

Destaques

Super-poderes do Presidente da República fragilizam Estado

“A Constituição moçambicana reformada em 2004 incorpora a separação formal de poderes. Todavia, um presidente forte, que tem sido até agora o líder do partido no poder e junto da sua maioria parlamentar qualificadora, torna esta separação formal pouco efectiva na prática” – refere o estudo recomendado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), agência do Governo Britânico

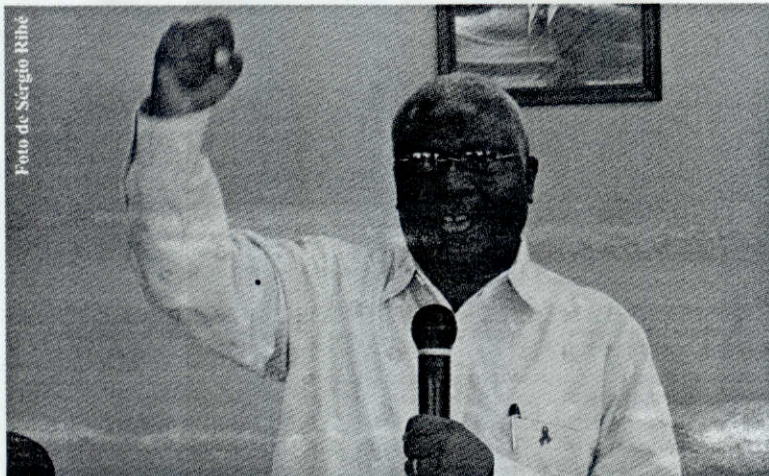


Foto de Sérgio Rêbe

Borges Nhamirre

Os super-poderes do chefe

A combinação de um Presidente da República super-poderoso, aliado ao facto de o partido no poder ser simultaneamente dirigido pelo chefe de Estado e deter uma maioria qualificada na Assembleia da República, contribui para o enfraquecimento do Estado moçambicano. Esta é apenas uma fragilidade que ressalta num estudo do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Governo Britânico, realizado pela ACIS (Associação de Comércio e Indústria de Sofala) e que entre as suas constatações aponta que o Estado moçambicano está capturado pelos dirigentes que são do mesmo partido desde a independência nacional há 36 anos.

O estudo é intitulado “O Processo de Aquisições (Procurement) em Moçambique: Economia, instituições, reforma e desafios”. Uma cópia do relatório final está na posse do Canal de Moçambique.

“A Constituição moçambicana reformada em 2004 incorpora a separação formal de poderes. Todavia, um presidente forte, que tem sido até agora o líder do partido no poder e junto da sua maioria parlamentar qualificadora, torna esta separação formal pouco efectiva na prática”, esta é a primeira fragilidade do Estado referida no estudo recomendado pela Agência do Governo Britânico.

Na verdade, o chefe de Estado moçambicano detém poderes que lhe permitem controlar todos os demais órgãos do Estado. É o Presidente da República que nomeia os juizes-presidente do Tribunal Supremo, do Conselho Constitucional, do Tribunal Administrativo. Ao PR cabe também nomear os seus sucessores nos cargos. Os conselhos superiores das respectivas magistraturas não têm poderes para nomear quem deve dirigir os respectivos órgãos judiciais de cúpula, ficando assim o po-

der da classe limitado e subjugado ao poder executivo, isto é, do Governo que é dirigido pelo chefe de Estado e Comandante-em-chefe das Forças de Defesa e Segurança, simultaneamente presidente do partido com maioria qualificada no Parlamento.

Na Assembleia da República o controlo não é tão directo assim, uma vez que o presidente do órgão é eleito pelos deputados, mas mesmo assim o Presidente da República tem poderes constitucionais para dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. (artigo 188. A Assembleia da República pode ser dissolvida, pelo Presidente da República caso rejeite, após debate, o Programa do Governo).

Na actual conjuntura política nacional, o presidente nem precisa usar dessa prerrogativa, uma vez que ele é o presidente do partido Frelimo, o mesmo que indicou a actual presidente da Assembleia da República.

O PR simultaneamente presidente do Partido no poder controla a respectiva bancada que

na actual legislatura ocupa mais de dois terços do Parlamento podendo sozinha modificar e fazer e desfazer a Constituição.

A eleição pelos deputados da presidente da Assembleia da República foi apenas para cumprir o preceito constitucional, porque a escolha tinha sido previamente feita pelo partido Frelimo na Comissão Política. E com uma maioria de 192 deputados dos 250 que compõem o Parlamento, não há nada que o partido queira que não seja aprovado. Deputado que não siga as orientações superiores é afastado. A Comissão Política do Partido é presidida pelo presidente do partido que é simultaneamente Comandante-em-chefe das Forças de Defesa e Segurança do país, chefe do Governo [o primeiro-ministro não passa de um substituto legal], e chefe da presidente da Assembleia da República no partido.

É também o presidente da República que nomeia o presidente da Comissão Nacional de Eleições (CNE) onde o partido no poder tem a maioria de membros nomeados por si, por força da proporcionalidade parlamentar. O STAE (Serviços Técnicos de Administração Eleitoral) depende do governo do dia chefiado, por seu turno, pelo PR em exercício, mesmo em período eleitoral. É esta combinação arquitectada com uma “vitória retumbante” previamente anunciada nas últimas eleições gerais que permite que o Estado seja controlado por uma mesma pessoa que pode e como se tem notado, tem estado a dirigi-lo a seu bel-prazer.

Fragilidades do Parlamento e sector da Justiça

Sobre estes dois pilares do

Estado, que junto com o executivo formam os poderes tripartidos do Estado, o estudo aponta também grandes fragilidades.

“O Parlamento moçambicano (Assembleia da República – AR) tem uma baixa capacidade administrativa para apoiar o trabalho dos legisladores e as suas funções de fiscalização não são adequadamente desempenhadas, de entre elas a fiscalização do orçamento”, aponta também o estudo.

Sobre as instituições da Justiça, apurou-se no Estudo que “a reforma do sector da justiça tem sido lenta. A aprovação da legislação sobre a declaração pública de bens e conflito tem sido continuamente adiada”.

Progressos encontrados estão na relativa “independência e o aumento da capacidade do Tribunal Administrativo, particularmente o sector de auditoria, que ultimamente tem sido activo na auditoria das entidades públicas e está a contribuir para o aumento da responsabilização e prestação de contas no sector público”.

Governo sem recursos humanos nem financeiros

Voltando-se para o Governo, o estudo aponta para a falta de recursos financeiros e humanos...qualificados. “Entre 2001 e 2007, o número de funcionários públicos com um grau universitário aumentou de 4% para 8%, mas continua abaixo das necessidades”, assinala o estudo citando dados do Ministério da Função Pública, de 2008.

A dependência do orçamento do Estado em cerca de 50% e a concentração dos poucos recursos financeiros existentes, a nível central, na alocação orçamental, são outras fragilidades.

Há tendências para a captura do Estado

No que tange à gestão dos recursos do Estado, especificamente nas empresas públicas ou participadas pelo Estado, o estudo mostra que o Estado está a ser capturado pelos dirigentes, que tendem a misturar negócios públicos com os seus negócios privados.

"Em 1996 cerca de 92% das firmas que foram privatizadas como parte das reformas económicas iniciadas em meados da década de 1980 foram adquiridas por moçambicanos – na sua maioria funcionários do Estado – ou empresas nacionais. Muitas destas empresas tinham equipamento obsoleto e as condições de trabalho para a força de trabalho tinha permanecido as mesmas ou mesmo piorado. Estudos mais recentes indicam que as fronteiras entre os interesses estatais, públicos e privados são ténues, o que abre espaço para a tendência da captura do Estado por interesses individuais. As empresas públicas que não foram privatizadas constituem um outro exemplo de como tem sido difícil distinguir entre a política e o mercado, os interesses privados e públicos e entre os ramos executivo e legislativo. Um exemplo clássico é a existência de membros do Parlamento que são Presidentes de Conselhos

de Administração (PCAs) de Empresas Públicas, enquanto ao mesmo tempo se espera que eles fiscalizem com isenção o Executivo que controla as empresas que eles dirigem", refere noutro desenvolvimento o estudo recomendado pelo DFID. Refere-se o facto dos PCA também serem deputados da Assembleia da República. Em suma, esperar-se que se fiscalizem a eles próprios, o que é ridículo e inadmissível.

Prestação de contas nas empresas públicas não obedece a lei... e esta tem sido a fonte de financiamento do partido Frelimo

O estudo constatou ainda que as empresas públicas, com grande parte de seu capital proveniente do Estado, tem estado a violar as regras de prestação de contas estabelecidas para instituições que usam fundos do Estado.

"No geral, as regras de prestação de contas das Empresas Públicas em relação ao governo, o Parlamento e o Tribunal Administrativo, não são claras. Embora por lei estas empresas devam estar ligadas ao sistema nacional de gestão financeira e ao e-SISTAFE, este não é o caso, pelo menos até agora." – lê-se no relatório final do estudo em referência, que aponta também para a apatia do

Tribunal Administrativo para estes casos: "o órgão nacional de auditoria (o Tribunal Administrativo, 3ª Secção) que até agora não fez nunca a sua análise das contas das Empresas Públicas; um ponto criticado pelas agências internacionais e a sociedade civil nacional", lê-se no relatório final do estudo que estamos a abordar.

Entretanto, não está referido no estudo, mas sabe-se que é nestas empresas que o partido no poder tem encontrado fonte para o financiamento das suas actividades partidárias. No julgamento do caso Aeroportos de Moçambique, empresa pública que foi delapidada pelo então Presidente do Conselho de Administração, Diodino Cambaza, foi referido que parte do dinheiro extraído da empresa foi entregue ao partido Frelimo para a reabilitação da Escola Central do Partido, localizado no município da Matola. Arlindo Chilundo, então director da escola e actual vice-ministro da Educação, chegou a comparecer em tribunal, perante o juiz Dimas Morroá para explicar como o partido Frelimo teria beneficiado de fundos extraviados dos Aeroportos de Moçambique, mas depois tudo passou com toda naturalidade, apesar de se ter confirmado que o partido no poder usou dinheiro roubado para suas actividades. Nunca até aqui o partido

Frelimo foi obrigado a ressarcir o Estado pelo uso descarado de fundos de uma empresa pública.

Sector privado prejudicado
Nesta conjuntura de um Estado personificado na pessoa do chefe de Estado e de grandes disfuncionamentos, o sector privado sai altamente prejudicado, conforme se refere no mesmo relatório. Só as empresas ligadas a figuras do partido Frelimo beneficiam das compras do Estado.

Entraves para o sector privado

Entraves para o sector privado, especificamente para as Pequenas e Médias Empresas (PME's):

- "Uma legislação laboral complexa e uma pesada carga tributária;
- Um ambiente económico e de negócios não favorável, como é o caso de taxas de juro elevadas para os empréstimos;
- Falta de recursos financeiros e humanos suficientes e adequados;
- Baixo capital e produtividade da força laboral, especialmente nas PME's;
- Custo elevado da produtividade, notavelmente no sector de construção;
- Falta de competitividade nacional e internacional;
- Falta de ligações entre as

PMEs e as grandes empresas e mega-projectos;

- Ambiente institucional pobre e falta de confiança entre o Estado e o sector privado na área de procurement".

O estudo aponta como entraves para o sector privado, especificamente para as Pequenas e Médias Empresas (PME's), "uma legislação laboral complexa e uma pesada carga tributária; Um ambiente económico e de negócios não favorável, como é o caso de taxas de juro elevadas para os empréstimos; Falta de recursos financeiros e humanos suficientes e adequados; Baixo capital e produtividade da força laboral, especialmente nas PME's; Custo elevado da produtividade, notavelmente no sector de construção. Falta de competitividade nacional e internacional; Falta de ligações entre as PME's e as grandes empresas e mega-projectos; Ambiente institucional pobre e falta de confiança entre o Estado e o sector privado na área de procurement".

Estes são apenas os pontos negativos apontados resumidamente no estudo como estando a prejudicar a actividade de quem quer desenvolver negócios ou outro tipo de actividades empresariais em Moçambique.

Conclusões preocupantes

O estudo trás algumas conclusões preocupantes quanto à actual situação do Estado moçambicano. Mostra que realmente se caminha para um precipício, enquanto quem está no poder teima em dizer que está tudo bem em Moçambique. Eis alguns dos pontos conclusivos do estudo que ilustram bem para onde está a caminhar o País.

Corrupção na economia e finanças públicas

"É questionável que o sistema de procurement estabelecido contribui para uma afectação mais eficiente e uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos. As fraquezas estruturais de quase metade das UGEAs (Unidade Gestora e Executora das Aquisições), especialmente aos níveis do governo provincial e local e dos municípios proporcionam oportunidades para práticas corruptas, implicando que o Estado está a perder dinheiro que de outra forma serviria para pagar por mais e melhor investimento público. Um principal risco (fiduciário, corrupção) também resulta das práticas de procurement das instituições paraestatais e autónomas,

que claramente operam à margem do sistema de procurement e cujo 'comportamento' de procurement não é adequadamente monitorado, nem pela UFSA (Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições) nem pelo Auditor Externo (TA)".

"As actuais práticas de procurement parecem estar a promover a criação de um património do Estado com baixa qualidade, em detrimento de património de qualidade mais elevada, e traz um custo de oportunidade elevado, devido à necessidade de reabilitar ou reconstruir edifícios, estradas, etc., o mais cedo quanto possível. A percepção de que há baixa qualidade nos edifícios públicos resulta basicamente da prática dos empreiteiros de recuperar as margens do lucro perdido, através do pagamento de subornos e / ou eliminação da concorrência através do uso de materiais de segunda classe, sem conformidade com as especificações técnicas, implicando menos valor pelo dinheiro e património estatal de menor qualidade e durabilidade. Por outras palavras, isto resulta em perdas económicas e financeiras. Os casos das escolas e outros edifícios públicos de fra-

ca qualidade ou não acabadas, frequentemente denunciados nos media, constituem bons exemplos".

"A introdução de uma preferência doméstica obrigatória na nova lei de procurement, especialmente no caso de favorecer empresas, de outra forma não competitivas, poderá não ser necessariamente uma vantagem macroeconómica. Ao contrário, poderá ter um impacto negativo nas finanças públicas pelas razões acima apresentadas. E poderá implicar um risco de perdas cambiais para as empresas nacionais que ficam em situação de desvantagem porque facturaram na moeda nacional, mas importam de fora uma porção considerável dos insumos para a indústria de construção, pagando em moeda externa. Algumas das empresas nacionais poderão de facto ser 'fachadas' de empresas estrangeiras. Neste caso, o risco consiste no repatriamento dos lucros para o país de origem da companhia estrangeira, ao invés de ajudar as empresas nacionais a crescer e tornarem-se mais competitivas. Terá ainda que ser visto se esta ou outras reclamações enumeradas acima serão ultrapassadas a médio prazo com ajuda da

cláusula de preferência doméstica no presente quadro legal e uma esperada melhoria no desempenho por parte da UFSA e UGEAs, eventualmente resultante do apoio técnico e financeiro recebido".

"O sector privado ao nível provincial e distrital, na periferia em Moçambique, especialmente as PME's compostas por empresas frágeis e descapitalizadas, dificilmente beneficia dos actuais arranjos de procurement, ou apenas beneficia por causa da prática ilícita ou através da provisão de ofertas abaixo do custo ou subornos e não necessariamente devido aos méritos técnico e financeiro das suas ofertas. Na sua perspectiva, a alternativa é afastar o sector privado da área de investimento público, ou envolver-se em práticas ilícitas. Ambos não contribuem para um desenvolvimento viável do sector privado (SME) e tendem a beneficiar as poucas grandes companhias e a sua prática oligopolista. As presentes práticas de competição de procurement favorecem as empresas maiores, sedeadas em Maputo. É difícil ver como um sector privado diversificado é capaz de emergir em tais condições".

Sobre a governação

"Para além das oportunidades relativamente óbvias para a corrupção e o suborno, existe um desafio estrutural para a governação. Ele surge da combinação dos objectivos ambiciosos e do desenho organizacional do órgão de supervisão do processo de procurement (UFSA) e das unidades operacionais (UGEAs), por um lado, e da exiguidade e insuficiência das capacidades existentes, por outro. Nesta situação, a possibilidade da aplicação das regras é mínima.

A baixa eficiência e transparência no procurement público conduzem à falta de confiança por parte das empresas, relativamente ao governo e ao Estado, o que, por seu turno, contribui para a redução da competitividade, na medida em que muitos licitantes irão abster-se de competir em concursos baseados nessas regras. Disso resulta uma ineficiente utilização de recursos públicos, que poderá se reflectir na incapacidade do governo de responder às demandas dos cidadãos, o que é claramente um défice na governação". (Canal de Moçambique)