adriano Nuvunga

Este *Relatório de Governança e Integridade em Moçambique* surge em resposta à necessidade de, a par das avaliações as quais Moçambique tem sido sujeito por entidades internacionais, governamentais e não só, haver uma ‘voz’ moçambicana que identifique algumas das áreas que precisam de reformas que contribuam para consolidar o processo de governação democrática e garantir um desenvolvimento económico e social mais abrangente, equitativo e sustentável no país. Até hoje, a sociedade civil moçambicana tem participado de forma muito limitada nos debates públicos à volta dos assuntos ligados à governação, mas também se deve dizer que só nos últimos anos é que esta temática começou a chamar a atenção dos variados actores que intervêm na área. A participação da sociedade civil neste debate tem como palcos os espaços cedidos pelo Governo, sendo por isso de louvar a abertura demonstrada pelo executivo. Neste contexto, este relatório é uma tentativa de contribuir de forma construtiva para o debate sobre a governação em Moçambique, trazendo opiniões e ideias, não necessariamente novas, que podem informar o

perfil de reformas tendentes ao aperfeiçoamento da democracia em Moçambique.

A ‘governança’ é globalmente entendida como um sistema de valores, políticas e instituições através das quais uma sociedade gere os seus negócios políticos, económicos e sociais por via da interacção entre o Estado, a sociedade civil e o sector privado. O conceito de ‘boa governança’ surge como a expressão filosófica e instrumento de institucionalização da “governança”, e é considerado como factor indispensável na promoção da estabilidade social e do desenvolvimento. A boa governança manifesta-se em várias áreas basilares para a edificação do estado de direito, nomeadamente a separação de poderes, o respeito pelos direitos humanos, a prestação vertical e horizontal de contas, a transparência na governação eleitoral e na gestão financeira, e o controlo da corrupção. Nesta conformidade, o consenso global sugere que os países com um elevado desempenho em cada uma destas áreas têm melhores condições para um acelerado alívio à pobreza e consolidação democrática. Uma outra consequência importante da boa

governança é a maior *integridade* das instituições e processos de gestão da coisa pública, no sentido de se garantir o respeito das regras existentes dentro as instituições, de evitar o abuso de poderes e, de forma mais geral, a corrupção.

Para um país como Moçambique, que já há mais de duas décadas vem implementando reformas políticas, económicas e institucionais, a aferição regular da qualidade da governança é fundamental para se assegurar a continuidade dos actuais esforços de combate à pobreza absoluta e aprofundamento da democracia. É tendo em conta este pano de fundo que o Centro de Integridade Pública preparou e publica o presente relatório, com o objectivo de fazer um mapeamento do actual estado da governança e integridade em Moçambique e identificar áreas prioritárias de intervenção e reformas adicionais que possam ser monitoradas por actores da sociedade civil e pela comunicação social ao longo dos próximos anos.

A qualidade da governança em Moçambique tem sido aferida por vários organismos internacionais, usando metodologias orientadas sobretudo para a geração de bases de dados comparativas a nível global. São os casos, por exemplo,

do *Corruption Perceptions Index*, da Transparência Internacional, do *Global Integrity Index* (da *Global Integrity*) e do *Bertelsmann Transformation Index*. Estes índices permitem comparações úteis entre vários países e, em alguns casos, ao longo do tempo, mas não entram em muitos detalhes no que diz respeito à situação e aos problemas específicos em cada país. Em Moçambique já houve, entre outros, a experiência do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, publicado em 2001, intitulado '*Governança Democrática: prioridades para a segunda geração*', e o estudo da Ética Moçambique sobre Corrupção, também publicado em 2001. Estes estudos trouxeram elementos de discussão muito úteis ao nível do país, mas o facto de não terem sido replicados em intervalos regulares não permitiu uma monitoria contínua das recomendações que tinham avançado.

O único mecanismo existente de monitoria periódica na área de governança tem a ver com a Quadro de Avaliação de Desempenho do *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA), que inclui alguns indicadores ligados à reforma do sector público, gestão de finanças públicas, descentralização e justiça.

Mas, dado que o PARPA é um programa essencialmente virado para o combate à pobreza, a área da governação não é abordada ainda de forma integrada, havendo aspectos críticos e desafios que não são sequer mencionados. Por outro, a avaliação que se faz no quadro do PARPA (e por consequência no quadro do Apoio Directo ao Orçamento) enquadra-se num processo de prestação de contas prevalentemente ‘externo’, ou seja, que está ligado à justificação dos fluxos de ajuda internacional, ao invés de estar virado para actores domésticos.

O relatório de *Governança e Integridade em Moçambique* pretende colmatar algumas destas lacunas, apresentando, por um lado, uma análise da situação nos seus vários aspectos e, por outro, avançando uma série de recomendações que vão ser monitoradas nas suas edições sucessivas, dado que o relatório será replicado de dois em dois anos. Desta forma, espera-se que o debate nacional se torne mais concreto e focalizado. Para facilitar a análise, oito áreas específicas foram identificadas, em parte pelo facto de as mesmas estarem incluídas nas definições mais comuns de ‘governança’, e em parte pelo facto de apresentarem claros desafios para a governação e

integridade em Moçambique. Elas são, nomeadamente:

1. **Os Três Poderes do Estado**, que compreende uma análise em torno da Constituição da República como quadro estruturante do Estado de Direito; dos órgãos do poder executivo, legislativo e judicial; das suas inter-relações e suas relações com os cidadãos através de mecanismos institucionais de captação e resposta aos assuntos e problemas que afectam a população;
2. **Direitos Humanos e Liberdades Básicas**, que compreende uma análise em torno da legislação e adopção de convenções internacionais sobre direitos humanos, da definição dos mecanismos de garantia das liberdades básicas e do papel da polícia e dos tribunais;
3. **Integridade e Financiamento Eleitoral**, que compreende uma análise em torno da organização, funcionamento e confiabilidade das instituições de administração eleitoral, dos mecanismos legais de financiamento eleitoral e da sua funcionalidade;

4. **Sector Público**, que compreende uma análise em torno da definição, organização e funcionamento do sector público, das capacidades existentes, e da qualidade da gestão financeira, incluindo o *procurement*;
análise em torno da legislação vigente sobre a regulação das actividades das ONGs e dos órgãos de comunicação social, dos mecanismos de garantia do acesso à informação pública por parte dos cidadãos, e de outros mecanismos de participação popular na governação;
5. **Relações Intergovernamentais e Governação Local**, que compreende uma análise em torno da organização do Estado a nível local, dos recursos e capacidades existentes, das oportunidades para a participação comunitária, e dos mecanismos de articulação com o governo central;
6. **Oversight e Corrupção**, que compreende uma análise em torno do papel e das capacidades dos órgãos de *oversight* e de controlo da corrupção, como as comissões parlamentares, o Tribunal Administrativo, a Inspecção-geral de Finanças e o Gabinete Central de Combate à Corrupção;
7. **Sociedade Civil, Informação Pública e Comunicação Social**, que compreende uma
Metodologicamente, o relatório compreendeu uma revisão do quadro legal, institucional e de políticas públicas em cada área, a problematização do seu alcance prático e dos desafios relevantes para a boa governação, para além da identificação de um número limitado de iniciativas de reforma que não só podem ajudar na solução dos problemas práticos evidenciados como também sejam ‘monitoráveis’ no sentido de se poder facilmente verificar a sua implementação ou não no futuro próximo. Por cada área, o
8. **Ajuda Internacional, Dependência e Governação**, que compreende uma análise em torno das formas em que a dependência da ajuda, e sua distribuição, têm influência na governação nacional, e das políticas de cooperação e mecanismos de coordenação das actividades dos doadores.

CIP identificou um pesquisador especializado, com experiência relevante e conhecimentos detalhados do sector. Cada pesquisador, para além dos seus próprios conhecimentos e avaliações, baseou-se em entrevistas a informantes-chave, seleccionados de forma a se ter um leque de *inputs* e informações quanto mais vasto e crítico possível. Os rascunhos da maioria dos capítulos foram comentados por personalidades escolhidas por reunirem conhecimentos teóricos e experiência prática em cada área estudada.

O Relatório de Governação e Integridade em Moçambique tem, inevitavelmente, algumas limitações de relevo, dado que há áreas relevantes para a governação em Moçambique que não foram cobertas na presente edição como, por exemplo, os assuntos ligados às instituições tradicionais, aos partidos políticos, ao papel do sector privado e à gestão dos recursos naturais, etc. De alguma forma, a metodologia usada também tem limitações, sendo de destacar o facto que a grande maioria das entrevistas terem sido efectuadas na cidade capital, Maputo.

Apesar destas limitações, acreditamos que o relatório constitui uma contribuição importante para os debates em torno da governação em Moçambique. Em primeiro lugar, pelo facto de o relatório ter sido preparado e coordenado por uma organização da sociedade civil moçambicana, e não pelo governo ou por uma agência doadora. Em segundo lugar, pela abrangência das áreas cobertas e pela profundidade da análise em cada área. E, finalmente, pelo facto de apresentar recomendações claras que podem ser monitoradas nas próximas edições do relatório. A análise e as recomendações que o relatório apresentam partem de pontos de vista que podem ser discutíveis, pelo que o documento deve ser visto, antes de mais, como um instrumento de debate sobre as reformas democráticas em Moçambique. Neste sentido, mais do que receitas acabadas, este documento apresenta elementos para discussão.

Capítulo 1

Os Três Poderes do Estado

Prof. Doutor Gilles Cistac

O Estado contemporâneo apresenta-se como uma *instituição*, isto é, como uma pessoa colectiva, detentora do poder político. O elemento estruturante de uma pessoa colectiva é o de ela poder existir só e apenas em virtude do seu *estatuto*. Para desempenhar funções jurídicas, a pessoa colectiva, qualquer que seja, tem de ter um certo número de órgãos; e isso é o seu estatuto que os concede. O Estado, sendo uma pessoa colectiva, apenas pode existir como tal em virtude de um estatuto. O estatuto do Estado é a sua *Constituição*. O estatuto do Estado moçambicano é a Constituição de 1990, com as suas alterações aprovadas pela Assembleia da República em Novembro de 2004. Com efeito, não houve uma verdadeira mudança de Constituição em 2004, mas apenas uma ampliação e consolidação das instituições da Constituição de 1990 e da sua ideologia subjacente. A Constituição é não só o meio de organizar o Estado, mas também de limitar o poder de cada um dos seus órgãos. Por outras palavras, a Constituição não é só o estatuto do Estado, mas

também a *Carta* que limita o poder no seio do Estado, e o poder do Estado no seio da sociedade. De facto, essas duas perspectivas – a das garantias dos direitos e a da separação dos poderes – podem servir de fio condutor para, por um lado, concretizar uma análise da *Governança e Integridade em Moçambique*, e, por outro, estudar o próprio relacionamento entre os *Três Poderes do Estado*.

A Constituição estabelece formas para a elaboração das leis, dos decretos-leis e dos regulamentos. Uma vez tomadas nessas formas constitucionais, essas leis, decretos-leis e regulamentos tornam-se de cumprimento obrigatório para todos, bem como para os seus próprios autores porque estes são apenas servidores do Estado ao qual esses actos são juridicamente imputáveis e cuja autoridade impõe-se a todos. A divisão horizontal dos *Três poderes do Estado*, consiste, fundamentalmente, na repartição entre as diferentes funções do Estado (Legislativa, Executiva, Judicial) – funções essas confiadas a órgãos independentes com a finalidade de evitar a sua

concentração a proveito de um só órgão.

Esta separação será analisada no presente Capítulo. Todavia, se a separação dos poderes implica, teoricamente, um controlo recíproco de cada um dos três poderes, conduzindo a um equilíbrio do sistema, o ponto de partida não será esse porque, de facto, não existe realmente um controlo recíproco dos órgãos de soberania em Moçambique e, conseqüentemente, não se pode falar, verdadeiramente, de “equilíbrio” entre os *três poderes do Estado*. Num *regime presidencialista* como é o de Moçambique, não se pode ainda falar, *stricto sensu*, de controlo recíproco e, ainda menos, de equilíbrio. Nessas condições, é melhor optar por uma análise realista e pragmática do sistema de separação dos poderes em Moçambique e estudar o que é o essencial: o fenómeno real de concentração dos poderes ao proveito do Presidente da República. É, de facto, ele que constitui a medida deste relacionamento.

Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas

O *presidencialismo* em Moçambique faz com que seja preciso partir da

figura do Presidente da República para melhor percebermos a natureza do relacionamento que se pode instituir entre os Três Poderes do Estado em Moçambique, incluindo o do Chefe de Estado. Todavia, a primazia do Chefe de Estado fica sujeita às limitações que constituem a salvaguarda da democracia moçambicana. É sobre esses limites (bastante reduzidos) que será necessário insistir, porque são eles que constituem, como poderes jurídicos, contra-poderes à *leadership* do Presidente da República.

O Presidente da República e o Parlamento

Além dos poderes próprios que o Presidente moçambicano possui como Chefe do Estado (artigo 159 da Constituição da República), é sobretudo como Presidente nato do Conselho de Ministros (alínea *a* do n.º 1 do Artigo 160 da Constituição da República) que a sua influência é a mais sensível. A informação anual à Assembleia da República sobre a situação geral da nação (alínea *b*) do Artigo 159 da Constituição da República) é a ocasião de expor uma verdadeira “radiografia” sobre as questões que norteiam os destinos da nação e expor o programa que será concretizado pela apresentação de proposta de leis, quer pelo próprio

Presidente (alínea d) do n.º 1 do Artigo 183 da Constituição), quer pelo próprio Governo (alínea e) do n.º 1 do Artigo 183 da Constituição da República).

Além disso, os meios de intervenção do Presidente da República sobre o Parlamento são numerosos. Em primeiro lugar, o Presidente da República pode vetar a lei por mensagem fundamentada, e devolvê-la para reexame pela Assembleia da República (n.º 3 do Artigo 163 da Constituição da República). Todavia, a “arma” do *veto* é mais dissuasiva do que outra coisa, sobretudo na actual situação política do País que faz com que o uso do veto seria apenas a manifestação de um conflito aberto e substancial no seio do próprio Partido no Poder, mais do que um instrumento essencial no sistema dos *checks & balances* moçambicano (até hoje este instrumento nunca foi utilizado). Mas, a verdadeira “arma” do Presidente da República em relação ao Parlamento é a confiança depositada pelo País nele e o apoio deste à sua política. Com efeito, os membros do Parlamento, qualquer que seja a sua bancada, não podem tomar o risco de se opor ao Presidente da República de forma sistemática.

Em segundo lugar, o Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República (alínea e) do Artigo 159 da Constituição da República) nos termos do Artigo 188 da mesma sem qualquer acordo do Governo. Esta hipótese, conforme a configuração política do regime presidencialista, permanece meramente virtual. Finalmente, o exercício monopolístico da iniciativa de lei pelo Governo (alínea e) do n.º 1 do Artigo 183 da Constituição da República) limita consideravelmente o papel do Parlamento em si (em 2007 sobre 26 projectos de leis que deram entrada na Assembleia da República, 24 eram do Governo e 2 de iniciativa parlamentar). Além disso, a figura dos “decretos-leis” (Artigo 181 da Constituição da República), que constitui uma verdadeira delegação do Poder legislativo ao Governo, contribui para reforçar o poder do Governo e materializa, de facto, uma violação flagrante do princípio de separação de poderes. Este enfraquecimento do poder do Parlamento contribui, sem dúvida, para a personalização do poder do Chefe de Estado em detrimento de um verdadeiro debate aberto sobre as questões da sociedade, como seria desejável e necessário numa jovem democracia recente como a moçambicana, que ainda faz a aprendizagem do modo de governação democrática.

O Presidente da República e o Poder judicial

Não se pode dizer que o Chefe do Estado não tenha influência (pelo menos virtual) sobre o Poder Judicial. Pelas prerrogativas que lhe são atribuídas pela Lei Fundamental, nomeadamente a da nomeação dos presidentes das mais altas jurisdições do País (alínea *f* do Artigo 159 da Constituição da República), do Procurador-Geral da República e do Vice-Procurador-Geral da República (alínea *h* do Artigo 159 da Constituição da República), e da designação de dois membros no Conselho Superior da Magistratura Judicial (alínea *c* do n.º 1 do Artigo 221 da Constituição da República), o Chefe do Estado tem toda a capacidade de dominar, senão afectar, o funcionamento do Poder Judicial. Com efeito, regra geral, o Chefe de Estado não vai nomear nessas funções estratégicas uma pessoa que não lhe agrade. Assim sendo, pode-se desejar uma maior protecção estrutural da independência no processo de nomeação tanto para o judiciário como para o Ministério Público. Seria uma das formas mais óbvias de reforço da independência dos tribunais relativamente ao Poder Executivo. Para contrabalançar o Poder Executivo, *“é extremamente importante a supervisão do processo de nomeação dos membros do judiciário.*

Contudo, o facto de o Presidente do Tribunal Supremo ser Presidente ex-officio do Conselho Superior da Magistratura Judicial leva à percepção de que o CSMJ se encontra intimamente ligado ao Executivo” (Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito, Open Society Foundation, 2006).

O Presidente da República e o equilíbrio dos poderes

A constelação dos poderes do Presidente da República não deve levar-nos a concluir que, formalmente, o Chefe de Estado é um monarca absoluto, que não encontraria apenas como limites aqueles a que ele se queira impor. As suas prerrogativas são formalmente limitadas. A Constituição moçambicana foi estabelecida em torno do princípio do equilíbrio dos poderes consagrado no seu Artigo 134: *“Os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição ...”*. Sem dúvida, porém, o equilíbrio dos poderes é substancialmente perturbado a proveito do Chefe de Estado. Todavia, os órgãos assim constituídos conservam as suas prerrogativas. Se eles não querem fazer o uso delas de uma forma sistematicamente hostil às iniciativas presidenciais, isto é devido ao facto de que,

talvez, os políticos e os cidadãos moçambicanos não concebem a eficácia em matéria política como visando demolir todo o que o poder tenta realizar. A paz, a segurança e o convívio entre as diferentes famílias moçambicanas são sempre presentes na opinião pública. Mas não se pode acreditar numa docilidade absoluta. O *Conselho Constitucional*, em particular, demonstrou recentemente saber ainda defender o facto de que “*Os órgãos de soberania (...) devem obediência à Constituição e às leis*” (Artigo 134 da Constituição da República), e o *Tribunal Administrativo* demonstrou também, em várias ocasiões, a sua preocupação de fazer vincar o princípio da legalidade administrativa das decisões de governadores, de ministros, e até do Primeiro Ministro.

Problemas Práticos e Desafios Reais

A sobrevalorização da função presidencial

O *presidencialismo* já instituído como regime político não carece de sobrevalorização em si. O conjunto de poderes atribuídos pela Constituição da República à figura do Presidente da República é amplamente suficiente sem ser artificialmente atrofiado ao seu favor. A centralidade da figura

do Presidente da República manifesta-se já pelas competências formalmente atribuídas pela Constituição. Além disso, e, talvez por causa disso, a figura do Chefe do Estado é sempre presente no quotidiano dos cidadãos. O Presidente, como sempre foi desde a independência do País, detém um forte poder para fazer face aos imperativos do desenvolvimento, mas isso não impede que se coloquem as seguintes questões: será que é necessário que a figura do Presidente tenha assim tantos poderes? Será que esta “hiper-presença” não tem consequências negativas sobre o funcionamento regular das restantes instituições da República e, em particular, do Parlamento? E se um regime de liberdade depende do facto de que cada poder possa defender permanentemente as suas prerrogativas, quem pode limitar o poder do Chefe de Estado?

A sobrevalorização da figura do Presidente tem, pelo menos, um efeito perverso, nomeadamente o de fazer acreditar que o Presidente pode tudo, mesmo se, na prática, ele pode muito. É só apreciar as numerosas solicitações dos cidadãos dirigidas ao Presidente da República anualmente para pedir uma audiência para solucionar um problema da vida

quotidiana pelo qual o Presidente da República não é competente ou não é a pessoa mais indicada. Mas será que o Presidente da República pode atender todos os cidadãos? Esta atitude pode vir a criar um costume constitucional no sentido do alargamento dos poderes do Presidente da República em detrimento dos outros Poderes do Estado. Na verdade, este cenário tem construído espontaneamente o mito de um Presidente onnipotente, que nem o conjunto dos seus assessores não consegue, conscientemente ou inconscientemente, dominar. Mas quem pode dizer ao Presidente da República que ele não pode senão um outro órgão de soberania?

A regulação partidária

Regra geral, os partidos políticos têm por função a conquista do poder e o seu exercício para implementar a política divulgada no seu programa eleitoral. O Partido hoje dominante em Moçambique não derroga esta regra objectiva. O Partido no Poder assume objectivamente a conduta da política nacional por intermédio do Governo e da maioria na Assembleia da República. Assim, não se pode acreditar que, uma vez eleitos os candidatos às eleições gerais ou autárquicas, eles permanecem desligados do

aparelho partidário. Os eleitos são tributários das instruções do Partido no Poder que lhes dita o que devem fazer. Assim, a Política Nacional se faz, ao mesmo tempo, nos órgãos constitucionais, e nas instâncias dirigentes do Partido no Poder (por definição irresponsáveis politicamente).

O problema não é de saber se o Partido dominante em Moçambique deve jogar um papel tão importante, mas se este papel é favorável ou não ao bom funcionamento das instituições públicas do País, em geral, e ao equilíbrio entre os Três Poderes do Estado, em particular. Apesar da separação formal dos *Três Poderes do Estado*, os actores principais estão ligados com o Partido no Poder ou pela sua filiação partidária ou, do ponto de vista institucional, pela sua nomeação pelo Chefe do Estado, que é ao mesmo tempo Chefe deste Partido. Assim, o Partido dominante em Moçambique tem um papel transversal que se deve considerar com muito cuidado quando se analisa o relacionamento entre os *Três Poderes do Estado* em Moçambique, sob pena de termos uma visão apenas formal do relacionamento deste que não reflete, de facto, o seu relacionamento real.

O Conselho Constitucional

Dentro dos poderes independentes com os quais o Presidente da República deve contar, o mais importante não é visivelmente o Parlamento (apesar de ter meios de actuação sobre o Chefe do Estado, como aprovar o Orçamento do Estado, autorizar o Governo a contrair ou a conceder empréstimos, ratificar as nomeações do Presidente da República para várias cargos importantes e requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o Presidente da República). O Parlamento poderia jogar um papel significativo se a diferença entre a maioria e a oposição não fosse tão grande e se existisse um centro bastante significativo, o que não é o caso. Além disso, o Parlamento poderia aproveitar das suas actividades extra-legislativas para estender e consolidar o seu papel de *“assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos”* (n.º 1 do Artigo 168 da Constituição da República), como poderia ser o caso no tratamento responsável das centenas de petições que são registadas anualmente no Parlamento.

Todavia, um burocratismo digno de ser premiado impede o uso correcto desta garantia política

dos cidadãos ao qual acrescenta-se a pouca transparência devido ao modo de deliberação *“à porta fechada”* da Comissão de Petições. Se não é o Poder legislativo que pode realmente ponderar os poderes do Chefe do Estado, é preciso olhar para o Poder Judicial. A estrutura multi-polar do aparelho judicial dificulta a legibilidade da intervenção do Poder Judicial como um todo no equilíbrio dos poderes do Chefe do Estado. Apesar disso, o Juiz administrativo iniciou, desde 1994, um papel positivo e disciplinador na actuação da administração pública. De toda forma, é verdadeiramente o Conselho Constitucional, como órgão competente para *“dirimir conflitos de competências entre os órgãos de soberania”* (alínea b do n.º 1 do Artigo 244 da Constituição) ou *“apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado”* (alínea a do n.º 1 do Artigo 244 da Constituição) que emergiu como órgão regulador do sistema político-jurídico. Algumas decisões proferidas pela referida jurisdição devem ser brevemente apresentadas para perceber melhor a afirmação do Conselho Constitucional como regulador dos poderes constituídos. Uma delas tem a ver com o assunto, agora famoso, da *“Decisão*

tomada, decisão cumprida” (Deliberação n.º 1/CC/2007, de 12 de Abril). Neste caso, o Conselho Constitucional não estava a exercer o papel de julgador de um acto ou decisão recorrido de um órgão do Estado, mas foi notificado para cumprir uma decisão que ele considerou ilegal. Esta atitude é notável pelo distanciamento que o Conselho Constitucional tomou em relação a uma outra instituição do Estado (Autoridade Nacional da Função Pública) num objectivo personalizado de defender a legalidade *lato sensu*, mas dando uma publicidade ao evento – publicação da deliberação no *Boletim da República* e aos órgãos de soberania, ao Procurador-Geral da República e a própria Autoridade Nacional da Função Pública – que, tomando em conta a natureza do autor, equiparou-se a uma verdadeira declaração de ilegalidade.

A outra decisão que vale a pena mencionar foi “fundadora” porque declarou pela primeira vez, neste País, a inconstitucionalidade de um Decreto Presidencial. Com efeito, no seu Acórdão n.º 05/CC/2007, de 06 de Novembro, o Conselho Constitucional, solicitado por deputados da oposição para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 25/2005,

de 27 de Abril que cria o Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ), declarou a inconstitucionalidade requerida por, primeiro, falta de base legal (falta de fundamentação), e segundo, por violentar o princípio da separação de poderes. Assim, o Conselho Constitucional afirmou, com firmeza, perante o conjunto dos órgãos de soberania, a sua vontade de defender o equilíbrio constitucional e defender essas normas que, por imperativo constitucional (n.º 4 do Artigo 2 da Constituição da República e Artigo 134 da Constituição da República), todos, quaisquer que sejam, devem respeitar.

Os contrapoderes

Entende-se por “contrapoderes” todos os centros organizados de decisões, de controlo, de interesses ou de influência que, pela sua existência ou a sua acção, qualquer que seja o objectivo prosseguido, têm por efeito limitar o poder do aparelho dirigente do Estado. Percebe-se muito bem a utilidade e necessidade dos contrapoderes em Moçambique onde, pela fraqueza dos equilíbrios institucionais e o *deficit* da separação real dos poderes, eles preenchem o vazio da dinâmica institucional esperada e contribuem concretamente para construir este equilíbrio entre o

aparelho dirigente do Estado e a sociedade. Mais que outra coisa, eles tornaram-se a melhor garantia contra qualquer deriva autoritária do Estado. É o grau de influência de cada um desses que permite opor uma resistência real às acções abusivas do poder. Eles incluem: (a) a opinião pública; (b) os meios de comunicação social; (c) o sector empresarial; (d) as igrejas; e (e) os actores externos. Em particular, os meios de comunicação social constituem, ao mesmo tempo, um instrumento de promoção da imagem do Chefe de Estado, mas também um espaço aberto para a sua contestação. Na medida em que não estão sob o controlo do Estado, eles constituem, em razão da sua influência sobre a opinião pública, um contrapoder formidável. As forças económicas constituem, também, contrapoderes incontornáveis. Os eventos recentes relacionados ao aumento do preço dos transportes públicos no País demonstraram, claramente, o poder real e a influência do sindicato dos transportadores. Os actores externos, e mais particularmente os doadores, exercem uma influência considerável sobre o poder político nacional. Eles constituem um contrapoder influente sobretudo do ponto de vista do acesso aos recursos financeiros necessários para o Orçamento do Estado, o

crescimento da economia nacional e dos mercados de exportação dos produtos nacionais.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

Em Moçambique, o princípio da separação dos *Três Poderes do Estado* – princípio formalmente estabelecido pelo Artigo 134 da Constituição da República – não traduz verdadeiramente o funcionamento real do Poder. É mais para uma verdadeira colaboração dos poderes – “*interdependência de poderes*” segundo o Artigo 134 da Constituição da República – sem uma demasiada interferência dos partidos políticos – que o sistema constitucional deveria transitar para melhor funcionar. Todavia, este objectivo não está atingido e demorará bastante tempo para ser atingido e é por isso que os contrapoderes têm, mais do que nunca, um papel decisivo na equilibração do sistema.

A ampliação dos instrumentos da “Governança Democrática”, isto é, da participação dos cidadãos na condução dos assuntos de interesse público e um maior envolvimento por parte desses na tomada de decisões sobre como a sociedade deve estar organizada

e dirigida bem como a criação de mais oportunidades de participação popular na governação parecem saudáveis para se atingir um equilíbrio no posicionamento do poder no seio do Estado e do poder do Estado no seio da sociedade. Mas será que o regime presidencialista é o mais adequado para Moçambique? Um debate profundo em torno do reforço do Estado de Direito, da Democracia e da República poderia ajudar melhor a fazer o balanço sobre os seus efeitos sobre os três pilares acima referidos e reflectir sobre a sua permanência, sendo inconstestável que este modo de governo faz sombra aos mecanismos representativos, o que diminuiu a sua necessária legitimidade.

Algumas recomendações podem ser avançadas com vista ao aprofundamento da governação democrática, nomeadamente:

1. Transição do actual regime presidencialista para um regime parlamentar racionalizado, o que implica a mudança no modo designação do Presidente da República (sufrágio indirecto), introdução da figura de um Primeiro-Ministro responsável perante o Parlamento, supressão

da figura dos decretos-leis e redução dos poderes de nomeação do Presidente da República

2. Reforço do papel do Parlamento: controlo acrescido sobre as actividades do Executivo e em particular sobre a execução das leis (criação de um “Observatório de Execução das Leis”); promoção de audiências públicas para se discutir as ideias da sociedade civil sobre a actividade legislativa

Capítulo 2

Direitos Humanos e Liberdades Básicas

André Cristiano José

Para que a governação e a integridade dos Estados estejam ao serviço da democracia e da cidadania, elas devem necessariamente fundamentar-se numa política de reconhecimento e efectivação dos direitos humanos e das liberdades básicas. A Constituição da República de 1990 marca uma viragem de Moçambique em matéria de direitos humanos, sobretudo dos direitos civis e políticos, alargando o catálogo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais e impondo limites na actuação do Estado. O texto constitucional abriu maiores espaços para a incorporação de instrumentos normativos internacionais de protecção dos direitos humanos na ordem jurídica interna. Contudo, a protecção dos direitos humanos continua a ser problemática, tanto do ponto de vista legal como na prática quotidiana.

Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas

Os direitos humanos são o conjunto de princípios, liberdades e garantias fundamentais inerentes à pessoa humana. Trata-se de direitos reco-

nhecidos a todas as pessoas, no sentido de respeitar a sua dignidade, de protegê-las contra quaisquer tipos de abusos e de promover o seu desenvolvimento individual e colectivo. A Constituição da República de Moçambique, como na generalidade das constituições modernas, incorpora os direitos humanos, sendo este inclusivamente uma referência interpretativa importante. Contudo, os direitos humanos extravasam o regime constitucional dos direitos fundamentais.

O processo de transição para a democracia multipartidária em Moçambique implicou transformações no que respeita à questão dos direitos humanos, nalguns casos até como uma das condições políticas para a mobilização da ajuda externa. A análise das convenções a que Moçambique aderiu e ratificou permite perceber que o governo, por um lado dá primazia aos direitos civis e políticos e aos direitos colectivos e difusos¹, e não aos direitos económicos e sociais e,

¹ Isto é, aos direitos como o ambiente e o património cultural de que são titulares todas as pessoas ao mesmo tempo.

por outro lado, tem uma postura de selectividade na incorporação dos protocolos no ordenamento jurídico moçambicano. Em regra, não são ratificados aqueles protocolos que implicariam responsabilização directa do Estado e do governo em caso de violação de direitos humanos.²

A estas duas lógicas se acrescenta a assinatura de acordos bilaterais que põem em causa a consistência do comprometimento do Estado moçambicano em relação aos direitos humanos. É o exemplo do acordo que o Governo assinou com os Estados Unidos da América, segundo o qual o primeiro se compromete a não accionar os mecanismos do Tribunal Penal Internacional contra cidadãos norte-americanos que cometam violações de direitos humanos em Moçambique. Por outro lado, não existe uma política coerente de reconhecimento dos direitos humanos e de criação dos mecanismos institucionais

necessários para os efectivar. No geral, a adopção e ratificação daqueles instrumentos tem dependido mais dos *lobbies* e dos movimentos de pressão nacionais e internacionais do que de uma iniciativa explícita do Estado.

No aparato institucional inerente à protecção dos direitos humanos em Moçambique, destacam-se entidades estatais e não estatais. Entre as primeiras, destaca-se a Procuradoria-Geral da República (PGR), com funções de defesa da legalidade junto dos tribunais, esquadras, estabelecimentos prisionais e demais organismos públicos e privados. Outras instituições cumprem o papel específico de assegurar a defesa dos cidadãos, em especial dos cidadãos que não dispõem de condições económicas para contratar advogados, como é caso do Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ) e da Ordem dos Advogados, esta através de estagiários e advogados especialmente nomeados para o efeito ou actuando em regime *pro bono*. Todavia, o estágio de advogados após formação em Direito nas universidades não está regulamentado nem estruturado, não sendo, por isso, assegurado um apoio sistemático aos cidadãos. Por outro lado, o IPAJ dispõe de um

2 Referimo-nos, por exemplo, ao Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, ao Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, ao Protocolo Adicional à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos e Sociais e ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

número reduzido de assistentes e técnicos jurídicos, dos quais poucos têm um vínculo formal com o Estado, funcionando efectivamente como advogados privados.

O Provedor da Justiça a quem a Constituição e a lei (Lei n.º 7/2006, de 16 de Agosto) confere funções de defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública ainda não entrou em funcionamento. Existem também várias organizações não estatais que não só denunciam e lutam contra as violações de direitos humanos, como também prestam assistência jurídica e de outra natureza aos cidadãos. Trata-se de iniciativas bastante diversificadas, tanto quanto à abrangência territorial como à temática de trabalho, sendo raros os casos de articulação entre estas organizações e o Estado.

Problemas Práticos e Desafios Reais

Entre a retórica de protecção dos direitos humanos e a sua concretização há ainda um desfasamento muito grande, estando longe de serem realizadas as promessas de uma sociedade onde a dignidade humana é respeitada e as instituições garantam esse respeito. Ao compromisso político de protecção dos direitos humanos, formalmente

assumido pela adesão aos principais instrumentos internacionais, não tem correspondido uma política de execução adequada e sólida. Destacamos aqui as seguintes situações:

- ⊙ Violação dos direitos civis e políticos, sobretudo resultante do uso indevido, desproporcional e abusivo da força por parte do Estado, particularmente das forças policiais e nos estabelecimentos prisionais;
- ⊙ No contexto da implementação dos programas de reajustamento estrutural, violação dos direitos económicos e sociais, com particular ênfase para os direitos dos trabalhadores. Tanto por via legislativa como na prática, aos trabalhadores têm sido questionados os direitos mais elementares, em nome do mercado e do ambiente favorável de negócios;
- ⊙ No amplo leque dos direitos colectivos e difusos, enfatizamos o cada vez mais difícil acesso aos recursos naturais por parte das comunidades, principalmente quando confrontadas com

os interesses de investidores privados, alguns dos quais associados a altos quadros do governo e do Estado.

A prática em Moçambique mostra que reportar casos de violação de direitos humanos não é uma tarefa fácil, não só porque muitos deles são encobertos por quem os pratica ou conhece, mas também porque os cidadãos, vulneráveis, não se sentem encorajados para os denunciar e nem sempre dispõem de mecanismos seguros para fazê-lo, como por exemplo os meios de protecção de testemunhas contra eventuais ameaças ou represálias. Os casos são trazidos ao conhecimento público sobretudo através de organizações de defesa dos direitos humanos e dos órgãos de informação.

Direitos Cívicos e Políticos

A Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH), por exemplo, entre os anos 2005 e 2006, registou 157 casos de execuções sumárias, tortura e tratamento degradante em Moçambique, contra 13 e 18 casos documentados em 2004 e 2003, respectivamente.³ Ainda segundo a LDH, a maior parte destas violações são cometidas

³ Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (2007). *Relatório Anual Sobre Direitos Humanos*. Maputo: LDH.

nas esquadras de polícia e nos estabelecimentos prisionais (71, dos 157 casos), embora seja elevado o número de casos ocorridos na via pública (56 casos). O relatório retrata, entre outros casos, a morte do recluso Chicueia numa cadeia de máxima segurança, em consequência de agressões a guardas prisionais. Reagindo à trocas de insultos entre os reclusos, os guardas agrediram fisicamente Chicueia e mais dois reclusos. Estes últimos sofreram ferimentos graves, tendo recebido tratamento no Hospital Central de Maputo.

A comunicação social também reporta casos de violação de direitos humanos relacionados com o uso excessivo, abusivo e ilegal da força por parte do Estado, em particular por parte das forças policiais. É o caso do baleamento mortal de Augusto Cuvilas⁴ em sua casa, na sequência de um pedido de socorro que ele próprio fizera enquanto vítima de um assalto. Para além de Cuvilas, foram alvejadas mais duas pessoas que estavam com ele em casa. A Televisão de Moçambique (TVM) também noticiou o caso de um curandeiro que foi preso no distrito de Montepeuz, em Cabo

⁴ Augusto Cuvilas era bailarino, coreógrafo e professor da Companhia Nacional de Canto e Dança. Foi morto na madrugada de 22 de Dezembro de 2007.

Delgado, para onde se deslocara para realizar uma cerimónia de *limpeza espiritual*, alegadamente solicitada pela população local. O Comandante da Polícia de Montepuez justificou a prisão do curandeiro alegando que a cerimónia em causa perturbava o recenseamento eleitoral, principal preocupação do Estado. Para além de desrespeitar completamente os universos culturais locais, a polícia abusou da sua autoridade para prender um cidadão fora dos casos previstos na lei.

A apreciação da Procuradoria-Geral da República (PGR) em relação aos direitos humanos nas esquadras e nos estabelecimentos prisionais confirma as situações descritas. Segundo a PGR, nas visitas às cadeias enquanto defensora da legalidade, a magistratura detectou situações de presos cujos prazos de prisão preventiva tinham expirado; cidadãos detidos por factos para os quais a lei não permite privação de liberdade; prisões sem que tivessem sido observadas quaisquer formalidades legais; alimentação deficiente; cuidados de saúde precários; proliferação de doenças contagiosas; etc.⁵

⁵ *Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República* (2007: 14-15).

Contudo, por um lado a PGR tem dificuldades em cumprir as suas funções, desde logo porque nem sempre é permitida a entrada de procuradores nas esquadras de Polícia e nos estabelecimentos prisionais⁶. Em última análise, significa que o Estado não reconhece a vigência da Constituição dentro das suas próprias instituições. Recusar que a PGR exerça as competências que lhe são reconhecidas pela Constituição e pelas leis ordinárias também significa legitimar as violações dos direitos humanos. Por outro lado, verifica-se uma notória inércia da PGR em particular no combate aos atentados contra os direitos colectivos e difusos. Não obstante a abundância de casos relatados sobretudo na imprensa, a PGR remeteu para os tribunais apenas quatro acções com vista à protecção do ambiente.⁷

Direitos económicos, sociais e culturais

O mercado é considerado pelo governo como uma das principais chaves de combate à pobreza em Moçambique. Neste

⁶ Segundo o informe do Procurador-Geral da República apresentado à Assembleia da República em 2007.

⁷ *Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República* (2007: 66-69).

sentido, o PARPA II prescreve a necessidade de melhorar o ambiente de negócios na área do trabalho, tornando-o mais flexível e competitivo, ou seja, ampliando e agilizando as possibilidades de extinção de contratos de trabalho em função das dinâmicas do mercado, baixando os custos dos despedimentos sem justa causa e intensificando a exploração da força de trabalho.

No sector do caju, por exemplo, os trabalhadores auferem menos do que o salário mínimo nacional, não lhes é paga a remuneração quando faltam justificadamente ao trabalho ou quando estão em licença de parto, ultrapassam o limite máximo de horas de trabalho por dia, não lhes é assegurada qualquer assistência no caso de acidentes de trabalho e não dispõem de condições de segurança e higiene no local de trabalho⁸.

À situação de precarização dos direitos alia-se à debilidade da Inspeção do Trabalho, cuja actuação tem sido, em regra, reactiva, em função das denúncias veiculadas através dos meios de comunicação social, como

⁸ Entrevista a Boaventura Mondlane, Secretário do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria do Caju, publicada no jornal *Notícias*, no dia 2 de Novembro de 2007, pp. 4-5.

aconteceu, por exemplo, no caso da empresa “*Golden fields*”, da qual é sócio um ex-membro do governo moçambicano. Nesta empresa, cerca de cem trabalhadores recrutados nas províncias de Manica e Tete trabalhavam 11 horas por dia sem contratos de trabalho e viviam em condições consideradas desumanas.

No seu conjunto, as situações acima descritas e uma análise mais ampla da área nos permitem chegar a seguintes conclusões:

- ⊙ A ratificação das convenções internacionais não é acompanhada pela incorporação de instrumentos complementares que tornem mais forte o mecanismo de protecção dos direitos humanos;
- ⊙ As políticas públicas para a Polícia e para as prisões não são acompanhadas de medidas concretas de implementação, sendo posto em causa o direito dos cidadãos à vida, à segurança, à integridade e à dignidade;
- ⊙ Não existem políticas públicas que possibilitam o recurso sistemático a penas alternativas à prisão;

- ⊙ Há uma desarticulação dos mecanismos de administração da Justiça, uma vez que a Procuradoria-Geral da República tem dificuldades em cumprir a sua função junto dos estabelecimentos prisionais e esquadras da polícia;
- ⊙ Não são implementadas, a nível interno, formas de fiscalização sistemática das prisões e das forças policiais;
- ⊙ Por vezes os agentes implicados nos casos de violação de direitos humanos não sofrem quaisquer consequências criminais, nem disciplinares, sendo simplesmente transferidos para outros locais⁹;
- ⊙ A detenção dos cidadãos não é feita de acordo com a lei, desrespeitando-se as formalidades e as circunstâncias previstas lei;
- ⊙ Aos detidos e presos não lhes são facultadas informações sobre os motivos do seu encarceramento, nem sobre os direitos que lhes são assistidos;
- ⊙ Os detidos e os presos estão sujeitos à violência e condições degradantes que põem em causa a sua dignidade;
- ⊙ Apesar de existirem órgãos judiciais para onde podem ser encaminhadas as queixas contra a violência policial, não existem mecanismos de acesso à justiça ao dispor da maioria dos cidadãos;
- ⊙ Não existem formas de responsabilização política dos governantes pelos actos cometidos por si ou pelos respectivos subordinados.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

Os problemas acima identificados, que transformam os direitos humanos numa promessa não cumprida, levam-nos a identificar algumas áreas prioritárias de acção em três níveis principais que se intersectam, no sentido de estabelecer uma plataforma básica de protecção dos direitos humanos.

Nível legal

- ⊙ Adesão e ratificação dos pactos e protocolos adicionais ou facultativos

⁹ Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (2003). *Relatório sobre Direitos Humanos em Moçambique*. Maputo: LDH.

relativos aos direitos humanos, nomeadamente: *Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos; Protocolo Adicional à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis; e Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres; Pacto Internacional dos Direitos Económicos e Sociais;*

- ⊙ Ratificação do *Estatuto do Tribunal Penal Internacional;*
- ⊙ Adopção de uma política de valorização e ampliação das penas alternativas à prisão, com reflexos na formação dos magistrados e de outros agentes do sistema de administração da justiça

Nível institucional

- ⊙ Adopção de medidas legislativas que permitam o acesso de entidades independentes (organizações da sociedade civil) aos estabelecimentos prisionais e às esquadras da polícia, de modo a monitorizarem a situação dos cidadãos privados de liberdade;

- ⊙ Institucionalização de mecanismos de cooperação entre o Estado (particularmente o IPAJ), a Ordem dos Advogados e as organizações de defesa dos direitos humanos.

Capítulo 3

Governança e Financiamento Eleitoral

Adriano Nuvunga

A legitimidade política de um regime é uma condição necessária para a consolidação da democracia. Nos sistemas democráticos, a legitimidade tem sua origem no processo eleitoral, ou seja, no exercício periódico do direito de voto dos cidadãos para escolherem seus líderes e representantes. Neste sentido, esta legitimidade é defendida quando o eleitorado – ou, mais realisticamente, os partidos organizados – considera que o governo conquistou de forma processualmente correcta o direito de estar no poder. A garantia da confiabilidade da máquina da administração eleitoral é uma tarefa fundamental da governação eleitoral para assegurar a substancial incerteza subjacente às eleições democráticas.

Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas

Em Moçambique, o mais alto órgão responsável pela orientação, direcção, superintendência e fiscalização dos actos do processo eleitoral é a Comissão Nacional de Eleições (CNE). A CNE é um órgão do Estado previsto

na Constituição, independente e imparcial, responsável pela supervisão dos recenseamentos e dos actos eleitorais¹⁰. Dos 13 membros que compõem a CNE, 5 são designados pelos partidos políticos com assento no Parlamento e 8 são provenientes da sociedade civil. Abaixo da CNE estão as Comissões Provinciais de Eleições e as Comissões de Eleições Distritais e/ou da Cidade. Cada CPE é composta por 11 membros, sendo 5 designados pelos partidos com assento no Parlamento, pelo princípio de representatividade parlamentar, e os restantes 6 são cooptados pelos 5 membros designados pelos partidos de entre personalidades apresentadas por organizações da sociedade civil legalmente constituídas.

A CNE tem no Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) o seu braço operacional. O STAE é um serviço público personalizado para a administração eleitoral, com representação ao nível provincial, distrital ou das cidades. O STAE organiza, executa

¹⁰ Veja a Lei 8/2007 de 26 de Fevereiro.

e assegura as actividades técnico-administrativas dos recenseamentos e dos processos eleitorais. O STAE é dirigido por um Director Geral recrutado através de um concurso público (proposto pela CNE e nomeado pela Primeira-Ministra), e é composto por um quadro permanente geral, comum e privativo, cujo pessoal é também proveniente de concurso público, e aprovado pela CNE sob proposta do Director-geral do STAE, de forma a garantir a maior independência possível de todos os demais poderes públicos. Nos períodos de recenseamento e eleições, o quadro de pessoal do STAE integra elementos adicionais tecnicamente habilitados.

O papel da CNE e do STAE é de fundamental importância na preparação e execução das eleições gerais e locais. Algumas das áreas mais delicadas da administração eleitoral tem a ver com o processo de apuramento de resultados e com a temática do financiamento eleitoral as quais, no actual figurino institucional eleitoral, apresentam fragilidades que têm o potencial de afectar os níveis de integridade da governação eleitoral.

Apuramento Eleitoral

Terminada a votação, inicia o acto de apuramento parcial que se

realiza nas Assembleias de Voto. Uma das primeiras questões que se colocam é a da nulidade dos votos. É considerado voto nulo o boletim no qual: (i) tenha sido assinalado em mais de um quadrado; (ii) haja dúvida quanto ao quadrado ou a área assinalada; (iii) tenha sido assinalado no quadrado ou na área rectangular correspondente a uma candidatura que tenha desistido das eleições; (iv) tenha sido feito qualquer corte, desenho ou rasura; ou (v) tenha sido escrita qualquer palavra.

Havendo divergência de contagem no acto de apuramento parcial, por exemplo no caso de o número de boletins de voto existentes nas urnas for superior ao número de eleitores inscritos, considera-se nula a votação. Contrariando estas cláusulas, a lei estabelece que a votação numa assembleia de voto só é considerada nula quando se tenham verificado irregularidades que possam influir substancialmente no resultado eleitoral¹¹.

Findo o apuramento parcial, os boletins de voto nulos e aqueles sobre os quais haja reclamações ou protestos são, depois de rubricados

11 Artigo 186 (1) da lei 7/2007 de 26 de Fevereiro

pelo Presidente da mesa ou seu substituto, remetidos em pacotes devidamente lacrados à CDE ou CCE no prazo de 24 horas, contadas a partir da hora do encerramento da votação. No prazo de 48 horas, contadas a partir da hora do encerramento da votação, os votos referidos no número anterior são entregues à CPE que, por sua vez, os remete à CNE. Terminado o apuramento parcial, segue o apuramento distrital feito pela CDE ou CCE; o apuramento provincial feito pela CPE; e o apuramento nacional feito pela CNE. Nas operações preliminares do apuramento distrital, a CDE ou CCE decide sobre os boletins de voto em relação aos quais tenha havido reclamação ou protesto, verifica os boletins considerados nulos e reaprecia-os segundo critério uniforme.

A este nível, o apuramento de votos é feito com base nas actas e nos editais das operações das assembleias de voto, nos cadernos de votação e nos demais documentos remetidos à CDE. Os resultados do apuramento distrital são anunciados em acto solene e público pelo presidente da CDE no prazo máximo de três dias, contados a partir do dia do encerramento da votação. A fase seguinte é a do apuramento provincial, feito pelas CPEs

a partir dos editais remetidos pelas CDEs. No apuramento e centralização nacional, faz-se uma nova requalificação dos boletins de voto em relação aos quais tenha havido reclamação ou protesto. Este exercício é feito à porta fechada, sem critérios confiáveis de transparência em torno das decisões sobre estes votos, incluindo sobre editais que podem apresentar sinais que possam suscitar dúvidas. Não há também dispositivos legais para a disponibilização dos resultados parciais à medida que vai decorrendo o apuramento.

Financiamento dos partidos políticos

Para a boa governação eleitoral entendida como crucial para a legitimidade do governo e, por isso, conducente à consolidação democrática, é indispensável o sentimento de igualdade de oportunidade aos vários partidos e candidatos presidenciais. Por isso, a legalidade e transparência dos mecanismos de financiamento eleitoral são determinantes para a confiabilidade da democracia perante os cidadãos.

Com efeito, a Lei quadro para a Formação e Actividade dos Partidos Políticos¹² estabelece três

12 Lei 7/91 de 23 de Janeiro

formas legais de financiamento eleitoral, designadamente (i) os subsídios provenientes do Orçamento do Estado; (ii) as isenções fiscais; e (iii) o livre acesso aos órgãos públicos de comunicação social. A Lei Eleitoral, por sua vez, estabelece cinco formas directas de financiamento¹³, designadamente: (i) contribuição dos próprios candidatos e dos partidos políticos ou coligação de partidos políticos; (ii) contribuição voluntária dos cidadãos nacionais e estrangeiros; (iii) produto da actividade das campanhas eleitorais; (iv) contribuição dos partidos amigos nacionais e estrangeiros; e (v) contribuição de organizações não governamentais nacionais ou estrangeiras.

A Lei Eleitoral garante duas formas indirectas de financiamento aos partidos políticos e candidatos presidenciais, designadamente o livre acesso aos meios públicos de comunicação social e a isenção de encargos fiscais na importação de materiais para as campanhas eleitorais. Com efeito, a Lei Eleitoral estabelece que os partidos e candidatos concorrentes às eleições presidenciais têm

direito a 5 minutos diários para a apresentação de seus programas e/ou manifestos eleitorais. A lei proíbe a utilização, pelos partidos e demais candidaturas em campanha eleitoral, de bens do Estado, autarquias locais, institutos autónomos, empresas estatais, empresas públicas e sociedades de capitais exclusivas ou maioritariamente públicas.

Para a prestação de contas, as candidaturas às eleições devem contabilizar discriminadamente todas as receitas e despesas efectuadas com a campanha eleitoral e comunicá-las à CNE no prazo máximo de sessenta dias após a proclamação oficial dos resultados do escrutínio. A CNE procede à apreciação da regularidade das receitas e despesas, fazendo publicar as suas conclusões num dos jornais mais lidos do país e no Boletim da República.

Problemas Práticos e Desafios Reais

Engenharia Institucional

Em resposta às exigências e contributos da sociedade civil moçambicana e organismos internacionais de observação eleitoral, o Parlamento mudou

¹³ Artigo 35 (1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro

a composição da CNE e o mecanismo de designação dos membros. Antes das Eleições de 2004, somente o Presidente da CNE era proveniente da sociedade civil. No actual figurino institucional, são 8 os membros da CNE provenientes da sociedade civil contra os 5 membros designados pelos partidos com assento no Parlamento. Isto reforçou a confiabilidade da máquina de administração eleitoral perante a sociedade moçambicana, mas a experiência de 2007 mostrou que o mecanismo de designação, em que o grupo dos 5 membros designados pelos partidos políticos é que selecciona os 8 membros provenientes da sociedade civil numa base de avaliação curricular, continua não transparente. Infelizmente, a Lei Eleitoral é omissa em relação ao mecanismo de designação dos membros provenientes da sociedade civil.

Para além de falta de transparência e omissão, há o problema da legitimidade dos membros designados pelos partidos políticos para cooptarem os membros provenientes da sociedade civil. Isto é criticamente problemático nas CPEs e CDEs, onde a lei estabelece explicitamente o princípio de cooptação para a designação dos membros provenientes da

sociedade civil. Como resultado, em 2007 foram cooptados para as CPEs e CDEs, em nome da sociedade civil, antigos deputados da Assembleia da República e outras personalidades que já haviam ocupado postos político-partidários. Outros países como a África do Sul têm as conhecidas audições públicas (*public hearings*) para a designação dos membros da sociedade civil para os órgãos de administração eleitoral.

Nos actos eleitorais anteriores, com destaque para 1999 e 2004, académicos, jornalistas e missões nacionais e internacionais de observação eleitoral denunciaram ocorrências de obstrução aos mecanismos que assegurassem mais transparência eleitoral, negligência e défice institucional que se manifestou por falta de incentivos institucionais para a utilização da capacidade técnica instalada nos órgãos eleitorais. Há, por isso, expectativa em torno da obrigatoriedade do recrutamento dos chamados “elementos tecnicamente habilitados que integram o quadro do STAE em períodos de recenseamento e eleições” com base em concurso público de avaliação curricular. A transparência no recrutamento destes técnicos vai acrescentar valor na credibilidade dos órgãos técnicos de administração eleitoral.

Apuramento Eleitoral

Desde 1994, a experiência mostra que a votação tem sido geralmente ordeira e pacífica. Os principais problemas iniciam com o apuramento eleitoral, onde se destacam: (i) a falta de transparência com que operam as Comissões Eleitorais, particularmente a CNE; (ii) a possibilidade de ‘correção’ de editais e/ou exclusão de editais já apurados em escalões anteriores sem apresentar as bases técnicas para tais decisões para o público; (iii) a burocracia excessiva que se manifesta pela pesada máquina de apuramento eleitoral; e (iv) a falta de disponibilização de informação, por exemplo, os resultados parciais nas várias fases do apuramento eleitoral.

A vastidão do país torna indispensável o actual número de assembleias de voto, cerca de 12.741 em Moçambique e 60 no exterior nas eleições gerais de 2004 e, por isso, justificável a existência dum apuramento distrital. Deste apuramento saem editais distritais e de cidade que são tornados públicos em sessão solene. A previsão dum apuramento provincial, feito pela CPE, corresponde a um passo adicional que corre o risco de diminuir, ao invés de aumentar

a transparência do processo de apuramento eleitoral. Em eleições anteriores, isto levantou incerteza sobre os resultados eleitorais e pôs em causa os sinais de uma progressiva maturidade democrática.

Este escalão de apuramento provincial torna-se pesado para a transparência do processo eleitoral porque as reuniões da CPE são à porta fechada e, nestas sessões, o conteúdo de editais pode ser ‘corrigido’ sem que nenhuma informação seja prestada ao público, particularmente a jornalistas e missões de observação eleitoral. Também, o facto de não haver disponibilização dos resultados parciais à medida que se vão processando os editais distritais torna mais problemática a transparência e, com isso, a confiabilidade do processo eleitoral. Noutras democracias, a informação sobre os resultados parciais é disponibilizada pela Internet.

Os votos nulos foram outra questão disputada em anteriores eleições pelo facto de serem subseqüentemente requalificados nos apuramentos provincial e nacional, com o potencial de alterar os resultados finais. Nas eleições de 2004, havia cerca de 300.000 votos nulos por serem requalificados dos quais

1/3 foi aceite na requalificação. Devido à experiência dos anos anteriores, isto causou polémica, com as missões de observação eleitoral pedindo mais transparência no processo de requalificação dos votos nulos. Houve rejeição categórica da CNE em abrir as portas para assegurar mais transparência na requalificação destes votos mas, no fim, a questão não teve expressiva relevância porque a diferença entre os dois candidatos presidenciais e os dois partidos com assento parlamentar foi muito larga, cerca de 1 milhão de votos, que não podia ser alterada pelos votos em disputa.

Sobre a nulidade da votação, a lei estabelece princípios potencialmente conflituosos. Estabelece, por um lado, que havendo divergência de contagem no acto de apuramento parcial nas assembleias de voto, como por exemplo no caso em que o número de boletins de voto existentes nas urnas seja superior ao número de eleitores inscritos, a lei considera nula a votação. Por outro lado, estabelece que a votação só é considerada nula quando se tenham verificado irregularidades que possam influir substancialmente no resultado eleitoral. Nas eleições de 2004, no círculo eleitoral de Tete, distrito de Changara, houve casos em que o número de votos

superou o de eleitores inscritos nos cadernos eleitorais. Apesar disto, não se declarou nula a votação sob o argumento de que não teve influência nos resultados finais. Se por um lado não se compreende como é que o Conselho Constitucional deixou passar uma lei com um artigo potencialmente conflituooso como este (legalmente, fraude é fraude por mais insignificante que possa ser), por outro lado há o consolo de que cabe ao Conselho Constitucional dirimir os contenciosos eleitorais.

Uma importante lacuna no sistema eleitoral moçambicano no apuramento eleitoral, em particular, tem a ver com o facto de a lei eleitoral não prever a recontagem de votos em caso de perda e/ou dúvidas sobre a originalidade dos editais. Muitos outros países, como por exemplo o próprio Kenya que teve problemas recentemente, tem provisões legais para a recontagem de votos. Em 2004, cerca de 5% das actas foi excluída da recontagem sem explicação, aparentemente porque continham erros. Um dispositivo legal que permitisse a recontagem de votos teria evitado isto, ou seja, teria permitido que se fizesse recontagem dos votos e, com isso, assegurar mais confiabilidade aos resultados perante o povo.

Financiamento Eleitoral

O quadro legal sobre o financiamento eleitoral é permissivo, isto é, tem muitas fragilidades. Sobre as doações, o quadro legal permite que particulares (nacionais e estrangeiros), organismos privados nacionais e organizações não-governamentais nacionais ou estrangeiras financiem campanhas eleitorais sem estabelecer limites. Isto é grave sobretudo num contexto em que os mecanismos de prestação de contas sobre as receitas e gastos de partidos políticos e candidatos presidenciais não funcionam. Nesta conformidade, existe uma possibilidade para financiamentos eleitorais ilegais, e até criminosos, influenciarem os processos eleitorais, abrindo-se campo para potenciais implicações negativas nas políticas públicas e opções políticas dum governo financiado desta forma. Noutras democracias como a nossa há limites neste tipo de financiamento. Nos EUA, o limite máximo de financiamento privado a candidatos presidenciais é de 3,000 dólares.

As fragilidades se estendem à inexistência de obrigatoriedade de publicação das doações feitas por particulares e/ou empresas aos partidos e candidatos presidenciais,

incluindo auditorias independentes às contas dos partidos e candidatos presidenciais. A nível interno, estas fragilidades na infra-estrutura legal significam interligações promíscuas entre partidos e candidatos presidenciais e interesses empresariais, incluindo empresas públicas. Institucionalmente, não há um organismo do Estado que faça a monitoria do financiamento eleitoral e político em geral. Para as campanhas eleitorais, os partidos e candidatos presidenciais têm isenções fiscais na importação de materiais não perecíveis mas não há um órgão que fiscalize a correcta utilização deste benefício, tal como acontece noutras democracias. No passado, houve candidatos que importaram bens de luxo para terceiros, em nome de material para a campanha eleitoral. Igualmente, a lei proíbe a utilização pelos partidos e demais candidaturas em campanha eleitoral de bens do Estado. Desde as eleições fundadoras da democracia em 1994, houve numerosas denúncias de utilização indevida do património do Estado por membros seniores do partido no poder em missões de campanha eleitoral.

Sobre a prestação de contas do financiamento eleitoral proveniente do Orçamento do Estado, a CNE foi permissiva nas eleições

anteriores. A CNE mostrou a imagem de estar mais preocupada com os resultados eleitorais e menos com a transparência e prestação de contas dos fundos do Estado alocados aos partidos e candidatos para fins eleitorais. Houve, por exemplo, situações de sobrefacturação e apresentação de recibos que não reuniam básicos ingredientes para serem considerados como tal, mas a CNE deixou passar. Estas situações deviam ter sido denunciadas ao Ministério Público mas a experiência mostrou que não há uma utilização da ligação entre a CNE e o Ministério Público para a sanção das infracções.

Áreas Prioritárias de intervenção e reforma

Quadro Legal

Sobre o processo eleitoral, o quadro legal apresenta algumas contrariedades, sendo de destacar as cláusulas que definem os termos da nulidade da votação. Sobre o financiamento eleitoral, o quadro legal é permissivo. Assim, se recomenda o seguinte:

- ⊙ Revogar o artigo 186 (1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro que estabelece que a votação

só é considerada nula quando se tenham verificado irregularidades que possam influir substancialmente no resultado eleitoral;

- ⊙ Promover uma reflexão ampla e abrangente sobre o figurino institucional da administração eleitoral em Moçambique, com particular destaque para o apuramento eleitoral, onde se destaca: a) redução das suas etapas, particularmente o apuramento provincial; e b) assegurar mais transparência na requalificação dos votos nulos quer através de disponibilização de informação sobre as bases técnicas de requalificação aos jornalistas e observadores quer através da aceitação de missões de observação eleitoral nas sessões de requalificação;
- ⊙ Rever o artigo 35 (1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro proibindo ou limitando a contribuição de cidadãos estrangeiros e de organizações não governamentais estrangeiras a partidos políticos ou candidatos presidenciais;

- ⊙ Introduzir no figurino institucional eleitoral um mecanismo para a recontagem de votos em caso de necessidade, por exemplo, perda de editais;
- ⊙ Estabelecimento da obrigatoriedade de publicação das doações feitas por particulares e/ou empresas aos partidos e candidatos presidenciais, e de auditorias independentes às contas dos partidos e candidatos presidenciais.
- ⊙ A designação de membros da sociedade civil para a CNE deve ser orientada por uma Comissão criada e supervisionada pela Assembleia da Republica, integrada por personalidades da sociedade;
- ⊙ Criação dum organismo dentro do Ministério da Justiça para a monitoria da actividade e financiamento político no geral.

Quadro Institucional

O actual figurino institucional da máquina eleitoral apresenta-se muito pesado, por um lado, e com lacunas, por outro lado. As várias fases do apuramento eleitoral são pesadas e reduzem a confiabilidade do processo eleitoral. O mecanismo de designação dos membros da sociedade civil nos órgãos eleitorais não é transparente e parece acrescentar pouco à democraticidade da governação eleitoral. O financiamento eleitoral enferma da falta de um órgão do Estado que faça a fiscalização das receitas e gastos dos partidos e candidatos presidenciais. Assim, se recomenda o seguinte:

Capítulo 4

Sector Público

Equipa do CIP

A qualidade das instituições e processos ligados à gestão dos recursos públicos a fim de garantir a prestação de serviços à população constitui um aspecto fundamental da governação. A forma como o sector público está organizado, através de leis, regulamentos e práticas, e em termos do conjunto de recursos humanos, económicos, materiais e sócio-políticos que tem à sua disposição, influencia a sua capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e garantir a integridade e legalidade na gestão dos fundos públicos e a eficiência e eficácia no seu uso. Neste capítulo, assuntos ligados às relações entre o governo e os cidadãos, à gestão dos recursos humanos no Aparelho do Estado e dos recursos financeiros no sistema de planificação e orçamentação, incluindo o *procurement*, são abordados de forma a identificar as suas fraquezas e algumas possíveis soluções.

Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas

O sector público em Moçambique é entendido como *o conjunto de*

*instituições e agências directa ou indirectamente financiadas pelo Estado tendo como objectivo final a provisão de serviços públicos*¹⁴. O sector público moçambicano é, nesse sentido, composto pelas várias entidades da administração directa e indirecta do Estado existentes a nível central e local. No que concerne à administração directa, a nível central destacam-se os ministérios e as suas várias repartições públicas, os institutos e outras agências do Estado. A administração indirecta é composta pelas empresas públicas, agências, institutos e outros tipos de entidades com autonomia (parcial ou total) administrativa, patrimonial e financeira. A nível local o sector público é composto principalmente pelos chamados órgãos locais do Estado; que são os Governos Provinciais e Distritais, os Postos Administrativos, as localidades e povoações. Paralelamente, no que concerne à administração indirecta, existem os órgãos de poder local, as autarquias locais ou municípios, que são dotados de autonomia

14 CIRES (2001). *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011*. Maputo, Imprensa Nacional.

administrativa, financeira e patrimonial e cujos titulares são eleitos por voto directo. Esta configuração é fruto de mudanças introduzidas no sector desde a independência nacional em 1975, com particular destaque para as medidas voltadas à conversão de um sector público herdado do colonialismo para um sector mais consonante com os desafios da fase pós-independência. Estas reformas foram posteriormente seguidas de outras visando adequar o país à economia de mercado, isso já na segunda metade dos anos 80. No entanto, a constatação de que o sector público ainda apresentava problemas de funcionamento, causados por uma excessiva burocratização, um quadro legal obsoleto, baixa qualificação dos recursos humanos, sistemas de gestão de recursos (humanos, financeiros e materiais) deficientes, corrupção e processos não institucionalizados de definição de políticas públicas, levaram à adopção de uma nova onda de reformas do sector público, que foram lançadas em 2001 e cujo término está previsto para 2011, estando agora na sua segunda fase, iniciada em 2006.

A Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 249, defende a necessidade de

independência política do sector público. Este preceito está também presente no Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, relativo ao funcionamento da administração pública e à prestação de serviços públicos, que introduz ainda alguns dispositivos que abrem espaço para: (a) uma maior celeridade dos procedimentos administrativos (artigo 11); (b) garantia dos direitos das pessoas singulares e colectivas através da apresentação de sugestões, requerimento, reclamação e recurso a entidades de dentro e fora da própria administração pública (artigo 15 e 45); (c) obrigatoriedade das inspecções de analisar o encaminhamento das reclamações e sugestões; (d) definição de impedimentos de participação dos agentes de administração pública em decisões em que sejam parte interessada (artigo 17).

Paralelamente a estas medidas, o governo introduziu os chamados '*Balcões de Atendimento Único*', que integram serviços de muitos sectores, com particular ênfase os envolvidos no licenciamento de negócios. Apesar desta iniciativa ter começado há algum tempo, só em 2007 é que o governo aprovou um instrumento regulador desta matéria. Estas medidas, acompanhadas de mudanças na

área de registos e notariado e na legislação laboral, contribuíram para uma melhoria relativa do ambiente de negócios do país, reflectida em algumas partes do último relatório *Doing Business*¹⁵, embora Moçambique ainda ocupe um modesto 134º lugar, de um total de 178 países incluídos. Esta situação em parte deve-se a constrangimentos que ainda persistem nesta área, como o mau funcionamento das secções comerciais dos tribunais judiciais e um diálogo ainda deficiente entre o Governo e o sector privado.

No que concerne à gestão dos recursos humanos na função pública, destaque vai para os seguintes instrumentos: o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado – EGFE (aprovado pelo decreto 14/87, de 20 de Maio), o Sistema de Carreiras e Remunerações (Decreto nº 64/98, de 3 de Dezembro); os Qualificadores das Carreiras, Categorias e Funções Comuns do Aparelho do Estado (Resolução nº 12/99, de 09 de Dezembro, do Conselho Nacional da Função Pública). Estes instrumentos definem os mecanismos de recrutamento de funcionários

públicos, sua integração nas carreiras profissionais, avaliação de desempenho e definição da remuneração, progressão na carreira, procedimentos disciplinares, dentre vários. Subsidiariamente, todos que exercem funções com competências decisórias no sector público têm a obrigatoriedade de apresentar uma declaração de bens e valores que compõem o seu património. Esta declaração está sujeita à actualização anual e no momento em que o servidor público termina as suas funções¹⁶.

No âmbito da reforma do sector público, o governo está a desenvolver, desde 2001, uma política salarial da função pública, com vista a garantir uma melhor remuneração e retenção dos quadros qualificados. Dentre as razões por detrás da demora na conclusão da política esteve a falta de dados fiáveis sobre o número de funcionários públicos, que abria espaço para a existência dos chamados ‘funcionários fantasma’ e o desvio de fundos, a escassez de recursos financeiros para o financiamento da reforma salarial, e os compromissos firmados com os parceiros internacionais

15 World Bank (2007). *Doing Business in 2008: comparing regulations in 178 economies*. Washington DC, The World Bank.

16 Decreto 22/2005, de 22 de Junho; Lei 6/2004, de 17 de Junho.

(principalmente o FMI) na manutenção da estabilidade macroeconómica, que incluía o controlo dos gastos com salários. Em 2007, o governo realizou um censo dos funcionários públicos, tendo constatado a existência de cerca de 150.000 funcionários. Este passo criou as condições para o avanço na elaboração da Política Salarial, cujos parâmetros foram discutidos e aprovados pelo Conselho de Ministros em Dezembro de 2007.

Na área da gestão financeira, o governo criou o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)¹⁷ e adoptou o novo Regulamento do *Procurement*¹⁸, que é parte integrante do primeiro. O quadro legal daí decorrente introduziu mecanismos para uma melhor gestão e maior controlo dos recursos financeiros do Estado, através da sua centralização na Conta Única do Tesouro (CUT) e a redução da proliferação de contas bancárias das entidades públicas, que além de criarem problemas de liquidez abriam espaço para desvio de fundos. Através do seu aplicativo electrónico, o e-SISTAFE, os pagamentos estão cada vez mais

a ser feitos directamente aos fornecedores e outros destinatários finais, para um melhor controlo e celeridade. O SISTAFE também introduziu mudanças e melhorias no processo de prestação de contas, com enfoque para a elaboração atempada dos relatórios trimestrais de execução do Orçamento do Estado, enviados à Assembleia da República, e da Conta Geral do Estado, que é enviada ao Parlamento e ao Tribunal Administrativo, como parte do processo de fiscalização do Executivo por estes órgãos. A legislação vigente nesta área contempla também a realização de auditorias e inspecções à Administração Pública (incluindo as autarquias), que estão a cargo do Tribunal Administrativo e da Inspeção Geral das Finanças.

A legislação sobre *Procurement*¹⁹ prevê a existência de uma entidade que supervisiona a nível nacional os processos de aquisição de bens e serviços, a chamada Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA). A nível da execução foram criadas as Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEAs). Até o

17 Lei 9/2002, de 12 de Fevereiro e o respectivo regulamento (Decreto 23/2004 de 20 de Agosto).

18 Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro.

19 Complementada pelos Diplomas Ministeriais (Ministério das Finanças) 141/2006 e 142/2006, ambos de 05 de Setembro.

momento foram constituídas no país 776 UGEAs²⁰. Teoricamente, as regras do *procurement* garantem melhores níveis de transparência e incluem mecanismos legais para reclamação e sanções contra as empresas indiciadas de corrupção.

Problemas Práticos e Desafios Reais

Conforme indicado na secção anterior, existe um quadro legal, institucional e de políticas públicas que contém elementos promotores da boa governação e integridade. Porém, ainda existem alguns problemas e desafios a enfrentar. No geral, os problemas que se apresentam na organização e funcionamento do sector público e na prestação de serviços públicos, dentre outros aspectos, têm muito a ver com uma fraca articulação entre as várias componentes que concorrem para o seu bom desempenho. Neste contexto, no âmbito da reforma em curso, o sector público tem levado a cabo mudanças a nível organizacional, com enfoque para as análises funcionais e os processos de rees-

truturação e a desconcentração. No entanto, estas mudanças não estão a ser devidamente combinadas com medidas complementares para melhorar o desempenho organizacional, como uma política de gestão de recursos humanos que estimule o desempenho dos funcionários públicos e mecanismos claros de sua mensuração, assim como o reforço dos mecanismos internos de responsabilização.

Por outro lado, apesar de a legislação prever mecanismos de reclamação e apresentação de sugestões, o sector público ainda é opaco e excessivamente virado para dentro de si mesmo. A título de exemplo, não existe um instrumento eficaz e objectivo de avaliação do desempenho das organizações na prestação dos serviços públicos e nem de definição de parâmetros de qualidade e compromisso do sector público para com a sociedade, limitando desta forma o espaço para a sua efectiva avaliação e responsabilização pelos cidadãos²¹. No geral, os frágeis mecanismos de avaliação de desempenho, quando

20 Governo de Moçambique e Parceiros de Apoio Programático (2007). Revisão Conjunta 2007: Aide Mémoire. http://www.pap.org.mz/downloads/aide_memoire_rc2007.doc, acedido em 16/01/2008; e Anexo IV do Aide Mémoire. http://www.pap.org.mz/downloads/anexo4am_rc2007.doc, acedido em 15/01/2008.

21 Como parte das actividades da Fase 2 da Reforma do Sector Público está prevista a elaboração de uma Carta da Função Pública, mas até agora tal instrumento ainda não foi aprovado. Vide Autoridade Nacional da Função Pública (2006). *Programa da Reforma do Sector Público – Fase 2 (2006-2011)*.

existem, estão mais voltados para processos internos e pouco têm de prestação de contas à sociedade. Uma maior abertura à avaliação da qualidade dos serviços públicos pelos cidadãos e a criação de formas de diálogo com a sociedade poderão contribuir para uma melhoria do funcionamento do sector, estimulado pela pressão dos seus utentes por melhor desempenho.

A área de gestão de recursos humanos também enfrenta muitos desafios. Segundo a Pesquisa Nacional de Base de Governação e Corrupção, realizada em 2004 pelo Governo, a par de outros factores, as formas de gestão de pessoal (baseadas em nepotismo, filiação e afinidade política) e os baixos salários da função pública são apontados como podendo influenciar no desempenho do sector público e conseqüentemente na prestação de serviços²². O sistema actualmente em vigor vem enfrentando problemas, dentre os quais se destacam:

- ⊙ A demora nas promoções e progressões nas carreiras profissionais, devido

22 CIRES (2006). *Estratégia Nacional Anti-corrupção* (Aprovada pelo Conselho de Ministros na 8ª Sessão Ordinária de 11 de Abril).

a constrangimentos orçamentais, burocracia excessiva e desorganização do sector;

- ⊙ A falta de transparência, clareza e equidade na definição de salários e subsídios dentro dos sectores e entre sectores. Por exemplo, os critérios para a atribuição de subsídios monetários e não monetários a funcionários com funções de direcção e chefia não são nem claros nem públicos e não estão contemplados no EGFE ou no Sistema de Carreiras e Remuneração. Por outro lado, os salários do Ministério das Finanças são muito mais altos que de outros sectores da mesma função pública, mesmo em posições equiparadas;
- ⊙ O sistema de avaliação de desempenho actualmente vigente não tem produzido resultados palpáveis e nem está ligado à remuneração, o que desresponsabiliza os funcionários, desmotiva os que de facto se dedicam e premia de forma injusta os funcionários com mau desempenho;

- ⊙ A ameaça do HIV/SIDA no sector público já é uma realidade e os seus efeitos em sectores chave como Educação, Saúde e Segurança já começam a ser sentidos. No entanto, os números de seroprevalência ainda não são conhecidos e, uma vez que os testes são voluntários, esta situação só pode ser revertida por um aumento da testagem voluntária dos funcionários. O estigma ainda ligado à esta doença e a omissão da legislação sobre as sanções nos casos de quebra de sigilo relativamente ao estado de seroprevalência tendem a acirrar o problema, com efeitos nefastos na prestação de serviços²³.

Esta situação coloca desafios ao governo na definição de políticas de gestão de recursos humanos, com particular ênfase nos sistemas de remuneração e avaliação de desempenho. Dentre os desafios há que destacar a necessidade de introdução de políticas transparentes de gestão de

23 Nem o EGFE, nem a Lei de Protecção às pessoas que vivem com HIV/SIDA no local de trabalho, Lei nº 5/2002, de 05 de Fevereiro, prescreve de forma clara as punições nos casos de quebra de sigilo do estado de seroprevalência.

recursos humanos, que criem um quadro normativo para sistemas de remuneração transparente e que promovam uma melhor responsabilização e prestação de contas por parte dos funcionários públicos.

Finalmente, as áreas de gestão financeira e *procurement* também têm os seus problemas e desafios. Conforme indicado acima, o SISTAFE permite que sejam feitos pagamentos directos da Conta Única do Tesouro (CUT) aos fornecedores e prestadores de serviços como forma de reduzir o número de transacções financeiras e o espaço para práticas corruptas. Porém, uma vez feitos os pagamentos não há nenhum mecanismo para detectar possíveis transacções futuras das empresas envolvendo funcionários das instituições públicas intervenientes. O SISTAFE também trouxe maior eficiência e celeridade na disponibilização de informação para a fiscalização da gestão financeira, porém não há um controlo e aplicação efectiva de sanções pelo não cumprimento das recomendações produzidas pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República sobre a Conta Geral do Estado pelo Executivo. Finalmente, a informação das auditorias da

Inspeção-Geral das Finanças ainda não é pública. Estes elementos contribuem para limitar a contribuição dos novos sistemas na responsabilização dos agentes do Estado pela má conduta na gestão financeira.

Relativamente ao *procurement*, o quadro regulador define, apenas de forma genérica, alguns aspectos de conflito de interesse para os funcionários públicos nele envolvidos. Porém, não estabelece mecanismos legais para regular casos de nepotismo e conflito de interesse em concursos públicos e não impõe restrições sobre o emprego de ex-funcionários públicos superiores e a sua participação em concursos públicos promovidos pelas entidades em que foram funcionários. A legislação também não estabelece mecanismos legais e/ou órgãos concebidos para monitorar os bens, rendimentos e tipo de vida que levam os membros das equipas de *procurement*. Essas omissões abrem um amplo espaço para práticas corruptas, ao permitir que funcionários desta área possam usufruir de um estilo de vida incompatível com a sua renda sem nenhuma base para questionamento ou prevenção de que tal ocorra.

Ademais, não há restrições legais ao ingresso de antigos funcionários

públicos superiores no sector privado. Essa lacuna pode criar distorções nos processos de *procurement*, ao permitir que alguns concorrentes, pelo seu passado profissional na área, possam ter acesso privilegiado à informação estratégica dos concursos. Finalmente, o quadro regulador faz alusão à necessidade de protecção de funcionários públicos e do sector privado que denunciam os casos de corrupção, mas não apresenta mecanismos concretos para o efeito.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

O cenário apresentado acima demonstra como, relativamente ao sector público, o quadro legal e de políticas tende a abordar os principais problemas, salvo algumas lacunas. Mesmo assim, alguns ajustes podem contribuir para o alcance de resultados mais sólidos. Em particular, existem quatro áreas prioritárias de reformas (e três complementares/subsidiárias), enquadradas nas áreas de prestação de serviços, gestão de recursos humanos, gestão financeira e *procurement*.

Prestação de serviços

Na área de prestação de serviços, é fundamental que o sector público

esteja crescentemente aberto para um maior escrutínio da sociedade, através da fixação de padrões de desempenho organizacional, na base dos quais as organizações do sector público podem ser avaliadas. Por outro lado, o sector público precisa definir um conjunto de padrões e princípios de prestação de serviços que possam permitir aos cidadãos reclamar e exigir que os mesmos sejam cumpridos. Isto permite uma maior objectividade nas relações do sector com a sociedade no que concerne à avaliação da satisfação desta com os serviços prestados. Neste âmbito, uma proposta de reforma que poderá ter impacto positivo nesta área é a aprovação da *'Carta da Função Pública'*, já prevista no programa da fase 2 da Reforma do Sector Público, que deverá ter mecanismos complementares de monitoria e responsabilização do sector público pelos cidadãos.

Gestão de recursos humanos

No que concerne à gestão de recursos humanos, como medida de reforma prioritária, urge a aprovação da já muito esperada Política Salarial, a qual possa promover uma maior transparência e equidade nos critérios de remuneração e avaliação de desempenho, evitando as distorções

dentro e entre os sectores, que contribuem para a desmotivação dos funcionários e baixa retenção de pessoal qualificado, com efeitos deletérios no funcionamento e qualidade dos serviços públicos.

Ainda nesta área é de capital importância que se aprove a estratégia de HIV/SIDA para o sector público, que deverá conter princípios éticos e/ou um código de conduta e sanções para os funcionários que lidam com a informação pessoal do funcionário, evitando a quebra de sigilo, dado que esta é um fonte para a estigmatização e a relutância de muitos servidores públicos de conhecerem o seu estado de seroprevalência, complicando o seu tratamento e consequentemente a planificação e gestão dos recursos humanos do Estado.

Gestão financeira e procurement

Relativamente à gestão financeira, propõe-se como medida prioritária a introdução da obrigatoriedade dos fornecedores e provedores regulares de serviços ao Estado de realizarem auditorias anuais e disponibilizarem os respectivos relatórios. De forma subsidiária e em linha com as medidas em curso visando a melhoria dos mecanismos de controlo interno, propõe-se a

publicidade dos relatórios de inspecção da Inspeção Geral das Finanças, para uma melhor aferição dos níveis de integridade na gestão financeira pelo público em geral.

Finalmente, no que concerne ao *procurement*, há que regulamentar o conflito de interesse do pessoal envolvido nos concursos públicos, assim como tornar obrigatória a declaração dos bens e a sua sistemática actualização, combinada com medidas eficazes de controlo e verificação da situação patrimonial destes funcionários. Complementarmente, há que regulamentar o envolvimento de funcionários públicos seniores no sector privado, assim como definir “períodos de quarentena” após a cessação das funções, nos quais os funcionários não devem estar envolvidos em negócios com as organizações para as quais trabalharam, como forma de garantir uma maior equidade e transparência nos concursos públicos e maior disciplina no uso de informação estratégica para fins privados.

Capítulo 5

Governança Local e Relações Intergovernamentais

Abdul Ilal

Um grande desafio que Moçambique enfrenta consiste em conferir à governação um maior sentido democrático, tornando-a um factor impulsor da consolidação da paz, da construção da unidade e identidade nacionais e do desenvolvimento económico e social. O presente capítulo aborda os actuais problemas práticos da governação e das relações intergovernamentais e avança recomendações para a consolidação e o aperfeiçoamento da governação local e das relações intergovernamentais

Quadro legal, institucional e de políticas públicas

As dificuldades encaradas no âmbito da governação local e das relações intergovernamentais enquadram-se no contexto do legado histórico, caracterizado pela centralização do poder gerada pela colonização portuguesa e cultivada pelo regime monopartidário implantado após a proclamação da independência nacional. A promoção da governação local democrática e o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais

estão numa fase embrionária, caracterizada por carências do quadro legal, fraqueza dos arranjos institucionais e fraca implementação de reformas das políticas públicas, embora se reconheça que também houve avanços significativos (p.e. instalação das autarquias locais, aprovação e início da implementação da legislação sobre os órgãos locais do Estado).

Em Moçambique, a promoção da governação local ocorre através de duas formas de descentralização: (a) a *devoção*, que consiste na implantação de autarquias locais com eleição directa dos seus órgãos representativos e autonomia administrativa, financeira e patrimonial; e (b) a *desconcentração*, através do estabelecimento de órgãos locais do Estado, que são um prolongamento da administração central a nível provincial, distrital, de posto administrativo e localidade. Os titulares destes órgãos são centralmente nomeados e asseguram a execução do programa do governo e de planos e políticas centralmente definidos.

A devolução em Moçambique é caracterizada pelo princípio de gradualismo no referente à sua expansão territorial e à transferência de atribuições e competências. O gradualismo foi um aspecto inicialmente muito controverso. Para uns, pareceria ser uma preferência política realística, sobretudo tomando em conta as dificuldades resultantes da falta de experiência e a escassez de recursos humanos e financeiros adequados para que unidades territoriais de escalão inferior assumissem novas atribuições e competências. Para outros, havia o receio de que o gradualismo, sobretudo se não definido e articulado de forma explícita, pudesse servir como estratégia para retardar e até mesmo fazer gorar o processo de descentralização.

Em 1997, a Assembleia da República aprovou um conjunto de leis, designado por “Pacote Autárquico”, as quais definem as competências e as atribuições, as finanças e o património das autarquias, o estatuto dos titulares e membros dos órgãos autárquicos, a tutela e os procedimentos eleitorais²⁴. As relações

24 Pacote Autárquico é constituído pelos seguintes dispositivos legais: Quadro Jurídico Legal para Implantação as Autarquias Locais (Lei 2/97), Lei das Finanças e Património das Autarquias Locais (Lei 11/97) (recentemente

intergovernamentais entre o Estado e as autarquias locais são definidas pela Lei 1/2008, de 16 de Janeiro, conhecida por lei das finanças autárquicas,²⁵ e pela Lei 7/97, de 31 de Maio, conhecida como a lei da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais. A Lei 1/2008 define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais, nomeadamente no referente as receitas próprias das autarquias locais e a componente de transferências do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), do Fundo de Investimentos de Iniciativa Autárquica (FIIA) e outras transferências extraordinárias. A Lei 7/97, de 31 de Maio, define o âmbito do exercício da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais, salvaguardando a autonomia administrativa, financeira e patrimonial das autarquias locais.

revogada pela lei 1/2008, de 16 de Janeiro), Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Direcção de Processos Eleitorais (Lei 4/97), Lei da Institucionalização do Recenseamento Eleitoral (5/97), Lei Eleitoral para as Autarquias Locais (Lei 6/97), Lei da Tutela do Estado sobre as das Autarquias Locais (Lei 7/97), Lei da Organização e Funcionamento do Município de Maputo (Lei 8/97), Lei do Estatuto dos Titulares e Membros dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei 9/97), Lei da Criação de Municípios de Cidade e de Vilas em algumas Circunscrições Territoriais (Lei 9/97).

25 A lei 1/2007, de 16 de Janeiro, revoga a lei 11/1997, de 31 de Maio.

O quadro legal da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais conheceu várias modificações. Por exemplo, a Lei 6/2007, de 9 de Fevereiro, introduz alterações sobre a lei da tutela administrativa, conferindo poder tutelar aos e governos e governadores provinciais sobre as autarquias locais; o Decreto 52/2006²⁶, de 26 de Dezembro, introduz a figura de administrador distrital nas autarquias locais em que as circunscrições territoriais coincidam com as de cidade capital provincial; e o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

O regime legal das finanças e património autárquicos também conheceu recentemente alterações, as quais afectam a componente Fundo de Compensação Autárquica (FCA), isto é, o fundo destinado a complementar os recursos orçamentais das autarquias²⁷. O montante do FCA e dos subsídios aos órgãos locais do Estado é objecto de uma dotação própria a inscrever no

26 Em revogação do decreto 65/2003, de 31 de Dezembro.

27 Vide art. 40, n.º 1 da Lei 11/97, de 31 de Maio, e art. 43, n.º 1 da Lei 11/2008, de 16 de Janeiro.

Orçamento do Estado. No quadro da Lei 11/1997, de 31 de Maio, essa dotação era constituída por 1,5% a 3% das receitas fiscais previstas e realizadas no respectivo ano económico. A Lei 11/1997 foi revogada com a aprovação da Lei 1/2008, de 16 de Janeiro, que introduz novos tipos de impostos e taxas autárquicos, altera as regras de distribuição do FCA, introduz uma fórmula de distribuição e limita a dotação do FCA a 1,5% das receitas fiscais previstas no respectivo ano económico.

Em relação à desconcentração, em 2000 o governo estabeleceu (através do Decreto 15/2000 e do Diploma Ministerial 107-A/2000) formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias com vista a reconhecer e capitalizar as formas de organização social das comunidades e melhorar as condições para a participação comunitária na Administração Pública. Neste sentido, os Ministérios da Administração Estatal, do Plano e Finanças e da Agricultura e Desenvolvimento Rural publicaram em Outubro de 2003 o Guião para Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital. O Guião define as várias instituições (Instituições de Participação e

Consulta Comunitária, IPCCs) que podem ser usadas para assegurar a participação e consulta dos cidadãos no processo de planificação.²⁸

A aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE, Lei 8/2003, de 19 de Maio) e do seu Regulamento (Decreto 11/2005, de 10 de Junho) clarificaram o quadro legal para a estruturação da governança local e das relações intergovernamentais. Estes instrumentos legais definem os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação. A LOLE define o distrito como a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural do País. Além disso, ela preconiza o

28 No art. 1, n.º 6 do Diploma Ministerial n.º 107-A/2000, de 25 de Agosto, o Conselho Local (CL) é definido como “o órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também, as comunidades comunitárias.”

princípio da estrutura integrada e orçamentos próprios para os órgãos locais do Estado de escalões provincial e distrital.

Problemas práticos e desafios reais

Inexistência de política e estratégia de descentralização

Nos últimos anos a vontade política para a descentralização já não é apenas uma mera parte do discurso oficial, mas tem sido progressivamente expressa e incorporada nos instrumentos legais e institucionais²⁹. Contudo, a falta de uma política e estratégia de descentralização claras e explícitas – respondendo a questões tais como: para onde se deseja ir, como proceder, quais são os passos a seguir, e qual é o ritmo do processo – continua alimentando algumas incertezas quanto as reais intenções do governo em relação à descentralização.

O governo já deu indicações de estar a formular a política nacional de descentralização mas ainda prevalecem alguns receios e/ou incertezas por parte de vários intervenientes (governos locais, organizações da sociedade

29 Obviamente, eles precisam ainda de ser melhorados e, em alguns casos, até mesmo ser sujeitos a uma revisão.”

civil, doadores e agências de cooperação) uma vez que até agora o grau de participação da sociedade civil na sua formulação é fraco e o documento inicial parece não apresentar respostas a diversas questões cruciais, tais como, o gradualismo do processo no referente a sua expansão territorial e a transferência de atribuições e competências,³⁰ a dupla subordinação, a articulação e coordenação entre as vertentes sectorial e territorial nos processos de decisão e execução, a descentralização fiscal e a participação dos cidadãos na governação local.³¹

Durante os dez anos de autarcização faltou clareza e debate genuíno e amplo sobre a criação de novas autarquias. Entretanto, sob a proposta do Conselho de Ministros, a Assembleia da

República aprovou a criação de mais autarquias locais.³² Contudo, ainda persistem dúvidas sobre os critérios empregues para a definição das novas autarquias. Além disso, prevalece a falta de definição de critérios a ser usados para elevar distritos e povoações à categoria de autarquia. Igualmente, sob proposta do Governo, a Assembleia da República pode extinguir autarquias locais mas não foram apresentados e amplamente discutidos critérios objectivos para a extinção de autarquias locais. O Governo deu avanços sobre a transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais através da aprovação do Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, mas ainda não foram dados passos decisivos na prática, pois os sectores continuam hesitantes na descentralização das competências e dos fundos.

Descentralização fiscal

A partilha de recursos é crucial para o fortalecimento da governação local e melhoria do equilíbrio das

30 O gradualismo, quando não acompanhado por compromissos e metas monitoráveis, pode servir aos “centralizadores” como estratégia para retardar e até mesmo fazer gorar o processo de descentralização. O gradualismo pode resultar numa “descentralização virtual” e ficar refém do “jogo político”, quando a maior parte da população não é envolvida, as suas fases e calendarização do processo de descentralização não estão explicitamente definidas, os seus resultados não tocam na essência dos processos de partilha do poder e recursos (“resultados baratos”), e se verifica o surgimento ou permanência de estruturas duplas na administração local no País.

31 A prática mostra que o processo de descentralização apenas pode ter sucesso se existir clareza sobre a sua política e estratégia, o quadro legal e institucional, os quais definem, regulam e estruturam o papel, as competências e contribuições de cada escalão de governo, as relações entre os diferentes escalões de governo e a alocação de recursos para cada um dos escalões do governo.

relações intergovernamentais. É óbvio que, historicamente, os governos centrais preferem apenas a descentralização administrativa – transferindo responsabilidade sem transferir recursos, livrando-se da responsabilidade do gasto – e não a descentralização fiscal. Até agora, o modelo moçambicano de descentralização implica a transferência de responsabilidades, contudo sem uma profunda descentralização fiscal, restringindo assim a autonomia dos governos locais, pois a transferência de responsabilidades não é acompanhada da descentralização de fontes efectivas de recursos, o que em última análise mantém e consolida o poder do governo central perante os governos locais.

As autarquias locais apresentam uma débil situação financeira, devido a fraca base económica, ao não aproveitamento racional da capacidade tributária, assim como ao reduzido nível de transferências

fiscais do Estado para as autarquias, atendendo que a repartição das fontes efectivas de receitas continua sendo a favor do escalão central. Neste contexto, mesmo com um aumento significativo na mobilização e gestão de recursos financeiros próprios, as autarquias continuaram necessitando de um apoio significativo via FCA. Embora o FCA seja algo suplementar aos recursos próprios das autarquias, ele contribui em grande medida para as receitas totais. Tendo em conta que mais de 80% das receitas internas do Estado são gerados nas autarquias locais e as atribuições das autarquias locais (p.e. prestação de serviços básicos aos cidadãos), o montante das transferências do Estado para as autarquias locais é ainda bastante reduzido, embora tenha aumentado continuamente³³. A Lei 11/97, de 31 de Maio, estabelecia que o FCA devia situar-se entre 1,5% e 3% das receitas fiscais. Este dispositivo nem sempre foi cumprido e no passado recente o FCA situou-se abaixo do limite mínimo estabelecido pela lei. A nova lei das finanças, orçamento e património autárquicos reduziu o limite máximo, fixando apenas um único

32 Em Março de 2008 foram propostas pelo Conselho de Ministros – para apreciação e aprovação pela Assembleia da República, a qual teve lugar em Abril de 2008 - mais 10 vilas para serem transformadas em autarquias, sendo uma em cada província: Namaacha (Prov. Maputo), Macia (Prov. Gaza), Massinga (Prov. Inhambane), Gorongosa (Prov. Sofala), Gondola (Prov. Manica), Alto Molócuè (Prov. Zambézia), Ulonguè (Prov. Tete), Ribáuè (Prov. Nampula), Mueda (Prov. Cabo Delgado) e Marrupa (Prov. Niassa).

33 Dados comparativos de outros países indicam níveis de transferências mais elevados para que se alcance uma descentralização bem sucedida.

parâmetro, 1,5% das receitas fiscais. Julgamos que, em termo relativos, a efectiva autonomia financeira é algo que está ainda longe do alcance das autarquias locais moçambicanas, pois a política de atribuição de tributos mantém o desequilíbrio fiscal vertical em prejuízo das autarquias locais, isto é, as autarquias locais continuarão carecendo de fontes efectivas de receitas próprias, e o actual nível de transferências fiscais não atende a esta situação. Mesmo naqueles casos em que as autarquias locais mostraram alguma capacidade de colecta acrescida, o nível de colecta atingido não está em consonância com o magnitude dos encargos necessários para cumprir as suas atribuições de forma adequada.

No âmbito do cumprimento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003) e do respectivo regulamento (Decreto 11/2005), no caso dos governos provinciais e distritais, têm havido uma tendência de aumentar a disponibilidade de recursos financeiros e autonomia na sua afectação. As fontes de financiamento do Orçamento do Estado nos escalões provincial e distrital são as transferências ou dotações orçamentais provenientes dos fundos centrais, as receitas próprias que provêm da

comparticipação das receitas fiscais e consignadas ao nível provincial e distrital e as correspondentes taxas, licenças e serviços cobrados pelo aparelho do Estado ao nível local, assim como donativos provenientes de organizações não-governamentais, privadas ou da cooperação internacional. Apenas 25% da despesa pública é executada nos escalões provincial, distrital e autárquico. Estas unidades não dispõem de bases tributárias próprias relevantes, dependendo sobretudo de transferências recebidas do Governo central, e os incentivos para o aumento da arrecadação e declaração de receitas próprias não são ainda fortes nestes escalões do governo, sobretudo no escalão distrital. Um desenvolvimento positivo é a decisão do Conselho de Ministros, tomada na sua 17.^a Sessão Ordinária em Outubro de 2007, com vista a acelerar a descentralização de fundos sectoriais para os níveis provincial e distrital.

Tutela Administrativa

De acordo com a Lei 2/1997, de 18 de Fevereiro, as autarquias locais desenvolvem as suas actividades no quadro da unidade do Estado e organizam-se com pleno respeito da unidade do poder político e do or-

denamento jurídico nacional. Neste sentido, a descentralização pressupõe a existência de um controlo do Estado sobre as autarquias, através da tutela administrativa do Estado, cujo regime jurídico é estabelecido pela Lei 7/1997, de 31 de Maio. A tutela administrativa consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos previstos pela lei, e não pode ser confundida com a noção de controlo hierárquico, nem deve ter um carácter discricionário.³⁴ Por um lado, a observância deste aspecto é de particular importância no exercício da tutela administrativa, em especial através dos Governadores Provinciais e Governos Provinciais (Lei 6/2007, de 9 de Fevereiro), evitando que a administração do Estado interfira na gestão dos serviços das autarquias locais e que as modificações introduzidas restrinjam ou minem a autonomia das autarquias locais. Por outro lado, a introdução da figura do Administrador Distrital e representante do Estado nas autarquias locais cujas circunscrições territoriais coincidam com os de cidade capital provincial, incluindo Nacala Porto e Maxixe (Decreto 52/2006,³⁵ de 26 de Dezembro), poderá por em

causa a autonomia das autarquias, caso não seja dada devida atenção a criação de ambiente propício para a tutela administrativa e coabitação entre os órgãos locais do Estado e as autarquias locais³⁶.

Limitações da representação política e dos sistemas eleitorais

O processo de descentralização democrática efectiva pressupõe o aperfeiçoamento das formas de representação política e dos sistemas e procedimentos eleitorais. No futuro, o país poderá estar numa encruzilhada, em que avanços significativos da governação local só poderão acontecer se os representantes dos governos subnacionais (níveis provincial e distrital) se sujeitarem à eleição por sufrágio universal, ultrapassando o défice de democracia que os governos locais actualmente apresentam³⁷.

36 Nalguns casos tem havido falta de tacto político. Um exemplo constituiu a indicação de um indivíduo para o cargo de Administrador Distrital e Representante do Estado para uma área onde se encontra uma autarquia na qual o indivíduo tinha concorrido para Presidente do Conselho Municipal e perdido. Isto é, o indivíduo é “repescado” e conduzido para o exercício de um cargo que insere a tutela sobre uma autarquia onde ele candidato foi perdedor. Vide também AWEPA 2004, 27 ff.

37 Experiências de outros países indicam que eleições nos níveis provincial e distrital podem contribuir para maior prestação de contas e,

34 Vide Gistac 2001: 373 ff.

35 Em revogação do decreto 65/2003 de 31 de Dezembro.

No desenvolvimento das relações intergovernamentais, questões referentes a competição partidária e eleitoral e a representação política nos níveis provincial e distrital são um grande desafio, e não devem ser menosprezadas. Por conseguinte, não devemos focalizar a nossa atenção apenas às questões de produção e prestação de serviços, formas de financiamento e mudanças institucionais e procedimentais. Neste contexto, no nível distrital, para que o distrito seja a unidade territorial principal da organização da administração local de um Estado que se pretende democrático, assim como para tornar o distrito uma verdadeira base de planificação do desenvolvimento económico, social e cultural, as comunidades locais deveriam ter o direito de escolher os seus representantes nesse nível de governo. O processo de instalação das instituições de participação e consulta comunitária no âmbito da planificação descentralizada - através estabelecimento dos Conselhos Consultivos Locais nos escalões de distrito, postos administrativo e localidade – é uma tendência positiva, constituindo a planificação distrital uma plataforma onde o

por conseguinte, para um aprofundamento da democracia e dos governos locais (Litvack, Ahmad & Bird 1998: 26 ff.).

Estado e as comunidades podem interagir. Contudo, é importante ter em mente que a interacção entre o Estado e as comunidades vai para além da planificação distrital, ou seja, há outros momentos de interacção entre o Estado e as comunidades (p.e. processos eleitorais). Todavia, os Conselhos Consultivos Locais apresentam limitantes no referente à participação democrática nos processos de tomada de decisão. Há necessidade de reflectir sobre a representação política dos cidadãos nesses escalões de governo.

No caso das autarquias locais ocorre um processo de devolução, no contexto duma descentralização democrática. Contudo, ainda existem limitações de representação política. Nas autarquias locais, os representantes dos vários partidos são eleitos na base das listas partidárias do sistema proporcional, que são elaboradas e/ou aprovadas pelo escalão central dos partidos políticos. A desvantagem do sistema proporcional reside no facto de a ligação entre os membros das assembleias autárquicas e as populações locais ser quebrada uma vez que as populações locais não elegem directa e individualmente estes membros, elas apenas votam a

lista partidária.³⁸ Para além disso, nos pleitos eleitorais a autarquia local não é dividida em círculos eleitorais (*wards*) que possam abarcar e reflectir a diversidade do respectivo território e estrutura populacional. Uma vez eleitos, na prática os membros das assembleias autárquicas representam sobretudo interesses partidários, e não os das áreas territoriais de onde provêm.³⁹

Transferências de responsabilidades e dupla subordinação

Embora a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003, de 19 de Maio) e do seu respectivo Regulamento (Decreto 11/2005, de 10 de Junho), introduza novas competências para os governos no nível distrital, a visão de tornar os governos distritais em unidades orçamentais ainda não é real. Em alguns casos, ainda não está clara a divisão de responsabilidades entre o nível provincial e o nível distrital. Na prática, o processo de programação,

38 Mesmo que haja indivíduos contestados localmente, desde que eles estejam na parte cimeira da lista, eles podem ser eleitos, se tal lista tiver o maior número de votos.

39 Por isso, há casos em que bairros com elevado número de população (sobretudo bairros periféricos) não têm seus residentes como membros das assembleias autárquicas do país.

alocação e execução orçamental dos distritos continua tendo lugar sobretudo no âmbito do orçamento provincial e sectorial, com excepção do orçamento para as funções do Administrador e Secretaria Distritais, e dos Fundos para Despesas de Investimento de Iniciativa Local. Além disso, alguns ministérios sectoriais e entidades centrais ainda não demonstraram um forte cometimento com a descentralização, e em certos casos ainda não há uma clara definição do papel e responsabilidades dessas entidades ao nível local.

A LOLE não resolveu totalmente a questão da dupla subordinação,⁴⁰ porque na prática a intervenção dos ministérios sectoriais vai para além da emissão de orientações técnicas e metodológicas, e as direcções provinciais executam planos e programas sectoriais definidos por órgãos de escalão superior, a dupla subordinação dos representantes dos ministérios (directores provinciais) perante

40 A LOLE define que os órgãos locais do Estado devem observar o princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada. Por conseguinte, o Governador da Província representa todo o Governo da Província e cada um dos Ministros, e os Directores Provinciais subordinam-se ao Governador. O Administrador do Distrito representa todo o Governo do Distrito e cada uma das Direcções Provinciais.

entidades centrais (ministérios) e os governadores provinciais ainda continua na prática e provoca desconexões no sistema de administração e governação. Deste modo, as estruturas de governação territorial são fragilizadas, a planificação territorial integrada e o processo de responsabilização e prestação de contas coerentes são obstruídos. Existem dificuldades na implementação de políticas verticais, uma vez que os governos locais não são devidamente envolvidos como entes responsáveis e com poder de decisão. A atribuição de competências no âmbito da gestão dos recursos humanos aos Governadores Provinciais e Administradores Distritais (Decreto 5/2006, de 12 de Abril), assim como a aprovação da estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital e do seu Estatuto Orgânico (Decreto 6/2006, de 12 de Abril) abre algum espaço para a reconfiguração e fortalecimento dos Governos Provinciais e Distritais. Contudo, é importante definir de forma apropriada o quadro das reformas institucionais (de entre as quais a reforma do sector público), por exemplo reflectindo sobre a viabilidade da introdução do princípio de subsidiariedade e definindo os instrumentos de operacionalização a fim de evitar e/ou resolver conflitos de

competências entres os órgãos nacionais, provinciais e distritais e mesmo entre os órgãos e/ou titulares de cada nível.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

Política e estratégia de descentralização

Uma vez que é necessária uma forte vontade política para levar avante a descentralização, a existência de política e estratégia de descentralização claras e explícitas pode ser uma manifestação clara da vontade política. Por conseguinte, a formulação da política de descentralização é fundamental para a definição, a estruturação e o desenvolvimento da governação local e das relações intergovernamentais nas suas diversas dimensões (política, administrativa, fiscal, económica e social). Para o governo mostrar cometimento e seriedade no processo de descentralização precisa de formular uma política de descentralização e empreender a acções concretas de grande impacto, dando passos vigorosos na transferência substancial de responsabilidades para os níveis de governo de escalão inferior, assim como na transferência de recursos humanos e financeiros em quantidade e qualidade adequadas.

Descentralização Fiscal

Recomenda-se que a descentralização fiscal seja promovida, acelerada e aprofundada. Uma vez que a descentralização efectiva pressupõe a existência de um nível de recursos adequado e a mobilização local de recursos é uma componente essencial da descentralização bem sucedida, os governos locais que não possuem fontes independentes e reais de receitas não podem desfrutar da descentralização. Para que os governos locais desempenhem um maior papel na provisão de serviços locais, o governo central deveria aumentar o nível de transferências fiscais e/ou então prover os governos locais de fontes reais de recursos, assim como apoiá-los no aumento da sua capacidade de arrecadação. Neste contexto, a implementação da LOLE e a transformação dos distritos em unidades orçamentais poderá dar um maior ímpeto ao processo de descentralização; contudo, como vimos, para tal é necessário alargar a base de mobilização das receitas, incluindo numa primeira fase o aumento das transferências do governo central. A descentralização de fundos dos sectores de agricultura, estradas, água, infra-estruturas de educação e saúde, bem como para

o desenvolvimento económico, para os escalões provincial e distrital, sem limitações e receios, poderá impulsionar o processo de fortalecimento dos governos locais (República de Moçambique, 2007).

Tomando em conta que as autarquias locais não têm uma adequada base efectiva e capacidade de arrecadação de receitas próprias, devendo elas contribuir substancialmente na prestação de serviços básicos ao cidadão, há que insistir no cumprimento do postulado na lei; por conseguinte, a devolução de tarefas/funções deve ser acompanhada pela descentralização efectiva dos recursos financeiros necessários (a curto prazo por meio de transferências fiscais intergovernamentais). Por conseguinte, o nível da descentralização financeira, por exemplo expresso na percentagem do Fundo de Compensação Autárquica em relação as receitas fiscais, deveria ser maior. Considerando os actuais padrões de repartição das receitas e mesmo pressupondo um aproveitamento total da capacidade tributária das autarquias locais, tem de se reconhecer que as autarquias locais necessitam ainda de transferências fiscais significativas provenientes do Estado, pois o

nível de transferências é ainda muito baixo vis-à-vis as suas atribuições definidas pela lei.⁴¹ Mesmo tendo em conta as alterações introduzidas no contexto da reforma do regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais (Lei 1/2008, de 19 de Janeiro), a harmonização dos impostos nacionais e autárquicos e a capacitação das autarquias locais na área da arrecadação e administração tributárias devem continuar a merecer particular atenção, no sentido de criar um ambiente que permita que as autarquias tenham fontes efectivas de recursos, no âmbito de uma política em prol da descentralização fiscal.⁴²

Tutela Administrativa

O exercício do poder tutelar pelos Governadores Provinciais e Governos Provinciais, assim como a indicação de representantes do

41 Em termos comparativos (com base num estudo feito pelo MAE) constata-se que da actividade económica nos 33 municípios provém 85% da receita fiscal e 60% do PIB, enquanto que o FCA tem alcançado nos últimos anos apenas níveis de 1,1 % a 1,5% do OE, e o FIIL corresponde 0,7% do OE. O que quer dizer que o Estado apenas transfere aproximadamente 1,8% a 2 % do OE para os municípios.

42 Este seria um dos parâmetros chave para a descentralização bem sucedida, e por isso, característica fundamental da governação local/autárquica efectiva.

Estado nas autarquias locais exigem um fortalecimento da capacitação destas entidades no referente ao processo de descentralização em curso, assim como a indução de uma cultura de governação com maior tacto para a colaboração e cooperação, evitando conflitos que ponham em causa o bom funcionamento das autarquias locais.

A Inspeção Geral de Finanças (IGF), a Inspeção Administrativa do Estado (IAE) e o Tribunal Administrativo (TA) jogam um papel determinante para que a lei seja observada, e por isso devem merecer especial atenção em termos de reforço das suas capacidades. Assim, é de saudar o crescimento do desempenho da IGF e do TA nos últimos anos. O exercício efectivo da autonomia das autarquias locais pressupõe que a lei seja observada e as autarquias tenham possibilidades efectivas de recorrer ao Tribunal Administrativo e Conselho Constitucional.

Capítulo 6

Oversight e Anti-Corrupção

Marcelo Mosse

O controlo da corrupção e o papel das instituições de supervisão e fiscalização (*oversight*) em Moçambique são aspectos centrais da governação, que ganharam maior relevância a partir da primeira metade dos anos 2000, altura em que o volume de apelos para que o Governo pusesse em prática políticas e acções tendentes a aumentar a transparência na gestão do bem público e reduzir os níveis de corrupção subiu de tom. Isto verificou-se na sequência dos assassinatos do jornalista Carlos Cardoso em 2000 e do economista Siba Siba Macuacua em 2001, os quais aconteceram sob um pano de fundo de corrupção, tráfico de influências e fraudes bancárias. Algumas das reformas necessárias para este fim implicaram o reforço do papel das entidades de *oversight*, tais como a Comissão do Plano e Orçamento (da Assembleia da República), o Tribunal Administrativo (TA) e a Inspeção Geral de Finanças (IGF), e a formulação e implementação de uma política anti-corrupção. O pressuposto é que estas reformas, se bem implementadas, podem melhorar o clima de investimentos

e garantir que o pobres beneficiem melhor do crescimento económico.

Quadro legal, institucional e de políticas públicas

Num contexto de transição democrática, a promoção da transparência e da boa governação implicam mudanças na forma de organização do Estado e no carácter da governação. Em Moçambique, isto significou a criação de um quadro legal, institucional e de políticas públicas apropriado no que diz respeito à anti-corrupção e ao papel das instituições de fiscalização e *oversight*, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Plano e Orçamento (CPO), o Tribunal Administrativo e a Inspeção Geral de Finanças (IGF). Estas três instituições já tinham sido legal e estatutariamente adaptadas à nova conjuntura democrática estabelecida na Constituição de 1990, a qual foi parcialmente alterada em 2004.

Oversight

O Tribunal Administrativo, nomeadamente através da sua 3ª secção, tem um papel central na

análise da Conta Geral do Estado (CGE), o documento final sobre a execução do Orçamento do Estado. Nos termos da Lei No. 16/97, de 10 de Julho, compete ao TA dar um *parecer* sobre a Conta Geral do Estado. Esta deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a mesma respeita, segundo dispõe a Lei No. 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

O Relatório e o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE devem ser enviados à Assembleia da República (AR) até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a CGE respeite. De acordo com a Lei, o TA, em sede de Parecer, aprecia, designadamente: (i) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas; (ii) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar; (iii) o inventário do património do Estado; e (iv) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente. Para tal, o TA obedece ao conteúdo e à estrutura da CGE, o que quer dizer que a sua análise tem apenas em vista

avaliar se a execução orçamental do Estado foi feita de acordo com a legislação, sem ter em conta a sua qualidade ou razão de ser.

Sendo parte do aparato judiciário e não sendo um órgão eleito, o papel do TA é instrumental para que a Assembleia da República exerça a sua fiscalização sobre a gestão orçamental do executivo. À AR, através da sua Comissão de Plano e Orçamento, compete a monitoria e fiscalização de matérias centrais da governação, como seja o debate sobre a qualidade e relevância do Orçamento do Estado (OE). Teoricamente, a AR está no centro da prestação de contas pois aprova o Orçamento do Estado, de acordo com o artigo 179 da Constituição da República de Moçambique (CRM), e também controla a sua execução em conformidade com a Lei Orçamental.

Paralelamente ao Tribunal Administrativo, funciona a Inspeção Geral de Finanças (IGF), subordinada ao Ministério das Finanças, cuja função é fazer inspecções internas às contas do Estado. A IGF funciona na directa dependência do Ministro das Finanças e tem como objectivos contribuir para a economia, eficácia e eficiência na obtenção

das receitas e na realização das despesas públicas nacionais e apoiar o ministro no controlo global da aplicação das normas de gestão financeira do estado, através de acções de inspecção financeira junto dos organismos do Estado. A IGF aplica regras de inspecção detalhadas num Manual sobre Procedimentos de Auditoria para o Serviço Público e também possui um manual que é aplicado à inspecção de empresas públicas. Estaturamente, a auditoria interna compreende os domínios financeiro, patrimonial, económico e orçamental.

A IGF lidera o subsistema nacional de auditoria interna, que compreende a inspecção administrativa do Estado, as inspecções gerais sectoriais e os órgão de auditoria ou fiscalização de nível central, regional e provincial. Nos últimos anos, a IGF tem centrado a sua actuação na realização de auditorias de desempenho sectoriais (as mais recentes foram realizadas no sector dos Medicamentos, Estradas e águas e está em curso uma auditoria ao sector da Justiça), auditorias conjuntas a processos de Procurement, a avaliação administrativa, financeira e patrimonial de 39 Administrações dos Distritos, e auditoria a 50%

das Administrações dos Distritos (2008)⁴³.

Apesar do seu papel central na área da inspecção à execução orçamental do Estado, a IGF não tem uma relação tutelar com as demais inspecções internas existentes em cada Ministério (as chamadas inspecções gerais sectoriais), o que significa que há ainda um défice de coordenação e comunicação entre as várias entidades. No global, Moçambique possui apenas 450 auditores internos na função pública⁴⁴.

Anti-Corrupção

Apesar da democracia multipartidária ter sido introduzida no início dos anos 90, o quadro legal anti-corrupção foi sempre precário até que em 2004 o Governo aprovou uma Lei Anti-Corrupção (6/2004), a qual define a corrupção em dois sentidos. Primeiro, a corrupção *passiva* como sendo a solicitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial por parte de funcionário ou agente do Estado para realizar ou omitir

43 Dados apresentados por Jorge Marcelino, Inspector Geral de Finanças, numa conferência de instituições superiores de auditoria, realizada em Miami, Estados Unidos da América, entre os dias 18 e 23 de Maio de 2008.

44 Idem.

acto contrário ou não contrário ao dever do seu cargo; e segundo, a corrupção *activa* como sendo o oferecimento de vantagem patrimonial ou não patrimonial a funcionário ou agente do Estado para realizar um acto contrário aos deveres do seu cargo. Em termos de formas de corrupção patentes nesta definição ressaltam a solicitação e o oferecimento de suborno. Como vemos, nesta definição não cabe, por exemplo, a figura do desvio de fundos, o tráfico de influências, o enriquecimento ilícito e o branqueamento dos proventos da corrupção.

Em todo o caso, esta lei veio reforçar o quadro legal já existente, nomeadamente o Código Penal em vigor, o qual já previa crimes de corrupção nos artigos 318 e 321 e também apresentava, mesmo antes da Lei 6/2004, um conjunto de artigos que se podiam inscrever no conceito de corrupção na administração pública⁴⁵. A

45 Nomeadamente o artigo 322 que se refere a aceitação de oferecimento ou promessa por empregado público, o artigo 314 que versa sobre a concussão, o artigo 315 que penaliza a imposição arbitrária de contribuições, o artigo 316 que sanciona o recebimento ilegal de emolumentos, o artigo 317 que pune a aceitação de interesse particular por empregado público, o artigo 313 que versa sobre o peculato, o artigo 218 que aborda a falsificação praticada por empregado público no exercício das suas funções, etc.

lei 6/2004 foi estabelecida num contexto de pressão dos doadores para que a reforma anti-corrupção fosse acelerada. A crise da banca no início dos anos 2000 foi uma espécie de gota de água que fez despertar os doadores – e não necessariamente o Governo – para que se comesse a olhar com mais atenção para a governação⁴⁶. Mas a classe política fez aprovar uma Lei Anti-Corrupção que limitou a definição legal, deixando de lado práticas como o desvio de fundos, que as Convenções Internacionais ratificadas por Moçambique consideram como corrupção. Por outro lado, a lei nunca conferiu ao Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC) poderes específicos para acusar casos de corrupção. Deve-se referir que o quadro legal nacional é complementado com convenções internacionais que o Estado já ratificou, nomeadamente a *Convenção da União Africana* (2006), a *Convenção das Nações Unidas* (2007) e o *Protocolo Anti-Corrupção da*

46 Na sequência da crise da crise bancária do início da presente década, os doadores decidiram, em Abril de 2001, interromper o financiamento por um período curto e pressionaram para que o Governo fizesse quatro coisas, designadamente: i) atacar veementemente as fraudes com base na lei; ii) recuperar de forma agressiva o crédito mal parado; iii) desinvestir da banca privada; e reforçar a supervisão bancária.

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

Em termos de políticas públicas, uma Estratégia Anti-Corrupção (EAC) foi aprovada pelo Governo em Abril de 2006, mas só um ano mais tarde é que foram adoptados os respectivos Planos de Acção, compreendendo 5 sectores: a Justiça, a Educação, a Saúde, o Interior e as Finanças. Também em 2007, numa tentativa de dar expressão ao seu discurso político de combate à corrupção, o Governo lançou um Fórum Nacional Anti-Corrupção (FNAC), estabelecendo-o como órgão de consulta e monitoria da EAC. Conforme os seus estatutos, o FNAC pretendia promover o debate entre o Governo, a sociedade civil e o sector privado sobre a matéria.

Este fórum foi, no entanto, extinto pelo Presidente da República em Dezembro de 2007, alegadamente depois de receber sinais de que o mesmo estava prestes a ser considerado inconstitucional pelo Conselho Constitucional. Ou seja, foi extinto por razões que não tem a ver com necessidade de um diálogo intersectorial (Governo, sector privado, sociedade civil) que permita a partilha de ideias e esforços na implementação e monitoria da EAC.

Problemas práticos e desafios reais

Oversight

É importante reconhecer que a legislação e a prática no que concerne ao trabalho do TA sobre a Conta Geral do Estado tem vindo a melhorar. Com a Lei do SISTAFE o prazo que o Governo tem para submeter a CGE ao TA e à Assembleia da República reduziu substancialmente, de 31 de Dezembro do ano seguinte ao que a conta diz respeito para 31 de Maio, como já foi indicado. No actual quadro, o tempo de análise à CGE por parte do TA também ficou drasticamente reduzido, uma vez que até 30 de Novembro de cada ano o seu parecer tem de estar depositado na AR.

O TA tem tido um papel fundamental dado que o seu parecer é muito claro e tem a coragem política de denunciar as práticas desviantes que identifica na CGE, incluindo aquelas que envolvem figuras bem colocadas na classe política. A título exemplificativo, o relatório do TA sobre a CGE de 2006 refere que houve o seguinte perfil de falhas na execução orçamental, algumas das quais escondem actos de corrupção: (i) celebração de contratos sem a realização de concursos públicos,

sem a submissão dos mesmos ao visto do TA, sem a prestação de caução e sem neles constar a cláusula anti-corrupção, o que constituem infracções financeiras; (ii) celebração de contratos de arrendamento e de contratação de pessoal sem o visto do TA; (iii) celebração de contratos com entidades que não se encontram legalmente registadas e que não tem as suas obrigações legais regularizadas; e (iv) realização de despesas sem comprovativos.

Nos últimos anos, a opinião pública ficou a saber que figuras bem colocadas no poder do Estado haviam contraído créditos ao Tesouro e estavam relutantes em devolvê-los. Se não fosse o facto de o parecer à CGE estar disponível ao público, eventualmente esses dados não teriam tido a publicidade que tiveram. Também se deve destacar que, nos últimos anos, o número de instituições públicas abrangidas sofreu um ligeiro aumento, o que tem sido fundamental para se ter uma visão mais alargada sobre a qualidade da gestão das finanças públicas.

Mas um dos grandes problemas apontados ao TA é que o seu papel continua exclusivamente confinado a analisar a legalidade dos actos de execução financeira. Quer dizer,

o TA limita-se a identificar os desvios à legalidade na execução financeira, não abraçando ainda um novo paradigma que se vem enraizando no espectro internacional das instituições de auditoria: a realização de auditorias de performance, as chamadas *value for money audits*, as quais visam não só analisar a legalidade dos actos mas também, e sobretudo, até que ponto os gastos públicos são usados na base da racionalidade económica, da eficiência e da eficácia. Se bem que a qualidade dos relatórios do TA tem vindo a evoluir positivamente, a realização de auditorias de performance que analisem toda a cadeia de valores da execução financeira é cada vez mais urgente, para que se permita captar até que o uso dos fundos públicos tem o impacto que se pretende.

Outro problema identificado é que o TA ainda não possibilita qualquer seguimento judicial dos desvios que detecta. Este problema talvez resulte de uma falta de interacção entre o TA e o Ministério Público, através da qual Procuradoria Geral da República poderia receber informação sobre desvios que mereceriam uma investigação aprofundada para se determinar se os mesmos apresentam contornos que possam ser alvo de

procedimento judicial. Esta falta de interecção não decorre de um problema institucional, mas trata-se de uma clara falta de vontade e iniciativa para se por o sistema a funcionar, dado que, devemos repisar, do colectivo de juizes do TA (e dos qua, concretamente julgam a Conta Geral do Estado, um deles representa justamente o Ministerio Público.

Um dos desafios que TA tem é, pois, o de começar a viabilizar a responsabilização das práticas ilegais que detecta. A falta de responsabilização é hoje o principal nó de estrangulamento do processo de edificação da transparência e da integridade na gestão pública. Por outro lado, o TA envia os resultados de auditoria e respectivas recomendações por escrito ao Ministério das Finanças e às demais instituições auditadas e uma resposta formal a este informe é recebido pelo TA mas, de acordo com um estudo recente, “existe reduzida evidência de que um acompanhamento sistemático da implementação dessas recomendações é efectuado”⁴⁷. Mesmo assim, os pareceres do

TA sobre a CGE constituem uma grande fonte de informação sobre a forma como são geridos os fundos do erário público, embora se sinta ainda haver um grande défice de comunicação com o público relativamente ao conteúdo dos relatórios. O TA precisa de investir em grande medida numa estratégia de comunicação que permita traduzir os seus relatórios em linguagem simples e em formatos resumidos para o consumo da opinião pública.

Crucial para a função de fiscalização da execução orçamental do Estado é o papel da Comissão Parlamentar de Plano e Orçamento (CPO) da Assembleia da República na apreciação da CGE. A CGE e o parecer do TA são discutidos na AR, cabendo a este órgão chamar a atenção ao Governo relativamente aos problemas que a auditoria do TA detecta. Por regra, a CPO deve fazer uma análise à CGE distinta da que é feita pelo TA. Isso tem acontecido, mas o parecer da CPO é menos aprofundado que o parecer o TA. Isso tem a ver com os recursos e o tempo que cada uma destas instituições dispõe para levar a cabo tal desiderato. Por isso, o debate em plenária na AR sobre a CGE baseia-se mais no Relatório e Parecer do TA do que na sua

⁴⁷Budget Analyses Group (2007): Avaliação da execução orçamental 2006, com base na CGE 2006 e o respectivo Relatório & Parecer do Tribunal Administrativo. Fevereiro de 2008. Maputo.

própria análise, sendo o parecer da CPO, na verdade, um instrumento que permite à maioria parlamentar viabilizar a CGE.

Em todo o caso, o debate parlamentar sobre a CGE ainda não tem conseguido influenciar o Governo no sentido da melhoria da execução financeira. Com efeito, analisando às constatações e recomendações do TA desde a CGE de 2001 até 2006, constata-se que muitas das recomendações do TA feitas ao Governo não foram atendidas e vão se repetindo anualmente. Por outro lado, alguns problemas, depois de corrigidos, vão aparecendo nos exercícios seguintes. Isto quer dizer que nem o Governo nem a CPO ainda atribuem muita relevância aos pareceres do TA. Por outro lado, e como o parecer da CPO recupera em grande medida as observações feitas pelo TA, notamos que o Governo também parece fazer ouvidos de mercador à própria CPO, ignorando a maioria das recomendações que são feitas na casa parlamentar.

Apesar dos grandes problemas que o TA tem vindo a detectar, o debate na AR foi sempre favorável ao Governo. Este facto pode ter a ver com a forte disciplina partidária que estrutura a postura

do partido maioritário, a Frelimo, que consiste sobretudo em não contrariar o executivo. Aliás, o teor do parecer da CPO à plenária da AR é menos incisivo que o teor do parecer do TA. O mesmo se pode dizer às recomendações que a CPO faz à plenária. Uma análise aos pareceres da CPO revela que a linguagem e o alcance das recomendações mostram uma dificuldade em se ser mais rigoroso em face das incorrecções na gestão orçamental. Os pareceres mostram também que o debate dentro da CPO é um espelho da plenária, ou seja, o debate enviesado que se faz na plenária é reproduzido nesta comissão. Esta postura tem um impacto negativo na forma como o legislativo exerce as suas funções de fiscalização e supervisão.

No que diz respeito à Inspeção Geral de Finanças, o sistema de controlo interno continua ainda ineficaz em termos de promoção de integridade, apesar de medidas recentes no sentido contrário. Um dos problemas da IGF é que a instituição apenas conduz inspeções com carácter “pedagógico”. Isto quer dizer que, mesmo que as inspeções apurem problemas na gestão do bem público, os responsáveis por esses problemas não são processados criminalmente como se exigiria em função da Lei Anti-Cor-

rupção, perpetuando as más práticas e criando uma cultura de impunidade. Tendo em conta o decreto que cria a IGF, esta entidade devia instruir processos disciplinares sempre que encontrasse problemas de gestão que decorrem do desvios às normas.

Outro problema da IGF é que a entidade é muito dependente do Ministro das Finanças, não dispondo de uma autonomia relativa para proceder a inquéritos e instruir processos disciplinares. A Lei estabelece que a IGF só pode proceder para qualquer uma destas tarefas se for ordenada pelo Ministro das Finanças ou se for “determinado superiormente”. Esta dependência é perniciosa para a integridade do trabalho da IGF e pode explicar porque é que não são conhecidos processos judiciais que resultem do trabalho da instituição. As reduzidas capacidades financeiras e humanas da IGF têm sido apontadas em vários relatórios como alguns dos seus maiores constrangimentos – até bem pouco tempo a IGF não tinha uma verba orçamental directamente inscrita no Orçamento do Estado.

De acordo com o Inspector Geral de Finanças, o subsistema de auditoria interna apresenta actualmente os seguintes constrangimentos: i)

ausência do Estatuto do Auditor Público; ii) resistência à mudança; iii) número e qualidade insuficiente de recursos humanos; iv) ausência de complementaridade entre os vários órgãos; v) recursos financeiros insuficientes; vi) diferentes estágios de desenvolvimento dos diversos órgãos⁴⁸; entre outros.

Apesar deste cenário, algumas reformas tendentes a se aumentar a eficiência da IGF tem vindo a ser enunciadas com vista a fortalecer os mecanismos de controlo existentes no seio da Inspeção-Geral de Finanças (controlo interno) e do Tribunal Administrativo (controlo externo). Por exemplo, está previsto que a UTRAFE permitirá que as duas instituições utilizem o sistema informático de gestão financeira do Estado (e-SISTAFE) a partir de Junho de 2008 para realizarem consultas. Outro avanço notável é a dotação, à IGF, a partir de 2004, de um orçamento próprio e a contratação de mais técnicos

Anti-Corrupção

Um primeiro problema prático na área anti-corrupção radica da precariedade da legislação relevante, a qual não permite uma

⁴⁸ Dados apresentados numa conferência recente em Miami, Estados Unidos da América.

reação integrada contra os crimes de corrupção e conexos, seja para a componente preventiva seja para a punitiva. Na componente preventiva, a regulação do conflito de interesses continua precária pois a legislação não impede o titular de um cargo público de exercer actividades conexas com o seu antigo emprego público; também não impede que um antigo titular de cargo público exerça um cargo de administração em empresas que realizem actividades conexas com o seu antigo emprego público. A lei também não limita que empresas participadas por titulares de cargos públicos, seus descendentes ou ascendentes, participem em concursos públicos, abrindo campo para o surgimento de um clima de suspeição sobre a legalidade dos procedimentos de *procurement* público. A lei é também completamente omissa em relação ao conflito de interesses dos deputados da Assembleia da República, não pesando sobre eles a obrigatoriedade de declararem, aquando da discussão de uma lei, os interesses que têm em relação à matéria em causa, de modo a ficarem afastados das discussões. A lei não impede os deputados de exercerem cargos de direcção em empresas públicas, concessionárias de serviços públicos ou participadas pelo Estado. Constata-se também

que não existem mecanismos eficazes para que se possa fazer uma fiscalização incisiva sobre as declarações de bens dos titulares de cargos públicos, sendo o teor destas ainda marcado pelo secretismo. Quanto à componente punitiva, a legislação nacional não sanciona o crime de enriquecimento ilícito, nas situações em que alguém apresente sinais exteriores de riquezas e cuja origem lícita não pode provar.

A urgência de se combater a corrupção, pelo menos ao nível do discurso, levou a que o Governo adoptasse uma Lei Anti-Corrupção e criasse uma Unidade Anti-Corrupção (UAC), a qual nunca chegou a ter existência legal, tendo sido substituída, em 2004, pelo Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). Esta entidade sofre, no entanto, dos seguintes problemas: (i) é pouco proactiva no que tange à investigação, pois fica apenas à espera de denúncias quer dos jornais quer dos cidadãos; (ii) não tem critérios que permitam que o recrutamento do pessoal do GCCC (magistrados e investigadores) seja feito de forma transparente e meritocrática, como por exemplo através de concursos públicos para o efeito, de modo a evitar qualquer tipo de interferência política; e (iii) não tem mecanismos específicos para garantir de

forma concreta a protecção dos denunciantes.

A principal política pública sobre a matéria – a Estratégia Anti-Corrupção, operacionalizada pelos seus planos de acção – não têm a qualidade que se esperava. Os Planos de Acção resumem-se num arrumar desconexo de actividades e resultados, muitos dos quais contraditórios e sem indicadores de monitoria. A EAC é um documento que não parte de um diagnóstico profundo da realidade. Num contexto cada vez mais crescente de promiscuidade entre a classe política e os negócios, aspectos centrais de promoção da transparência como a legislação sobre conflitos de interesse e a fiscalização das declarações de bens dos titulares dos cargos públicos (e também dos funcionários públicos) deviam constar como medidas legislativa urgentes, o que não é o caso. Também há uma gritante falta de coordenação intersectorial. Por exemplo, a matriz apresentada pelo Governo em Março de 2007 já mostrava um Plano de Acção para o Judiciário, mas mesmo assim o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) estava até Dezembro de 2007 a desenhar outro Plano de Acção para o Judiciário. O Plano de Acção para as Finanças não representa uma

continuidade do trabalho já feito no âmbito da reforma das Alfândegas e nem ataca questões sensíveis como as inspecções fiscais na área dos impostos internos.

O Forum Nacional Anti-corrupção, que foi lançado na perspectiva de ser um espaço de debate, foi extinto antes de completar um ano de existência. Aquando da sua criação, alguns analistas criticaram o facto de se estarem a criar mais instituições, ao invés de se potenciarem as existentes. Se bem que o seu motivo fundador tenha sido a consulta e o debate para proporcionar níveis razoáveis de consenso sobre que tipo de reformas eram urgentes, o modelo do FNAC não era adequado para esse fim. O FNAC era dirigido pela Primeira Ministra e era composto maioritariamente por quadros dos Governos central, provincial e distrital e militantes do partido no Governo; sendo assim, ficava difícil promover um debate aberto e construtivo. De certa forma, era constitucionalmente incoerente que a Primeira Ministra presidisse a um forum aonde também participavam, em posições subalternas, o Procurador Geral da República e os deputados da Assembleia da República. O efeito imediato da extinção do FNAC foi o de permitir um abrandamento no

comentimento do Governo para com a implementação da Estratégia Anti-Corrupção. Isto quer dizer que o tratamento das matérias ligadas à boa governação ficou diluído no conjunto das matérias cruciais do desenvolvimento sócio-económico, reforçando-se assim a leviandade com que a corrupção tem sido tratada pelo Governo.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

Oversight

Embora o TA seja uma instituição central de *oversight* e esteja de ano para ano a crescer em termos de capacidade humana e técnica de análise da Conta Geral do Estado, nem todas as contas são hoje auditadas. Estima-se que o TA só verifica cerca de 25% das contas do Estado, quando o recomendável a nível internacional é que se auditem 75% das contas. Algumas áreas que merecem maior atenção são as contas dos governos provinciais, distritais e das autarquias locais, onde se tem registado casos de corrupção e falta de transparência. É portanto necessário monitorar este indicador para verificar até que ponto existem melhorias. Paulatinamente é desejável que o TA comece a realizar, numa primeira fase selectivamente,

auditorias de performance que possam dar uma imagem sobre a qualidade da execução orçamental. Também é fundamental que se estabeleça um fluxo de informação entre o TA (isto aplica-se também à Inspeção Geral de Finanças) e o Ministério Público (o Gabinete Central de Combate à Corrupção pode começar a receber informação sobre matérias que o TA considera passíveis de investigação judicial).

Anti-Corrupção

A legislação que enquadra o GCCC tem de ser revista para que o Gabinete passe a funcionar com um conceito de corrupção mais lato, pois alguns casos começam por ser desvio de fundos e mais tarde desenvolvem para situações de corrupção complexa. Há em Moçambique um problema legislativo de enquadramento penal e um problema estatutário do organismo, que o legislador tem de aperfeiçoar. Não obstante uma liderança decidida na PGR possa trazer resultados positivos - esperamos que o novo PGR mostre trabalho concreto - as disfuncionalidades do GCCC ainda não ficaram resolvidas, sendo muito provável que o organismo continue a ter uma performance precária.

É igualmente urgente que se avance no sentido de as normas sobre declaração de bens permitirem a sua fiscalização concreta. Como vimos, à luz do n.º 2 do artigo 7 da Lei 7/98 de 15 de Junho, as declarações são depositadas no Conselho Constitucional (CC), mas questiona-se a funcionalidade destas declarações serem depositadas junto do CC, dado que este é um órgão cuja função central é analisar a constitucionalidade dos actos legislativos e normativos emanados pelos órgãos do Estado e de dirimir conflitos de natureza eleitoral. Tendo em conta que as declarações estão ligadas à evolução do património do titular do cargo público e levando em consideração que este pode aumentar mediante a violação de regras orçamentais, então, estas declarações deviam ser depositadas junto de uma instituição que tenha acesso directo às informações ligadas a execução orçamental como é o caso do Tribunal Administrativo.

Capítulo 7

Sociedade Civil, Informação Pública e Comunicação Social

Ericino de Salema

Nos países em desenvolvimento com reformas políticas e económicas em curso, a sociedade civil e a comunicação social são actores indispensáveis para a promoção boa governação, porque agem como guardiões do bem comum. Em particular, a transparência e prestação de contas na gestão pública só são possíveis se estes actores forem vigorosos e independentes na sua relação com o poder político. Se há consenso sobre este potencial, o actual contributo destes actores na promoção da boa governação e consolidação democrática em Moçambique parece não ser ainda um dado adquirido e merece alguma análise.

Quadro Legal, Institucional e de Políticas Públicas

A Constituição da República de 1990, apesar de elaborada num regime monopartidário, institucionalizou a democratização do espaço público, pois a lei fundamental passou a reconhecer aspectos como liberdade de associação, de manifestação,

liberdade de imprensa e de expressão, bem como o direito à informação. Um ano depois, foram aprovadas duas leis ordinárias de capital importância para a dinamização da vida em sociedade, nomeadamente a Lei 6/91 de 18 de Julho, comumente conhecida por Lei das Associações, e a Lei 18/91 de 10 de Agosto, vulgarmente conhecida por Lei de Imprensa. Assim, o quadro regulador das organizações sociais e associações é definido pelos números 1 e 2 do artigo 52º da CR, o que é depois escalpelizado na Lei das Associações. O número 1 do artigo 52º da CR reza que os cidadãos gozam da liberdade de associação, estabelecendo o subsequente número (2) que as organizações sociais e associações têm direito de prosseguir os seus fins, criar instituições destinadas a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades.

Em conformidade com a Lei das Associações, os cidadãos têm o direito de formar organizações da sociedade civil (OSC), incluindo

as que abordam questões de boa governação e anti-corrupção: essa lei é até excessivamente democrática, uma vez que preconiza que as OSC estão livres de receber financiamento de fontes estrangeiras e domésticas, sem obrigação legal de revelá-las, não sendo igualmente obrigatório a publicação dos seus relatórios financeiros. A Lei das Associações enfatiza, no seu artigo 5º, a importância das associações no processo de democratização da sociedade, ao referir que, uma vez reconhecida, a associação é um actor social de grande peso, podendo exercer o seu potencial poder em várias esferas governativas. O reconhecimento governamental das OSC em Moçambique torna-se realmente efectivo a partir da altura em que os estatutos visados pelo Ministério da Justiça são publicados no Boletim da República.

O acesso público à informação do Estado está previsto nos números 1 e 2 do artigo 48º da CR e no artigo 3º da Lei de Imprensa. O número 1 do artigo 3º da Lei de Imprensa refere que, no âmbito da imprensa, o direito à informação significa a faculdade de cada cidadão se informar e ser informado de factos e opiniões relevantes a nível nacional e internacional, bem

como o direito de cada cidadão divulgar informação, opiniões e ideias através da imprensa. Apesar de previsto na CR e na Lei de Imprensa, o direito à informação ainda não está regulamentado, o que significa que nada existe, em termos legais, que possa garantir a sua materialização. Tendo notado essa lacuna e num esforço visando a sua *colmatação*, várias OSC interessadas em aceder às informações sob custódia da Administração Pública desenvolveram, entre 2002 e 2005, sob a égide do capítulo moçambicano do Instituto de Comunicação Social da África Austral (MISA-Moçambique), vários debates à escala nacional sobre a matéria⁴⁹. Já o quadro regulador dos meios de comunicação social é definido pelos números 1, 2 e 3 do artigo 48º da CR, que versa sobre as Liberdades de Expressão e Informação, e por intermédio da Lei de Imprensa, que se encontra em processo de revisão desde princípios de 2006 por iniciativa do Governo⁵⁰.

⁴⁹Esse exercício culminou com a elaboração de uma proposta de ante-projecto de Lei sobre o Direito à Informação, que foi submetida à Assembleia da República (AR) para possível consideração, a 30 de Novembro de 2005. Até ao presente momento, a AR ainda não tinha agendado essa proposta de ante-projecto de lei para uma eventual discussão.

⁵⁰A equipa que está a trabalhar na revisão da

Em termos de liberdade de imprensa, de expressão e do direito à informação, a situação está assim configurada:

- ◉ Pelo número 1 do artigo 48º da CR todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa bem como o direito à informação;
- ◉ O número 2 do mesmo (48º) artigo reza que o exercício da liberdade de expressão, que compreende a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação, não podem ser limitados por censura;
- ◉ O número 3 do mesmo artigo (48º) estabelece que a liberdade de imprensa compreende a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo

Lei de Imprensa envolve ainda representantes de organizações sócio-profissionais da esfera mediática, nomeadamente o Sindicato Nacional de Jornalistas (SNJ), o MISA-Moçambique, a Associação das Empresas Jornalísticas (AEJ) e o capítulo nacional do Southern Africa Editors Fórum (SAEF-Moçambique), outrora conhecido como EditMoz.

profissional e o direito de criar jornais, publicações e outros meios de difusão.

A Lei de Imprensa assegura a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão; estabelece ainda mecanismos de apelo em caso de recusa de licenciamento de empresa/órgão de comunicação social. Ainda no âmbito desta lei, no processo de licenciamento, às empresas/órgãos de comunicação social exige-se uma declaração dos requerentes da licença, ou seja, dos futuros proprietários da empresa/órgão de comunicação social.

O Estado intervém no sector da comunicação social através de três instituições, nomeadamente o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), o Gabinete de Informação (GABINFO) – subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro – e o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM), que é tutelado pelo Ministério dos Transportes e Comunicações. O CSCS é, de acordo com o artigo 50 da Constituição, “...um órgão de disciplina e de consulta, que assegura a independência dos meios de comunicação social, no exercício dos direitos à informação, à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena

e de resposta”. O Governo reteve, na figura do Primeiro-Ministro, coadjuvado por uma pequena unidade de direcção (o GABINFO), competências de cariz político-administrativo relativos ao domínio dos *Media* tais como a promoção da informação do Governo, o apoio ao sector público dos *Media*, o registo de jornais e outras publicações e órgãos de informação, o acompanhamento e apoio à imprensa estrangeira, dentre outras. O INCM tem o papel de atribuir as frequências para efeitos de radiodifusão e televisão, uma área que no domínio político compete ao ministério, nomeadamente o Ministério dos Transportes e Comunicações.

Problemas Práticos e Desafios Reais

Sociedade Civil

A sociedade civil assume, historicamente, um papel importante na flexibilização do processo de governação vista como transparência na gestão da coisa pública e no domínio do *accountability* ou da prestação de contas. A promoção da transparência é outro elemento que só se pode tornar efectivo com a existência de uma sociedade civil forte e interventiva, e que seja,

acima de tudo, muito proactiva. Mas o limitado número de organizações que intervêm na área da governação, seja no âmbito do PARPA ou fora dele, é um indicador de que estas temáticas ainda não são privilegiadas, havendo mais organizações viradas para a provisão de serviços e advocacia em sectores como Educação e Saúde.

É, no entanto, preciso notar que as OSC moçambicanas ainda demonstram os efeitos de um legado de 15 anos de regime de partido único, daí que muitas delas estão ainda a tentar se adaptar ao novo cenário económico e político e, não poucas vezes, elas funcionam como meros apêndices de organizações civis internacionais das quais são financeiramente dependentes. As OSC parecem ter adoptado uma “cultura de subordinação” ao Governo, num contexto em que predomina a percepção quanto a nós errada de que ser crítico do sistema de poder é sinónimo de ser confuso e subversivo. Há, assim, um grande vazio da sociedade civil moçambicana no que concerne à produção de políticas alternativas; são muito poucas as OSC nacionais que pressionam e propõem soluções, depois que tenham desenvolvido estudos

pertinentes ou tenham feito análises metodologicamente credíveis de cada situação.

No que se refere à governação, o contributo das OSC é ainda muito fraco, não estando, muitas delas, à altura de discutir seriamente com os técnicos e assessores que trabalham para o Governo sobre a premência ou não de uma ou outra acção que impacta directa ou indirectamente sobre todos os cidadãos. Por via disso, são muito poucas as vezes em que este (o Governo) se viu confrontado com situações bem fundamentadas de manifestação, por parte das OSC, de inviabilidade de algumas das suas políticas públicas. Muitas das OSC nacionais não possuem, por exemplo, pessoal que saiba profundamente como é que as políticas públicas são elaboradas, daí que são promovidos diálogos sem diálogo; elas, as OSC, são, em rigor, consultadas somente para efeitos de legitimação das acções governamentais.

No domínio da advocacia, o seu contributo é igualmente modesto, de tal sorte que mesmo nos poucos casos em que elas conseguem influenciar para que algo do seu interesse esteja numa lei, falta-lhes depois a capacidade de monitoria. Por outro lado, oito dos treze membros da Comissão

Nacional de Eleições (CNE), por exemplo, foram seleccionados em nome da sociedade civil depois que esta fez exigências nesse sentido mas, uma vez lá, os “seus representantes” mostram-se mais ligados à “sociedade política”, não prestando do comunicando sobre o seu trabalho às OSC que os propuseram. Como se isso não bastasse, quase todos eles ainda não abdicaram das suas ocupações anteriores para estarem integralmente na CNE, tal como preconiza a Lei, o que sugere que as personalidades propostas pela sociedade civil podem estar mais preocupadas em alargar o universo dos seus rendimentos do que com o cumprimento escrupuloso do que a própria lei preconiza.

Informação Pública

A inexistência no país de uma Lei sobre o Direito à Informação constitui uma grande lacuna legal, dado que, sem ela, o constitucional direito à informação previsto no artigo 48º da CR não se materializa. A ausência desta lei conduz o país na direcção contrária à da boa governação. A título de exemplo, sem essa lei não se pode, por exemplo, saber do que dizem os termos do contrato que o Governo assinou, há pouco mais de 10 anos, com a firma britânica Crown

Agencies, visando a “reforma e modernização” das Alfândegas de Moçambique.

Não havendo uma lei que regule o acesso à informação, desconhece-se, até ao presente momento, o conteúdo do relatório de auditoria às contas do Ministério do Interior, que, de acordo com relatos da imprensa, detectou um rombo financeiro na ordem dos 200 mil milhões de meticais. Mais recentemente, não se conhecem os termos contratuais por via dos quais o Governo contraiu o empréstimo bancário de mais de USD 700 milhões visando a reversão da Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB) para o Estado moçambicano.

A existência da Lei sobre Direito à Informação pode não resolver todos os problemas relacionados com o acesso à informação mas ela já é um ponto de referência e capital instrumento de advocacia e de responsabilização. O facto de a proposta de ante-projecto de Lei sobre Direito à Informação estar nas gavetas da AR há mais de dois (2) anos se afigura como um claro sinal de inexistência de vontade política para a sua consideração, pelo menos para pô-la na agenda dos assuntos que vão à discussão parlamentar. No quadro em que nos encontramos, quase toda

a informação sob custódia da Administração Pública é tida pelos diferentes oficiais governamentais como sendo do Estado, que não é encarado como a sociedade no geral. O Estado está a ser tido como uma elite por parte dos dirigentes, que se esquecem de que são servidores públicos. Na realidade, algumas das leis em vigor no país são, até certo ponto, progressivas, mas muitos funcionários não colaboram, limitando-se a eleger tudo como sendo secreto. A própria Procuradoria-Geral da República (PGR) tranca tudo que tem a ver com os processos de corrupção. Sendo o acesso à informação muito difícil, apenas os que possuem redes informais é que conseguem aceder ao que procuram, sendo por isso urgente a aprovação de um novo quadro legal nesta área.

Comunicação Social

Em meados de 2007 foi criada, por iniciativa do Governo, uma comissão com o mandato de elaborar os Termos de Referência para a elaboração de uma Lei de Rádio e Televisão, até aqui inexistente. Dessa comissão fazem parte representantes das mesmas organizações que estão envolvidas na revisão da Lei de Imprensa, mais representantes do Instituto Nacional de Comunicações de

Moçambique (INCM). Uma das questões que se espera que a futura Lei de Rádio e Televisão possa considerar é a transparência do processo de indicação dos gestores das estações públicas de rádio e de televisão, nomeadamente a Rádio Moçambique (RM) e a Televisão de Moçambique (TVM), no sentido de se tornar mandatário um concurso público em moldes a estabelecer, diferentemente do que sucede agora, em que os responsáveis máximos desses canais são nomeados pelo Primeiro-Ministro.

Por outro lado, não deixa de ser preocupante o facto de o Governo ter estabelecido, por via do decreto número 60/2004, um novo painel de multas aos chamados crimes de imprensa, que vão de 600 meticais a 24.000 meticais, agravando, deste modo, em 1100% (mil e cem por cento) as multas a aplicar a jornalistas e órgãos de informação em Moçambique⁵¹. Mesmo considerando que a antiga tabela, que variava entre 50 meticais a 2.000 meticais, já reclamava alguma actualização, datando ela de 1991, não deixa de ser estranho que tal tenha sido na ordem de mais de 1000%, ao que se acresce o facto de a via usada para o efeito não

51 In “So This Is Democracy: State of Media Freedom in Southern Africa”; 2004; Pág. 75; Windhoek: Solitaire Press.

ser pacífica: o Governo procedeu à alteração da tabela de multas constante da lei ordinária “a Lei 18/91 de 10 de Agosto, neste caso” através de um decreto, facto que é questionável se se ter em conta que, na técnica legislativa, um decreto não pode alterar uma lei⁵².

Também devemos realçar que o ambiente nos meandros jornalísticos mostra um cenário de acentuado receio dos jornalistas de reportarem os casos de uma forma independente e equilibrada, por temerem represálias, devido ao não respeito que alguns políticos têm para com o instituto da liberdade de imprensa. Este receio é mais notório quanto mais se afasta da cidade de Maputo. O que sucede com as Rádios Comunitárias é disso revelador: só um ano depois é que se soube, por exemplo, que os 7 milhões de Meticais alocados aos distritos no âmbito do aprofundamento da desconcentração estavam a ser mal usados, dado que os repórteres afectos às diferentes rádios comunitárias nada difundiam sobre o assunto, provavelmente por uma questão de medo.

Em Quelimane, província da Zambézia, em finais de 2006 um

52 Idem.

jornalista foi exonerado do cargo de chefia que ocupava num órgão público de comunicação social por ter recusado participar numa reunião do partido no poder, para a qual havia sido “convocado”. Numa situação destas, ninguém ou poucos ousam arriscar, dado que urge proteger a integridade física. No seu relatório de 2006 sobre *Estado da Liberdade de Imprensa em Moçambique*, o MISA-Moçambique denuncia estar a verificar-se uma “judicialização” do debate democrático, uma vez que vários jornalistas que ousaram denunciar casos de corrupção e de abuso de poder foram judicialmente processados, acusados de prática do crime de difamação. Infelizmente, a Lei de Imprensa ora em revisão não parece estar a considerar a possibilidade de descriminalização da difamação, como ocorre em vários contextos democráticos.

Há ainda em Moçambique leis que restringem a Liberdade de Expressão. Uma delas é o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE), que impede os funcionários públicos de falarem publicamente do seu trabalho, o que concorre para a proliferação de fontes anónimas na média. Este facto entra em contraste com o decreto número 30/2001, de 15 de Outubro, que diz que

os funcionários públicos têm que colaborar no que concerne ao acesso às fontes oficiais de informação pelos jornalistas.

Actualmente feita de uma forma sofisticada, a censura é outro aspecto que fragiliza os *media*. Embora ela não exista em termos oficiais, existe um tipo de censura estabelecida pelos esquemas comerciais, num cenário em que a imprensa não tem muito campo de manobra. Os que insistem em reportar de forma independente acabam pagando o preço, sendo preteridos da publicidade, mesmo da do Estado, o que sucede por decisão de alguns oficiais governamentais e não por intenção deliberada e declarada do Governo como tal. O Conselho Superior de Comunicação Social tem demonstrado possuir alguma apetência para a prática de censura, como ficou demonstrado, por exemplo, com a polémica que se seguiu à publicação de *cartoons* do profeta Maomé pelo SAVANA em 2006. Há também limitações no seio da classe jornalística, designadamente são poucos os jornalistas que têm capacidade de interpretar, por exemplo, um relatório financeiro. O contributo do jornalismo que se pratica em Moçambique na esfera da governação e integridade é

ainda modesto devido a vários factores, com destaque para o desconhecimento da lei, incluindo a Lei de Imprensa e, em certa medida, falta de ética e deontologia profissional.

Áreas Prioritárias de Intervenção e Reforma

Um estudo recente⁵³ sublinha o facto de o espectro radioelétrico configurar um bem público, finito e estratégico e, por isso, a decisão de acesso a ele cabe exclusivamente ao Conselho de Ministros, o que se traduz na atribuição de alvarás. Trata-se, de acordo com o estudo, de uma forma de intervenção clara do Estado no domínio dos Media. Neste sentido, a aprovação de uma Lei de Radiodifusão (rádio e televisão), a qual enquadre igualmente uma entidade reguladora independente, parece urgente para limitar o papel dos governos na atribuição de frequência de radiodifusão e televisão.

Sociedade civil e comunicação social
Embora seja limitado o contributo das OSC na governação, mais em função de questões conjunturais e estruturais do que

53 Relatório do Estudo sobre “Panorama do Pluralismo dos Media em Moçambique”, feito pela KPMG em 2006 para a UNDP/UNESCO.

a constrangimentos de natureza legal e institucional, sugerimos algumas recomendações que podem alterar o actual quadro interno de governação no sector, promovendo boas práticas:

- ⊙ É urgente que se estabeleça em Moçambique um Código de Conduta que sirva de guia do comportamento das organizações
- ⊙ As OSC devem começar a promover e expandir práticas transparentes de governação interna (Manual de Procedimentos, Regulamentos de Gestão de Conflito de Interesses, etc)
- ⊙ Descriminalização da difamação, para que se amplie, sem muitos riscos, o potencial poder fiscalizador dos meios de comunicação social
- ⊙ A aprovação de uma Lei sobre o Direito à Informação, uma vez que, sem ela, o usufruto desse direito, consagrado constitucionalmente, continuará uma miragem
- ⊙ Alteração dos mecanismos de designação dos

Presidentes dos Conselhos de Administração das estações públicas de rádio e de televisão, nomeadamente a Rádio Moçambique (RM) e a Televisão de Moçambique (TVM), no sentido de se tornar mandatório um concurso público de avaliação curricular.

Capítulo 8

Ajuda Internacional, Dependência Externa e Governação

Paolo de Renzio

Desde a independência em 1975, os esforços de desenvolvimento em Moçambique contaram com a ajuda internacional. A reconstrução pós-guerra civil aumentou a dependência de Moçambique da ajuda internacional e fez do papel das agências de cooperação internacional uma referência obrigatória nos debates sobre reformas na governação. Depois destes anos todos, um debate que tem sido feito cada vez com mais vigor em Moçambique: por um lado, a importância da ajuda externa para ajudar o país a atingir os seus objectivos de redução da pobreza absoluta e, por outro, o impacto que as arquitecturas de canalização e mecanismos de coordenação da ajuda têm na qualidade da governação.

O quadro legal, institucional e de políticas públicas

Em muitos países com baixos níveis de renda *per capita*, a ajuda internacional joga um papel importante no financiamento e na provisão de serviços públicos. Em Moçambique, o fenómeno da

dependência da ajuda externa existe há muito tempo, praticamente desde a independência. No período logo depois do fim da guerra civil, a dependência da ajuda atingiu níveis muito altos. Em tempos mais recentes, devido à estabilidade política e ao crescimento económico, estes níveis tem-se reduzido, mas permanecem consideráveis. Em 2005, a ajuda internacional representava cerca de 20% do PIB e quase 50% da despesa pública total (sem contar com os fundos que não aparecem no Orçamento do Estado). Portanto, qualquer discussão sobre governação em Moçambique não pode ignorar o impacto de tal dependência externa, e o papel que as agências de cooperação internacional jogam na definição dos padrões de governação a serem seguidos e na realização das reformas necessárias para o seu estabelecimento.

Apesar desse papel das agências de cooperação, uma das características fundamentais das interligações entre governação e dependência externa em Moçambique é o facto

de elas não serem objecto de uma clara regulamentação. Não existe um quadro legal, institucional e de políticas públicas claro e abrangente que defina a natureza das relações entre o governo moçambicano e os parceiros da cooperação internacional que lhe providenciam ajuda técnica e financeira.

Apesar da falta deste enquadramento, ao longo dos anos algumas práticas e metodologias comuns foram desenvolvidas nas relações entre o governo moçambicano e os seus parceiros internacionais, em alguns casos bastante estabelecidas e consolidadas. Por exemplo, em meados dos anos 80, o rápido aumento do número de doadores activos em Moçambique e as oportunidades que se foram abrindo por causa do fim da guerra civil, levaram o governo a criar a CENE (Comissão Executiva Nacional de Emergência) para melhor coordenar as actividades dos doadores, muito embora esta entidade não estivesse ligada especificamente à área de governação. No período depois do Acordo General de Paz (de 1992) e das primeiras eleições multi-partidárias de 1994, a comunidade internacional estabeleceu, durante a missão de paz da ONUMOZ, o “*Aid-for-Democracy Group*” (ADG) como um

fórum de troca de informação e de coordenação para a formulação e realização de intervenções dirigidas à consolidação da democracia. A partir deste fórum foram lançadas várias iniciativas e projectos na área de governação que continuam até hoje.

Na segunda parte dos anos 90, com a transição da anterior fase de emergência e reconstrução para uma agenda virada ao crescimento e ao desenvolvimento, um mecanismo de coordenação diferente surgiu, o chamado “*Development Partners’ Group*” (DPG), liderado pelo Banco Mundial e pelo PNUD, em coordenação com o governo. O DPG constituía o fórum principal de diálogo entre o governo e os parceiros, culminando numa reunião anual do Grupo Consultivo, onde as prioridades e os assuntos para o ano seguinte, e as intenções de financiamento dos doadores, eram discutidas.

Os anos mais recentes tem visto mais (e mais importantes) mudanças na natureza do diálogo entre o governo e os seus parceiros. Estas mudanças resultam de vários factores, seja a nível internacional seja específicos para Moçambique. Os debates recentes a nível internacional têm definido uma

nova abordagem na cooperação ao desenvolvimento, baseada nos conceitos de “*ownership*” (posse), alinhamento e harmonização. Um dos instrumentos privilegiados para concretizar esta nova abordagem é o chamado “apoio directo ao orçamento”, através do qual vários doadores canalizam fundos directamente ao tesouro central do governo, para a realização dum plano de desenvolvimento formulado e aprovado pelo governo.

Em Moçambique, o apoio directo ao orçamento tem resultado num mecanismo bastante avançado de coordenação e diálogo que, apesar de representar só um terço da ajuda total recebida por Moçambique, pode ser considerada como a forma mais estabelecida e regulamentada de interacção entre o governo e os seus parceiros internacionais. O sistema ligado ao apoio directo ao orçamento surgiu depois de 2000 da iniciativa de um número limitado de doadores que já providenciavam apoio macroeconómico ao governo, e um dos objectivos era a de enfrentar melhor as questões ligadas à governação. Ao longo dos anos, o sistema tem se desenvolvido até incluir 19 agências doadoras, e um mecanismo baseado em três componentes principais:

- a) o **Memorando de Entendimento** (MdE) assinado em 2004, que esclarece os princípios e mecanismos fundamentais que regem a relação entre o governo e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs). Em relação à governação, o MdE inclui uma secção que destaca “*a paz, a promoção de processos políticos democráticos livres, credíveis, independência do sistema judicial, Estado de direito, direitos humanos, boa governação e honestidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção [...] como sendo os princípios básicos de governação para a disponibilização do Apoio ao Orçamento*”;
- b) os compromissos recíprocos do governo e dos PAPs detalhados em dois **Quadros de Avaliação do Desempenho (QAD)**, um para monitorar as actividades e os resultados atingidos pelo governo no quadro do PARPA II, e outro para avaliar o desempenho dos doadores. Os QADs são baseados numa serie de indicadores pré-definidos. Os indicadores na área de governação tem a ver com a reforma do

sector público (incluindo a descentralização), e com justiça, legalidade e ordem pública (incluindo a corrupção);

- c) as duas **Revisões Conjuntas** que têm lugar cada ano (a principal em Abril, a de meio-termo em Setembro) para averiguar os avanços de ambas as partes e escolher os indicadores que serão avaliados, respectivamente. As revisões são baseadas na análise de grupos de trabalho sectoriais, incluindo um para a área de governação, que recolhem a informação necessária para medir o desempenho de cada parte por cada indicador, e juntam relatórios que são utilizados como base para o diálogo.

O maior limite deste sistema bastante elaborado, como já foi indicado, é o facto dele estar relacionado com uma parte limitada dos fluxos de ajuda totais recebidos pelo país. A maior parte dos fundos ainda são canalizados directamente a sectores ou projectos específicos, e são negociados principalmente no âmbito de acordos bilaterais entre o governo e doadores individuais. Apesar deste limite, a institucionalização

dos mecanismos relativos ao apoio directo ao orçamento tem trazido elementos interessantes para a discussão sobre as ligações entre dependência externa, governação e integridade.

Problemas práticos e desafios reais

Na prática, as ligações que existem entre dependência da ajuda e governação pertencem a três categorias principais. Em primeiro lugar, os doadores prestam apoio directo a programas na área de governação, como por exemplo à realização de eleições periódicas em Moçambique (um investimento que de 1994 até hoje pode ser estimado em mais de 150 milhões de dólares americanos), ou também nos vários projectos que existem nas várias áreas consideradas neste relatório. Vários observadores criticaram a falta de resultados concretos e a lentidão na implementação de muitos destes projectos, não só na justiça como também na reforma do sector público. Nestes casos, porém, justificações baseadas na falta de capacidade técnica podem não ser suficientes. Por um lado, há áreas em que o interesse do governo pode não coincidir com os objectivos de melhoria da governação, por razões políticas ou estratégicas. Por outro lado, os pacotes de reforma propostos pelos

doadores podem ser aceites pelo facto de trazerem financiamentos, mas ao mesmo tempo não terem sucesso pelo facto de não serem adequados à realidade local, e por falta de “*ownership*”.

Em segundo lugar, as várias formas e modalidades em que a ajuda pode ser canalizada podem ter impactos positivos ou negativos no funcionamento das instituições nacionais e consequência na qualidade da governação. Por exemplo, a proliferação e fragmentação dos projectos e programas financiados por vários doadores criam problemas de ineficiência e duplicação. As estruturas paralelas criadas pelos projectos muitas vezes ‘roubam’ os funcionários mais qualificados e capazes do aparelho do Estado. A transição para o apoio directo ao orçamento teve o objectivo de resolver alguns destes problemas. Mas muitos doadores demonstraram uma certa resistência em canalizar uma proporção crescente dos seus fundos através do apoio directo ao orçamento. De 2004 a 2007 esta percentagem aumentou só de 32% até 34% da ajuda total. Isto demonstra a falta de uma confiança suficiente nas políticas do governo e nos sistemas de governação em Moçambique, e os incentivos contraditórios de

muitos doadores que tem que justificar os fundos da ajuda gastos em Moçambique perante o seu eleitorado doméstico.

Em terceiro lugar, muitas vezes os acordos sobre a ajuda externa vem acompanhados por ‘condicionalismos’, ou seja, são ligados à realização de reformas específicas, seja de carácter económico, seja na área da governação. Por um lado, pode ser considerado legítimo que os doadores ‘condicionem’ a sua ajuda. Por outro lado, porém, esta prática pode ter um impacto negativo na flexibilidade que os governos dependentes da ajuda tem em definir suas políticas e prioridades, na limitação do seu grau de soberania, e na distorção dos processos de prestação de contas, que ficam virados para actores externos, na medida em que eles providenciam financiamentos consideráveis.

Estas contradições manifestam-se de forma mais acentuada e talvez mais complicada no âmbito dos mecanismos ligados ao apoio directo ao orçamento. Num país dependente da ajuda como Moçambique, os doadores inevitavelmente têm uma influência importante nas decisões do governo em termos de políticas públicas e

de governação. O ex-presidente da República Joaquim Chissano, falando numa conferência em Oxford em 2007, disse que “*a melhor forma de coordenar a ajuda é alinhar esta ajuda com as próprias políticas dos países beneficiários, [...] através do apoio ao Orçamento do Estado.*” Mas a experiência moçambicana, ele continuou, demonstrou que “*ao invés de assegurar o sentido de posse do país beneficiário, o apoio directo ao Orçamento do Estado pode levar a um maior envolvimento nos assuntos governativos e, conseqüentemente, comprometer a sua capacidade de formular e conduzir as suas próprias políticas de uma forma independente*” (Jornal Notícias, 17 de Junho de 2007).

Ao mesmo tempo, vários doadores tem levantado preocupações crescentes em relação à vontade política do governo em melhorar seu desempenho nos indicadores do QAD para a área de governação. Nas várias revisões conjuntas que tiveram lugar desde a assinatura do MdE em 2004, o desempenho do governo em algumas áreas cruciais da governação tem sido consistentemente fraco. Em particular, isto vale nas áreas da Reforma do Sector Público e da Justiça. Em Abril de 2006, no final da revisão relativa a 2005,

o *Aide-Memoire* apresentado declarava taxativamente que o desempenho do governo não tinha sido satisfatório, pois o executivo não conseguiu atingir oito das treze metas acordadas no ano anterior para a área de governação. Um ano depois, os fracos progressos continuaram. Neste caso, três metas foram atingidas, nove não foram atingidas mas mostraram sinais de progresso, e uma não foi atingida. Na última revisão conjunta, terminada em Abril de 2008, o desempenho melhorou, com cinco dos nove indicadores atingidos, mas notaram-se vários problemas na gestão de informação para a monitoria e avaliação dos sectores em análise.

Para além da frustração com a falta de resultados, alguns doadores têm indicado uma certa insatisfação com a natureza e cobertura dos indicadores incluídos no QAD, cujo enfoque limita-se aos aspectos técnicos, ao invés de se olhar para a qualidade das instituições democráticas de forma mais ampla. A qualidade do diálogo com o governo também tem sido questionada. De facto, a falta de uma troca de informação regular e de mecanismos eficazes de coordenação entre os vários actores governativos envolvidos tem criado um ambiente pouco

adequado ao diálogo. No âmbito da revisão conjunta de meio termo, em Setembro de 2007, foram necessárias varias reuniões específicas para conseguir juntar o relatório para o grupo de trabalho de governação cuja informação é incluída no *Aide-Memoire*.

Um último elemento importante nas ligações entre governação e dependência externa em Moçambique tem a ver com os mecanismos de prestação de contas. Como fica claro a partir da informação apresentada, e como já foi denunciado por vários observadores, a maior parte da pressão para que o governo melhore a qualidade da governação vêm dos doadores, e não de actores domésticos, como a Assembleia da República, os governos locais e a sociedade civil, que deveriam ter um papel bem mais importante. Estes actores domésticos não têm conseguido limitar a influência dos doadores. Devido à partidarização dos debates na Assembleia da República, ela não tem conseguido fiscalizar o orçamento e as actividades dos doadores de forma eficaz. Os governos locais carecem de independência e capacidade suficientes para ter um papel mais activo. A maior parte da sociedade civil não tem conseguido apresentar uma visão alternativa e

independente, quer pela relutância em criticar abertamente o governo, quer pela sua dependência de fundos externos, similar à do governo. Os grupos mais representativos e legitimados como os sindicatos e as associações de categoria muitas vezes são os mais marginalizados.

Qual é o resultado das questões e problemas aqui colocados? Por um lado, os doadores tem um claro interesse em manter em vida o “caso de sucesso” que Moçambique representa a nível internacional, também como estudo de caso no funcionamento do apoio directo ao orçamento, mas ao mesmo tempo têm preocupações crescentes sobre as intenções do governo de garantir um bom uso dos recursos da ajuda e uma consolidação das instituições democráticas. Por outro lado, o governo tem vindo a tentar aumentar o seu nível de autonomia perante os doadores, mas ao mesmo tempo manter a sua posição no poder e maximizar os fluxos da ajuda, através de um “jogo de cintura” em que vai testando os limites da “paciência” dos doadores enquanto a posição do partido no seio das instituições públicas vem consolidada. No meio disto, os actores domésticos a quem o governo deveria prestar contas sofrem de fraquezas estruturais, que

não lhe permitem ter o papel que merecem.

Áreas prioritárias de intervenção e reforma

O que é necessário fazer, portanto, para tentar atacar algumas das contradições que existem na relação entre governação e dependência da ajuda? De forma preliminar, três áreas são aqui identificadas como prioritárias.

Em primeiro lugar, cabe ao governo formular uma política mais clara de como pretende gerir as suas relações com a plétora de agências de cooperação presentes no país.

Uma Política de Cooperação, formulada e definida pelo governo sem intervenção directa dos doadores, poderia servir como instrumento de gestão estratégica e de coordenação da ajuda externa, re-organizando o papel das várias instituições governativas envolvidas (que até hoje permanece fragmentado e confuso), definindo as modalidades de intervenção preferidas e os critérios para aceitar ou rejeitar programas e projectos e, possivelmente, traçando as linhas gerais de uma estratégia de médio-longo prazo para “sair” da dependência externa. Neste sentido, continuar a insistir para que os doadores canalizem cada vez mais

a ajuda através do orçamento poderia não ser a estratégia mais adequada, devido aos limites levantados acima. Um trabalho mais detalhado para assegurar que toda a ajuda, incluindo programas e projectos nos vários sectores, seja compatível com as políticas e os sistemas do governo poderia dar mais frutos a médio prazo. A dificuldade principal nesta área assenta no facto que a definição de uma política de cooperação implica uma mudança de mentalidade no seio do governo, devido à presença de vários actores cuja táctica tem em vista a maximização dos fluxos de ajuda, independentemente da sua coincidência com os interesses e as prioridades do governo no seu global.

Em segundo lugar, seria oportuno promover uma **avaliação abrangente da eficácia dos projectos de apoio à governação** que a partir de meados da década de 90 têm sido financiados pelos doadores. A ideia fundamental seria identificar as causas da escassez de resultados concretos e de melhorias significativas em algumas áreas da governação, tentando avaliar até que ponto as intervenções realizadas estavam baseadas em abordagens adequadas para a realidade moçambicana e se tinham um apoio suficiente do

lado do governo para garantir a vontade política necessária à sua implementação. Os resultados desta avaliação poderiam informar as políticas futuras dos doadores em várias áreas, e ao mesmo tempo promover uma reflexão profunda sobre o papel de actores externos na promoção de uma governação de melhor qualidade.

Em terceiro lugar, seria necessário rever e **melhorar o processo de diálogo político** no âmbito do MdE. Talvez isto possa acontecer na re-negociação em curso do novo MdE sobre o apoio directo ao orçamento, através do reforço da formulação da secção 3, incluindo uma melhor definição do conteúdo dos princípios básicos e dos mecanismos de identificação dos assuntos importantes, da estrutura do diálogo regular entre governo e doadores para a área de governação, e das possíveis respostas dos doadores a “crises” de governação. A melhoria do processo de diálogo político requer, por um lado, uma análise mais aprofundada do lado dos doadores sobre as tendências existentes e as possíveis áreas de crise e, por outro, uma tomada de posição mais clara do governo sobre os assuntos cuja inclusão no diálogo acha possível. Para além destas dificuldades, o maior problema

ligado ao reforço do processo de diálogo político é que ele pode acentuar também a distorção dos processos de prestação de contas, puxando-os mais e mais para actores externos. A ideia principal é que uma situação em que os actores principais que fazem pressão ao governo para que melhore a qualidade da governação são actores externos não só não é sustentável, mas pode até ser negativa para o desenvolvimento democrático na medida em que elimina a necessidade de desenvolver mecanismos de prestação de contas internos.

Este ponto foi colocado de forma clara e forte nas palavras de um dos informantes-chave para este capítulo:

“O grande desafio que a ajuda internacional enfrenta é de ser modesta nos seus objectivos. O desenvolvimento de Moçambique é coisa de moçambicanos. Nem é do governo em si. A única coisa que a cooperação ao desenvolvimento pode fazer é ajudar os moçambicanos a criarem espaços de realização individual e colectiva na base de uma relação directa entre o Estado e a sociedade. As agências de cooperação devem resistir estoicamente à tentação de se apresentarem como os advogados do povo. Não são, nunca o serão e enquanto persistirem nisso vão apenas

impedir aquilo que eles, pretensamente, gostariam que acontecesse: que Moçambique assentasse sobre seus próprios pés.”

Esta observação permanece como um desafio a se acompanhar ao longo dos próximos anos, através da monitoria constante dos debates à volta das questões ligadas à governança, para ver até que ponto actores domésticos podem ficar mais interessados e capacitados a pedir prestação de contas ao governo, e até que ponto os doadores conseguem criar os espaços necessários para que os debates sobre governança se tornem uma questão mais genuinamente doméstica.

Conclusões

Equipa do CIP

Este Relatório de Governança e Integridade em Moçambique nasceu com o objectivo de fazer o ponto da situação em várias áreas que são cruciais para a qualidade da governação no país. Oito pesquisadores, na base dos seus conhecimentos e de entrevistas com informantes-chave, descreveram o quadro legal, institucional e de políticas públicas existente, destacaram vários problemas e desafios que existem neste quadro e na sua aplicação, e que têm consequências graves para a governação, e identificaram algumas áreas prioritárias de intervenção e reforma, apresentando recomendações ‘monitoráveis’ ao longo dos próximos anos. A ideia básica é de não só promover um debate mais profundo e informado sobre questões ligadas à governação, mas também de criar uma base para poder verificar, em intervalos regulares, se algumas das mudanças mais urgentes foram de facto atendidas e se, em consequência, a qualidade da governação melhorou.

Olhando para as várias recomendações que foram apresentadas nos vários capítulos, pode-se ver que elas correspondem

a duas tipologias principais. No primeiro grupo entram numerosas recomendações que tem o objectivo de preencher vazios legais e de regulamentação para responder a várias exigências e para melhorar o quadro legal e institucional. É o caso, por exemplo, da ratificação de protocolos internacionais sobre a defesa dos direitos humanos, da melhoria da regulamentação dos financiamentos eleitorais, e da aprovação de leis sobre direito à informação e acção popular, da reforma da legislação anti-corrupção. Neste grupo entram também várias recomendações sobre a necessidade da formulação de novas políticas governamentais, como na área da descentralização, da cooperação com doadores, e da política salarial na função pública. Os objectivos destas reformas e iniciativas não tem a ver só com melhorar a acção do Estado e/ou clarificar os seus limites, mas também de abrir novas oportunidades para uma governação mais transparente e participativa, em que os cidadãos, individualmente ou através das organizações da sociedade civil, tenham maior e melhor acesso e conhecimento de informações sobre a acção do governo e, em

consequência, podem exigir uma prestação de contas mais efectiva.

Um segundo grupo de recomendações surge da observação que, em várias áreas, a existência de leis e regulamentos suficientes e adequados não é suficiente para garantir o bom funcionamento das instituições de governação, devido ao facto de as leis e políticas públicas carecerem de uma aplicação coerente e completa, seja por falta de capacidade e meios, ou por mera ineficiência e falta de interesse do lado dos actores envolvidos ou das instituições de controlo e supervisão. Por exemplo, a falta de coordenação intersectorial e de fluxos de informação adequados para garantir um bom funcionamento das instituições foram notadas em particular no sector da Justiça e nos governos locais. Em outros casos, o que ressaltou foi a necessidade de melhorar a qualidade e cobertura de alguns procedimentos, tais como as auditorias do Tribunal Administrativo ou as avaliações de projectos financiados pelos doadores na área de governação. Finalmente, assuntos de natureza mais política podem ter determinado falhas no processo de descentralização fiscal e no diálogo entre Governo e doadores.

Uma das conclusões que, portanto, é possível tirar deste trabalho é que a governação em Moçambique sofre de dois défices paralelos. Em primeiro lugar, em muitas áreas, o quadro legal, institucional e de políticas públicas apresenta-se incompleto. Em segundo lugar, a governação sofre também da falta de capacidade ou de incentivos claros para que as leis e políticas públicas sejam cumpridas, respeitadas e executadas de forma eficaz. Esperamos que este relatório possa servir de ponto de partida para uma reflexão mais profunda sobre a natureza dos problemas que caracterizam a governação e integridade em Moçambique, e que a monitoria das recomendações apresentadas possa constituir a base de um diálogo mais aberto e construtivo entre o Governo e a sociedade civil nas áreas aqui cobertas.

[...]

Nos últimos anos, a governação democrática em Moçambique tem sido avaliada a partir de fora, através de organizações internacionais e governos estrangeiros que procuram captar a qualidade das reformas em curso, sendo, portanto, escassos estudos e análises da autoria de entidades moçambicanas, singulares ou colectivas. O objectivo deste relatório sobre *Governança e Integridade* do Centro de Integridade Pública é o de apoiar o Governo de Moçambique na priorização de intervenções na área da governação, a partir da identificação das lacunas encontradas nos quadros legais e institucionais, do desafios que se colocam à implementação de políticas públicas e das áreas de potencial reforma nos próximos 2-3 anos. O relatório conclui que a governação em Moçambique sofre de dois problemas: em primeiro lugar, em muitas áreas, o quadro legal, institucional e de políticas públicas apresenta-se incompleto; em segundo lugar, não há capacidade ou incentivos claros para que as leis e políticas públicas existentes sejam cumpridas, respeitadas e executadas de forma eficaz.



O Centro de Integridade Pública (CIP) é uma organização da sociedade civil moçambicana estabelecida em 2005 com o objectivo de contribuir para a promoção da transparência, boa governação e integridade em Moçambique. O CIP actua na área da governação através da pesquisa, advocacia e monitoria, promovendo igualmente actividades de consciencialização pública. O CIP interessa-se concretamente pelas temáticas da descentralização e governação local, financiamento político e eleitoral, transparência fiscal, *procurement*, controlo social, *oversight* e anti-corrupção, ajuda externa e dependência, algumas das quais abordadas neste relatório.

Este relatório foi elaborado com o apoio das seguintes entidades de cooperação internacional:

