



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Boa Governação-Transparência-Integridade

# Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique



## 2008

O controlo da corrupção em Moçambique está a ser marcado por velocidades distintas. Se por um lado, o Tribunal Administrativo expande a sua acção de fiscalização, começa a fazer auditorias de performance e viabiliza a responsabilização de gestores públicos, a Estratégia Anti-Corrupção está a ser implementada lentamente, concentrada em actividades mais de reforma administrativa que de anti-corrupção, não sendo ainda possível medir o seu impacto na melhoria da vida dos moçambicanos.

Este relatório tenta sistematizar alguns avanços na reacção anti-corrupção e também chamar a atenção para novas áreas que precisam de uma maior atenção em termos de regulação (conflito de interesses; enriquecimento ilícito), transparência (grandes negócios do Estado; publicação de relatórios de gestão das empresas públicas) e reacção institucional (auditorias de desempenho extensas às empresas públicas; combate à corrupção no sector florestal).

## As tendências marcantes e o estágio da implementação da Estratégia Anti- Corrupção

Abril de 2009

**FOPROI**



MS Moçambique



Associação Dinamarquesa de Cooperação Internacional

**Notas Técnicas:**

Este documento contém duas partes.

A primeira parte descreve as principais tendências do controlo da corrupção em Moçambique em 2008 e foi inteiramente concebida pela equipa do Centro de Integridade Pública.

A segunda parte é dedicada à monitoria da Estratégia Anti-Corrupção e foi levada a cabo pelo Centro de Integridade Pública em colaboração com os Fóruns de ONGs de Inhambane (FOPROI) e de Gaza (FONGA). Estas duas organizações participaram com o suporte da MS Moçambique, uma organização não governamental dinamarquesa que actua em Moçambique há vários anos.

O conteúdo apresentado neste documento deve ser imputado unicamente ao Centro de Integridade Pública. O CIP e as organizações envolvidas agradecem a todos quantos prestaram informações para que o relatório fosse concluído. O CIP também agradece os seus parceiros financiadores, nomeadamente a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC), o DFID e as embaixadas da Dinamarca, Reino dos Países Baixos e Suécia.

Abril de 2009

Coordenação Técnica: Baltazar Fael e Marcelo Mosse

Assistência de Pesquisa: Maximino Costumado

Secretária Executiva: Nelia Nhacume

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação-Transparência-Integridade

Av. Amílcar Cabral, 903. 2º Esquerdo

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

Caixa Postal: 3266 - Maputo-Moçambique

Email: cipmoz@tvcabo.co.mz

## Índice

LISTA DE ABREVIATURAS .....	4
RESUMO .....	5
1. Introdução .....	6
2. A INICIATIVA PARA A BOA GOVERNAÇÃO .....	7
2.1 Enquadramento e organizações envolvidas .....	8
2.2. Objectivo Geral .....	8
2.3 Metodologia .....	9
2.4 Dificuldades de trabalho de campo .....	10
3. Estrutura do relatório .....	10
4. Tendências recentes sobre a grande corrupção em Moçambique .....	10
5. Utilização de bens do Estado no processo eleitoral autárquico 2008/9 .....	12
6. Conflito de Interesse versus e a urgência da sua regulação .....	12
7. Actores e práticas de corrupção no sector florestal .....	14
8. Tendências de destaque em relação ao controlo da corrupção em 2008.....	16
8.1 Reacção judicial anti-corrupção em 2008.....	16
8.1.1 Necessidade de melhoria da qualidade e gestão da informação .....	17
8.2 Novas dinâmicas positivas na Função Pública .....	19
8.2.1 Alguns avanços na codificação de comportamentos.....	19
8.2.2 Nova dinâmica de responsabilização disciplinar na Função Pública.....	20
8.3 Procedimentos disciplinares contra a corrupção na Autoridade Tributária .....	21
8.4 Dinâmicas na auditoria externa (Tribunal Administrativo).....	23
8.5 O que significa a detenção de Manhenje para o controlo da corrupção?.....	24
9. A implementação da Estratégia Anti-Corrupção .....	26
9.1 Comentários ao relatório da UTRESP .....	26
9.2 A Monitoria Independente da EAC .....	27
10. Comentários sobre a implementação da EAC .....	30
11. Conclusões gerais .....	32
12. Recomendações relativas à EAC .....	33
13. LISTA DE ENTIDADES VISITADAS.....	34
14. REFERÊNCIAS .....	37

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ADM -Aeroportos de Moçambique  
ATM - Autoridade Tributária de Moçambique  
BAUS - Balcões de Atendimento Único  
CC - Conselho Constitucional  
CCs - Conselhos Consultivos  
CHAEMS - Centros de Higiene Ambiental e Exames Médicos  
CIP - Centro de Integridade Pública  
CIRESP - Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público  
CSMMP - Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público  
CGE - Conta Geral do Estado  
DAFs - Direcção de Administração e Finanças  
DNFT - Direcção Nacional de Florestas e Terra  
EAC - Estratégia Anti-Corrupção  
EGFE - Estatuto Geral dos Funcionários do Estado  
EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionário e Agentes do Estado  
FNAC - Fórum Nacional Anti-Corrupção  
GCCC - Gabinete Central de Combate à Corrupção  
IGF - Inspecção Geral de Finanças  
IPAJUD - Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica  
ITIE- Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva  
MEC - Ministério da Educação e Cultura  
MFP - Ministério da Função Pública  
MINT - Ministério do Interior  
MP - Ministério Público  
MISAU - Ministério da Saúde  
ODs - Observatórios de Desenvolvimento  
OSC - Organizações da Sociedade Civil  
PALOPs - Países de Língua Oficial Portuguesa  
PAP's - Parceiros de Apoio Programático  
PIC - Polícia de Investigação Criminal  
PGR - Procuradoria Geral da República  
QAD- Quadro de Avaliação de Desempenho  
SC - Sociedade Civil  
SDEJT - Serviços Distritais de Educação Juventude e Tecnologia  
SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado  
TA- Tribunal Administrativo  
TPM - Empresas de Transportes Públicos de Maputo  
TVM - Televisão de Moçambique  
UGEAs - Unidade Gestora e Executora das Aquisições  
UTRESP- Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

## RESUMO

O controlo da corrupção é um compromisso que o Governo estabeleceu no quadro do Plano de Acção da Pobreza Absoluta (PARPA II - 2006/2009) e nas várias políticas públicas e forums nacionais e internacionais, no quadro da melhoria da governação democrática em Moçambique.

Algumas acções neste contexto têm sido implementadas com sucesso nos últimos anos, destacando-se os trabalhos do Tribunal Administrativo (TA) e o papel disciplinar que tem agora sido assumido pelo Ministério da Função Pública (MFP). Em 2008, o TA começou a exigir o reembolso de dinheiros desviados por gestores públicos e, nos últimos anos, tem vindo a expandir a sua acção de fiscalização, incluindo a realização de auditorias de desempenho. O MFP começou a prestar uma maior e mais atenção à conduta dos funcionários. A Autoridade Tributária de Moçambique recomeçou uma nova onda de controlo disciplinar interno, aplicando sanções a funcionários desonestos.

Nos últimos anos, a gestão das finanças públicas tem vindo a melhorar, como atestou o relatório *Public Expenditure And Financial Accountability* (PEFA, 2008), o qual mostra que a disciplina fiscal tem aumentado. A remoção dos funcionários públicos fantasmas, através da uniformização das bases de dados existentes, foi um passo para eliminar oportunidades de corrupção no sector público. No ano passado, foi igualmente notória a preocupação das autoridades judiciais em levarem a tribunal indivíduos envolvidos em práticas de corrupção, incluindo antigos altos funcionários do Estado. Também se deve realçar a disposição do Governo em aderir à Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas, o que a acontecer poderá reforçar o quadro de transparência no sector.

Mas outros atrasos na reforma persistem. Por exemplo, o estabelecimento de um quadro legal abrangente para viabilizar uma reacção penal efectiva contra a prática de actos de corrupção nunca foi abordado de forma integrada e criteriosa em Moçambique, resultando em falta de regulação melhorada para matérias como conflito de interesse, declaração de bens e corrupção no sector privado. O enriquecimento ilícito não é criminalizado e a legislação ainda não está adequada às convenções e protocolos internacionais ratificados por Moçambique.

Por outro lado, a implementação da Estratégia Anti-Corrupção (EAC), aprovada pelo Governo em 2006, tem sido feita em ritmo lento: algumas actividades estão a ser implementadas, outras não, mas no geral ainda não é possível aferir o impacto da EAC na melhoria dos serviços público e da vida dos utentes. O Plano de Acção da EAC não foi preparado para incluir indicadores de medição de progresso, mas também não se sente um esforço para se sistematizar informação alternativa que poderia dar uma imagem clara sobre as mudanças que a EAC possa estar a trazer. Subsistem sinais de conflito de interesses entre a esfera política e empresarial e uso de meios do Estado pelos partidos políticos para efeitos de campanha eleitoral continua a ser prática.

Este relatório resulta de uma iniciativa da sociedade civil destinada a acompanhar o evoluir da reforma anti-corrupção no geral e da EAC em particular. O documento vai muito para além da monitoria da EAC, tentando captar as principais tendências de controlo da corrupção em 2008 e as áreas que precisam de atenção urgente, como a transparência nos grandes negócios do Estado, o sector florestar e a utilização de fundos do Estado para fins de campanha eleitoral.

## 1. Introdução

O Governo de Moçambique aprovou em Maio de 2006 o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II -2006/2009), um documento estratégico principal que vincula o executivo ao objectivo de alívio à pobreza, estabelecendo e dirigindo as suas actividades, fornecendo também o quadro para o apoio dos doadores bilaterais e multilaterais ao desenvolvimento. O PARPA analisa a pobreza em Moçambique e estabelece um grande número de objectivos que contribuem para a finalidade do seu alívio no geral. Entre os vários pilares temáticos de intervenção, o PARPA focaliza a atenção no incremento da boa governação em Moçambique, através da garantia de um sector público mais transparente, com menos corrupção, e da implantação de mecanismos de prestação de contas mais eficazes e inclusivos.

Na verdade, o controlo da corrupção era já um compromisso assumido pelo Governo desde o assassinato do jornalista Carlos Cardoso em 2000 e do colapso do Banco Austral (fraude massivas e gestão danosa ainda não responsabilizada, motivos aliás por detrás do assassinato do economista Siba Siba Macuacua em 2001). Desde essa altura, houve sempre uma expectativa dos moçambicanos de que o Governo fizesse qualquer coisa, mostrando pelo menos alguma eficácia na reacção judicial contra a corrupção.

Algumas das reformas necessárias para se iniciar o controlo da corrupção em Moçambique são anteriores ao PARPA II. Elas 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 Inspecção 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.

O quadro legal anti-corrupção foi igualmente revisto com a aprovação da Lei Anti-Corrupção (6/2004)<sup>1</sup>, mas continua precário. Anterior ao PARPA II é também a Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (2005), encomendada pelo Governo, que procurou colher percepções de agentes do sector privado, funcionários públicos e agregados familiares sobre a prestação de serviços ao cidadão e corrupção.

No advento do PARPA II, o Governo definiu uma série de acções a serem desenvolvidas dentro do Pilar de Governação com vista reduzir a incidência da corrupção, nomeadamente: a disseminação e implementação da Lei Anti-Corrupção, o fortalecimento do Gabinete Central de Combate à Corrupção, a realização de pesquisas regulares sobre Governação e Corrupção, o fortalecimento da capacidade da sociedade civil e do sector privado para monitorar o desempenho do governo e denunciar os actos de corrupção bem como a implementação efectiva de uma Estratégia Anti-Corrupção (EAC).

A EAC foi aprovada Abril de 2006 com o objectivo de reduzir as práticas de corrupção no sector público. A EAC define os seguintes objectivos específicos: (i) simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia na prestação de serviços ao cidadão; (ii)

---

<sup>1</sup> A Lei 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 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.

Estabelecer/Desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e responsabilização públicas; (iii) Melhorar a eficiência e a qualidade de serviços do sistema de justiça; (iv) Fortalecer o Sistema Financeiro do Estado de modo a imprimir a transparência, eficiência e eficácia na gestão orçamental e patrimonial do Estado; (v) Melhorar os níveis de consciência e da participação da sociedade civil e do sector privado no combate à corrupção;(vi) Melhorar os mecanismos de envolvimento das comunidades locais na participação na governação e monitoria de modo a promover a transparência e prestação de contas ( vii) Assegurar a implementação eficaz da estratégia anti-corrupção através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais.

Em 2007, o Governo adoptou Planos de Acção compreendendo 5 sectores considerados críticos e vulneráveis: Justiça, Educação e Cultura, Saúde, Interior e Finanças. Para facilitar a execução da EAC, o Governo lançou em Abril de 2007, através do Decreto Presidencial 1/2007, um Forum Anti-Corrupção (FNAC) como órgão de consulta da implementação da EAC, juntando membros do executivo, do Ministério Público, do sector privado e da SC. O FNAC teve apenas duas sessões pois, em finais de 2007, o Presidente da República, Armando Guebuza, revogou a parceria numa antecipação à possibilidade de o decreto ser considerado inconstitucional pelo Conselho Constitucional (CC).

A extinção do forum, que resultara da compreensão de que o controlo da corrupção exigia a colaboração e o diálogo entre o executivo, o sector privado e a sociedade civil - com acções complementares e uma monitoria conjunta - abrandou o cometimento do Governo para com a implementação da EAC, criando-se um vazio a este respeito pois, num quadro normal, a monitoria da estratégia não podia ficar entregue unicamente ao Governo.

A ausência de mecanismos de diálogo entre o Governo (a Função Pública e as instituições de Justiça), o sector privado e a sociedade civil é relevadora da fragilidade da vontade política para se controlar a corrupção. Sobretudo porque, depois da extinção do FNAC, nunca se desenvolveu um quadro de monitoria da implementação e impacto da reforma que tivesse como objectivo incorporar os achados da estratégia de modo a assegurar que ela atinja os seus objectivos.

Este relatório resulta de uma iniciativa da sociedade civil destinada a acompanhar o evoluir da reforma anti-corrupção no geral e da EAC em particular. Mas este relatório vai muito para além da monitoria da EAC, como explicamos mais adiante.

## 2. A INICIATIVA PARA A BOA GOVERNAÇÃO

### 2.1 Enquadramento e organizações envolvidas

Na sequência do vazio criado pela extinção do FNAC, um grupo de organizações da sociedade civil (SC) decidiu lançar uma Iniciativa para a Boa Governação, cuja missão primeira era a de fazer a monitoria da implementação da EAC. O objectivo da Iniciativa é garantir que o Governo não se sinta desresponsabilizado em relação à estratégia. Aliás, a monitoria da EAC só faz sentido se ela for levada a cabo por organizações independentes, porque só assim é que se pode avaliar com eficácia se as acções planeadas estão a ser implementadas, e exigir contas ao Governo no caso de nada estar a acontecer; ou no caso de as coisas estiverem a acontecer sem a qualidade que se pretende.

A partir da extinção do FNAC, o cenário que se colocava era o seguinte: o Governo continuava a implementar a estratégia e a SC e o sector privado fariam a monitoria dela, de forma independente. Essa monitoria podia ser complementada com a criação de mecanismos de diálogo e consultas semestrais entre o Governo e uma Iniciativa para a Boa Governação, nos quais se debateriam as perspectivas governamentais e os pontos de vista dos demais actores sobre a temática. Nesse diálogo, o Governo seria representado pelo Ministério da Função Pública.

Sendo parte de um conjunto de organizações que trabalham num programa de Monitoria da Governação Local, devidamente reconhecido pelo Governo e demais instituições do Estado, o Centro de Integridade Pública (CIP) lançou um repto a organizações da sociedade civil e sector privado para o estabelecimento da Iniciativa com o objectivo acima descrito.

A reacção inicial ao repto foi encorajadora dado o leque de organizações que comparecem aos primeiros encontros de trabalho<sup>2</sup>. Mas a monitoria no terreno foi levada a cabo por um grupo limitado de organizações, nomeadamente o CIP e os foruns de organizações da sociedade civil de Gaza (FONGA) e de Inhambane (FOPROI)<sup>3</sup>, este dois últimos através da MS Moçambique. Este documento é, pois, um contributo da SC no sentido de se manter presente a agenda anti-corrupção em Moçambique, buscar um entendimento sobre as principais tendências da situação da corrupção, captando os avanços e os atrasos que se verificam ao nível institucional e, por último, os pontos fortes e fracos da implementação da EAC.

### 2.2. Objectivo Geral

O relatório tem como objectivo apresentar os resultados da monitoria da EAC, mas como a Estratégia é limitada a alguns sectores, contendo muitas (a maior parte) actividades que são mais de reforma da administração pública, alargamos a análise abordando o desempenho de outras instituições de integridade que concorrem para a luta anti-corrupção (como o Tribunal Administrativo na sua função de *tribunal de contas* e a reacção penal contra a corrupção – tendo em conta que a Justiça foi sempre apontada como não estando a fazer nada); áreas que, não sendo tratadas na EAC, são fundamentais para percebermos se a situação está a ter mudanças

---

<sup>2</sup> Nomeadamente, a Confederação das Associações Económicas (CTA), o Centro de Estudos Moçambicanos e Internacionais (CEMO), o Instituto para a Governação e Desenvolvimento (GDI) e a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), Coligação para a Justiça Económica.

<sup>3</sup> O FONGA e FOPROI participaram na iniciativa com suporte material da MS-Moçambique. A MS é uma organização não governamental dinamarquesa que opera em Moçambique há vários anos.

estruturais e institucionais ou se assistimos ainda à proliferação de pequenas ilhas de integridade num mar de corrupção.

### **Objectivos Específicos:**

- Captar as principais reformas em curso, a mudança de comportamentos das instituições relativamente ao seu papel contra a corrupção, os atrasos e as fragilidades presentes
- Verificar o estágio de implementação dos planos sectoriais de combate à corrupção para os sectores abrangidos pela EAC
- Promover um maior envolvimento das (OSC) em actividades de monitoria da EAC
- Estabelecer uma plataforma de diálogo entre a SC e o Governo com vista a discutir assuntos ligados a EAC, à semelhança das funções que estavam cometidas ao extinto FNAC
- Propor recomendações ao Governo sobre os mecanismos mais adequados com vista a se alcançarem os objectivos da EAC

### **2.3 Metodologia**

O relatório foi elaborado através da análise documental de materiais e relatórios disponibilizados por entidades oficiais em vários foruns (relatórios semestrais e anuais, conferências de imprensa, informações fornecidas no âmbito do Balanço do Plano Económico e Social de 2008). Realizamos entrevistas formais e informais com actores-chave e monitoramos a comunicação social.

Analisámos documentos produzidos fornecidos pela Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), Tribunal Administrativo, Ministério da Função Pública, informação sobre a reforma legal e outros dados disponibilizados no âmbito da revisão conjunta entre o Governo e os Parceiros de Apoio Programático (PAP'S). Recorremos igualmente à observação directa (por exemplo, para verificar a funcionalidade das caixas e livros de reclamações) e testagem de serviços (por exemplo, para verificar se as linhas verdes funcionam ou se os registos e notariados já se podem fazer em rede).

No que diz respeito especificamente à EAC, analisamos as actividades constantes do Plano de Acção Nacional de Combate a Corrupção, nomeadamente os planos dos Ministérios do Interior, Finanças, Educação e Cultura, Saúde e do Sector Judiciário. A monitoria incidiu sobre actividades que estavam agendadas para serem implementadas nos anos de 2007 e de 2008. A monitoria não analisou todas as actividades; concentrou-se naquelas que, em nossa opinião, concorrem mais directamente para o combate à corrupção. Tratou-se, portanto, de monitoria sobre o processo de implementação; ou seja, não procuramos medir o impacto da EAC nem avaliar os seus resultados, mas apenas verificar se as actividades estão a ser levadas a cabo. A monitoria concretizou-se com um trabalho de recolha de informação que decorreu entre os meses de Fevereiro e Novembro de 2008, com maior ênfase para o intervalo entre Julho e Novembro.

A recolha de informação foi realizada nas seguintes instituições: secretarias permanentes provinciais; direcções provinciais dos sectores alvo da monitoria, balcões de atendimento único (BAU's), serviços distritais de Educação Juventude e Tecnologia (SDEJT), serviços distritais de Saúde Mulher e Acção Social, estabelecimentos de ensino, hospitais provinciais e distritais, Centros de Higiene Ambiental e Exames Médicos (CHAEMS), esquadras de Polícia. O trabalho de campo teve lugar nas seguintes regiões do país: província e cidade de Maputo, cidade de Xai-Xai e distritos de Manjacaze, Massingir, Chibuto e Bilene; cidade de Inhambane e distritos de Inharrime, Massinga e Maxixe; cidade da Beira; cidade de Quelimane; cidades de Nampula e Lichinga.

## 2.4 Dificuldades de trabalho de campo

O trabalho de campo foi marcado por dois conjuntos de dificuldades.

O primeiro resultou da própria planificação da intervenção (da EAC), dado que os Planos de Acção não contêm indicadores de referência para se avaliar a eficácia da implementação (com base nos indicadores) e para se captar as mudanças que eventualmente elas possam estar a ter na governação e na administração pública.

O segundo problema teve a ver com o acesso à informação: durante o trabalho de campo, confrontamo-nos com situações de resistência na disponibilização de informação, o que foi comum em várias entidades dos níveis central, provincial e distrital. Por isso, não conseguimos avaliar a totalidade das actividades programadas para o período em análise.

## 3. Estrutura do relatório

O relatório começa por fazer uma breve contextualização sobre a escala da corrupção em Moçambique, destacando as actuais tendências em termos de oportunidades para a grande corrupção. Tendo em conta que a EAC incide unicamente sobre a pequena corrupção, consideramos necessário analisar essas tendências, chamando a atenção para a urgência de se avançar para uma reforma legal e institucional que introduza maior transparência nos negócios do Estado.

O relatório apresenta um levantamento sobre os principais casos de corrupção que foram alvo da investigação judicial em 2008, alguns reportados na comunicação social (que nos dão uma imagem sobre a dimensão do fenómeno – embora uma imagem não muito fiável dado as limitações que os próprios *media* tem no acesso ao casos – mas importante devido à disponibilidade limitada da informação oficial) e outros resultantes da informação que o Ministério Público divulgou ao longo do ano, pela primeira vez de uma forma sistemática. Analisamos também as estatísticas publicadas por instituições oficiais como o Ministério da Função Pública e a Autoridade Tributária de Moçambique (ATM), procurando perceber se elas reflectem uma reacção consequente contra a corrupção em termos de responsabilização.

Por fim, apresentamos a secção sobre o desempenho da EAC e comentámos o relatório da UTRESP sobre a matéria, o qual foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Agosto de 2008. Algumas recomendações são feitas para que a implementação da EAC avance com maior coerência e maior impacto.

## 4. Tendências recentes sobre a grande corrupção em Moçambique

O apoio orçamental (*budget support*) que os doadores ocidentais fornecem ao Governo, com mais incidência e harmonização deste 2002/2003, impôs mudanças na natureza de acumulação primária de capital e de *rent seeking* em Moçambique por parte das elites políticas. Houve mudanças nas dimensões de oportunidades para a corrupção ou, por outras palavras, nas fontes de acumulação primária de capital através da corrupção. Hoje, essas fontes já não se situam, na sua maioria, dentro do Orçamento do Estado (OE), pelos menos dentro da parte do OE que é financiado pelos doadores (mais ou menos 50%).

Nos anos 90, havia uma tendência clara de corrupção centrada no Orçamento do Estado e nos dinheiros dos bancos, sobretudo onde o Estado continuava a deter acções (por exemplo, nos antigos bancos do Estado, BCM e Banco Austral). Quando no início dos anos 2000 as questões de governação começaram a ter importância no âmbito do *budget support*, os espaços de corrupção com base em fundos do Estado foram se reduzindo paulatinamente. O apoio orçamental deu

ímpeto a um conjunto de reformas nas áreas de gestão das finanças públicas (Conta Única do Tesouro e o Sistafe), auditoria externa, procurement, que paulatinamente foram limitando as oportunidades de corrupção. A fiscalização da Conta Geral do Estado pelo TA permitiu expor como os dinheiros do Estado eram drenados para empresas privadas ligadas às elites políticas.

Essa divulgação, que é também publicada pelos jornais, teve efeitos disuasores em virtude da exposição negativa que ela comportava, mobilizando o Governo para aderir a reformas institucionais relevantes, reduzindo apetites que atacavam os créditos do Tesouro e as práticas de corrupção encobertas na má gestão de que foram alvo, mais recentemente, os fundos do Prosaúde e do Fase.

Com efeito, práticas perversas como os Créditos do Tesouro foram sendo eliminadas nos últimos três anos. Estas mudanças trouxeram uma nova configuração nas dimensões de acumulação não produtiva de capital. Parece haver hoje novas fontes de acumulação para onde as elites viraram a sua atenção. Essas áreas são justamente aquelas que não são alvo do escrutínio da Assembleia da República, da sociedade civil e dos doadores, nomeadamente:

- Áreas de potencial investimento estrangeiro, como as de energia (petróleo, gás e concessões de minas) foram tomadas pelas elites políticas, numa perspectiva de tráfico de influências (na zona de Tete, o Governo atribuiu nos últimos anos numerosas concessões para exploração de carvão, mas essas concessões estão a ser usadas num mercado informal de especulação)
- Empresas públicas, sendo autónomas patrimonial e financeiramente, e recebendo fundos do Estado através de acordos de retrocessão e contratos-programa, não são escrutinadas na sua totalidade pelo TA e, quando o são, as auditorias se confinam apenas na verificação da legalidade dos seus actos de gestão e não na aferição do *value for money* das suas operações
- Há também um interesse por bancos e empresas de telefonia móvel em situações flagrantes de conflito de interesses
- A acumulação primária de capital também acontece ao nível local com a mesma configuração (tomada de concessões/tráfico de influências), sendo o exemplo mais gritante o sector das florestas, onde o Governo não age em termos de fiscalização e responsabilização das práticas ilegais de que tem conhecimento<sup>4</sup>
- Em muitas destas áreas, as elites locais não têm participação financeira competitiva face ao investidor estrangeiro, atrasando o arranque de projectos que podem ter um grande potencial de redução da pobreza, como é o caso da produção de electricidade com base no gás (ciclo-combinado) de Pande/Temane.

Estas novas áreas de acumulação através do *rent seeking* e do tráfico de influências são também áreas onde o dinheiro acumulado (Banco Austral, Créditos do Tesouro) ao longo dos últimos anos tem sido investido, assistindo-se todos os dias à abertura de empresas por parte de pessoas que continuam a dever o Tesouro (por dívida directa e por dívida não paga ao Banco Austral). Um estudo aprofundado deve ser feito para evidenciar estas tendências e compreender até que ponto esta mudança nas fontes de acumulação pode também reflectir numa nova maneira de fazer negócios, virada agora para a produção de riqueza.

---

<sup>4</sup> Avaliação da Corrupção no Sector Florestal em Moçambique. Um mapeamento das principais práticas e estruturas de oportunidade para a corrupção na gestão dos recursos florestais em Moçambique (2008). Centro de Integridade Pública. Maputo.

## **5. Utilização de bens do Estado no processo eleitoral autárquico 2008/9**

As eleições autárquicas em Moçambique não prevêm o financiamento do Estado aos partidos políticos. Aliás, a Lei 18/2007 de 18 de Julho, que estabelece o quadro jurídico legal para a realização de eleições dos órgãos das autarquias locais, não tem a secção que habitualmente aborda a problemática do financiamento eleitoral, não havendo qualquer proibição de utilização, pelos partidos políticos ou coligações de 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, tal como o faz o artigo 40(1) da Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro.

Provavelmente por causa desse vazio legal, os partidos políticos e respectivos candidatos continuam a utilizar património do Estado nas campanhas eleitorais. Nas eleições autárquicas de Novembro de 2008 e Fevereiro de 2009 (em Nacala-Porto) registamos várias evidências. Das várias reportagens feitas pelos 50 correspondentes do Boletim do Processo Político Moçambicano (editado pelo CIP e pela AWEPA), os quais estavam posicionados nos 43 municípios onde houve eleições, pôde-se estabelecer quatro tendências de utilização indevida dos bens do Estado:

- Membros do Governo central e provincial fizeram viagens de ‘trabalho’ pagas pelo erário público para os municípios em plena campanha eleitoral e reforçaram as campanhas da Frelimo e dos seus candidatos;
- O Partido Frelimo e seus candidatos e demais comitiva usaram viaturas do Estado (direcções provinciais e serviços distritais) para a realização das campanhas eleitorais. Em muitos casos, os timbres do Estado estampados nas viaturas eram disfarçados por panfletos propagandísticos. Noutros casos, os timbres andavam descobertos;
- Em todos os municípios, incluindo os que estavam na gestão da Renamo, os partidos políticos que controlavam a gestão municipal, na altura das eleições, usaram abertamente as viaturas e demais património dos municípios, incluindo combustíveis e pessoal para a realização das campanhas eleitorais;
- Em muitos edifícios do Estado ao nível provincial, distrital e municipal, haviam materiais propagandísticos (panfletos) da Frelimo ao longo da campanha eleitoral. A Renamo também colou materiais propagandísticos (panfletos) nos edifícios municipais sob sua gestão.

O quadro acima mostra que, embora em menor escala quando comparado com as eleições autárquicas de 2003, o abuso do património do Estado para fins de campanhas eleitorais é ainda um grande problema na democracia moçambicana, sobretudo porque interfere na justeza do processo eleitoral. O mais preocupante é a impressão de que isto está tão enraizado na cultura política dos actores, com particular destaque para o partido dominante, a ponto de ser visto como uma coisa normal, ou seja, como parte do código de comportamento socialmente aceitável e legalmente irrepreensível.

## **6. Conflito de Interesse versus e a urgência da sua regulação**

As recentes tendências sobre a grande corrupção em Moçambique, descrito anteriormente, apontam para a urgência do aprofundamento da legislação sobre conflito de interesses e declaração de bens, que nunca foram tratados na EAC.

Um estudo recente do CIP<sup>5</sup>, mostra que a regulação do conflito de interesses para os membros do Governo em Moçambique é limitada; e não tem efeito sobre o período pós-executivo<sup>6</sup>. Isto

---

<sup>5</sup> Fragilidades da Legislação Anti-Corrupção em Moçambique (2008): Centro de Integridade Pública. Maputo

permite que um membro do Governo faça do seu período de exercício do cargo público uma fase para procurar emprego ou firmar negócios com efeito no período pós-exercício. A lei não impede que um ministro se empregue num projecto que ele próprio criou ou facilitou, depois de deixar o cargo ministerial. Ou de tornar-se accionista ou funcionário executivo de uma empresa que ele próprio licenciou ou privatizou. Esta permissividade pode afectar de maneira substancial na motivação ministerial, uma vez que proporciona um forte incentivo para o governante intervir em situações susceptíveis de gerar para si oportunidade de emprego no período pós-executivo.

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.

Encontramos muitas zonas de penumbra que não estão devidamente regulamentadas em sede de conflito de interesses e que podem constituir janelas de oportunidade para a prática de crimes de corrupção ou crimes conexos:

- Não encontramos nenhuma norma que impeça o titular de cargo público de exercer actividade conexa com a sua anterior função, durante certo lapso de tempo;
- Não se proíbe que os antigos titulares de cargos públicos utilizem informações que tiveram acesso em virtude do exercício do seu cargo;
- Não encontramos normas que impeçam o titular de cargo público de assumir o cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe actividade relacionada com a área de competência do cargo ou emprego que ocupa;
- O Estado não tem mecanismos para fiscalizar e controlar a ocorrência de situações de conflito de interesses (*incluindo os interesses empresariais do Presidente da República*);
- Não há regras que impeçam que altos funcionários do Governo acumulem funções de administração em empresas sobre as quais tem poderes regulamentares/fiscalizadores;
- Não encontramos normas que proibam os titulares de cargos governativos de participarem em decisões que envolvam a contratação de empresas em que tenham tido alguma percentagem ou em que tenham sido membros dos órgãos sociais;

---

<sup>6</sup> A ausência de regulação também é extensiva aos deputados da Assembleia da República e as dirigentes do sector judiciário.

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.

## **7. Actores e práticas de corrupção no sector florestal<sup>7</sup>**

O PARPA II reconhece a importância das florestas para o sustento rural e o seu potencial para actuar como um motor para o desenvolvimento rural (GOM, 2001). O Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural estabelecido no PARPA inclui para a silvicultura a expansão da participação das comunidades, do sector privado e de outros produtores na silvicultura, com “a devida atenção para o uso sustentável a longo prazo do recurso”.

Nos últimos anos, a questão da gestão sustentável dos recursos naturais tem sido debatida em vários círculos sem contudo possibilitar uma melhoria visível da sua governação e transparência, sobretudo no que diz respeito à fiscalização e controlo da corrupção na área florestal. Aliás, de acordo com relatos dos órgãos de comunicação social e de organizações não governamentais do sector, a corrupção está a tornar-se cada vez mais preocupante nesta área. Existem alegações de conflitos de interesses entre as esferas políticas e económicas.

Diversos actores envolvem-se em práticas desviantes nas suas diversas formas: membros das comunidades locais, líderes locais, operadores florestais, funcionários florestais de vários escalões, agentes policiais, funcionários das Alfândegas, antigos combatentes, dirigentes provinciais, todos estes, individualmente, participam na cadeia de relação de trocas corruptas que têm vindo a penalizar o sistema.

As comunidades locais envolvem-se em práticas de corrupção aceitando subornos por parte de operadores ilegais para não denunciarem-nos nos casos em que é identificada a extracção ilegal de madeira. Em troca do silêncio, cidadãos locais recebem taxas de suborno. Nas provinciais de Cabo Delgado e Nampula, alguns entrevistados disseram que esta atitude decorre dos fracos incentivos que as comunidades locais recebem das autoridades florestais, os quais podiam motivar o seu envolvimento na adopção de práticas sustentáveis de exploração e sua participação na fiscalização. As comunidades não são envolvidas activamente na fiscalização e nem lhe são explicados os malefícios da exploração ilegal.

Líderes locais também envolvem-se em esquemas de corrupção, protegendo o abate ilegal de madeira, recebendo em troca dinheiro de operadores desonestos, como foi reconhecido por Ogle e Nhantumbo (2006), referindo-se a casos ocorridos na província da Zambézia. Os líderes locais são também acusados de receberem valores monetários pagos por operadores florestais para facilitar-lhes o acesso às áreas de abate ou para desmotivar as suas comunidades em relação a eventuais pedidos onerosos dirigidos aos operadores, tais como infra-estruturas como escolas e hospitais, facto que foi reconhecido por Bossel e Norfolk (2007).

(....)

Operadores florestais das mais diversas origens envolvem-se em esquemas de corrupção, subornando activamente os funcionários florestais para facilitar a aquisição de uma licença simples de corte, mas muitos operam, em muitos casos, sem licença. Por outro lado, para além de práticas de corrupção propriamente ditas, alguns operadores envolvem-se no transporte de produtos florestais (incluindo lenha e carvão) sem guia de trânsito ou com guias de trânsito falsas,

---

<sup>7</sup>Extraído do relatório Avaliação da Corrupção no Sector Florestal em Moçambique. Um mapeamento das principais práticas e estruturas de oportunidade para a corrupção na gestão dos recursos florestais em Moçambique. CIP. 2008

entre outras infracções. Estas práticas ilegais vão sempre desaguar na corrupção uma vez que, quando abordados por funcionários do governo, a tendência dos operadores é oferecer subornos e rendas, alimentando uma cadeia viciosa que em Cabo Delgado, Nampula e Zambézia, tornou-se normal.

Entre os operadores florestais mais prevaricadores, destacam-se empresas estrangeiras maioritariamente de origem chinesa. O relatório de Catherine Mackenzie sobre governação florestal na Zambézia, publicado em 2007, já sugeria que a exploração madeireira ilegal em Moçambique era protagonizada por empresas de nacionalidade chinesa, as quais operam sob protecção de antigos combatentes da luta de libertação de Moçambique.

Um relatório preliminar da Justiça Ambiental sobre Cabo Delgado (*Relatório Preliminar sobre a Problemática das Florestas em Cabo Delgado*, Dezembro de 2007) mostrava também que a maioria das empresas emprega cidadãos estrangeiros sem autorização de residência ou trabalho em Moçambique, sugerindo-se um outros tipos de ilegalidades. Uma das empresas conhecidas em Nampula é a Green Timber. De acordo com os nossos entrevistados em Nampula, a Green Timber, para além de Nampula, opera no Norte da Zambézia, nomeadamente nos distritos de Pebane, Maganja da Costa e Gilé. A empresa exporta toros através do Porto de Nacala. Os seus camiões percorrem rotas do interior do país, através de Moma, as quais ainda não tem fiscalização.

Funcionários florestais, aproveitando-se da fragilidade do próprio sector para obrigar os operadores a cumprirem a lei, e escudando-se nos baixos salários que auferem, acabam aceitando subornos para não denunciarem casos de envolvimento de fiscais na corrupção ou mesmo elaborando pareceres administrativos falsos, protegendo os prevaricadores. Relatos recentes de casos de corrupção envolvendo funcionários dos serviços de florestas surgiram de fontes da Direcção Nacional de Florestas e Terra (DNFT) e na comunicação social, destacando-se o envolvimento de um Director de serviços distritais de actividades económicas de Nacala na emissão de credenciais falsas para a exportação de madeira preciosa em toros. Neste caso específico, este director foi suspenso do aparelho do Estado. Recentemente também foi reportada a suspensão de dois funcionários das Alfândegas e alguns fiscais florestais afectos ao distrito de Nacala-Porto.

Agentes da Polícia, funcionários das Alfândegas, estes em conluio com fiscais florestais e outros funcionários do sector florestal, envolvem-se em esquemas de corrupção aceitando subornos de operadores para facilitarem o transporte e a exportação de madeira contrabandeada. Enquanto que os agentes policiais e os funcionários florestais fazem vista grossa tanto em relação às práticas de corte ilegal e transporte desse mesmo produto ilegal, os funcionários alfandegários participam na cadeia através da facilitação da exportação de madeira ilegal nos portos. Duma forma geral, quase todos os intervenientes no processo de exploração florestal encontram-se envolvidos em actos de corrupção, em diferentes graus, e no geral todos contribuem para a degradação do ambiente florestal, perda de receitas para o Estado e diminuição de benefícios para os pobres dependentes dos recursos florestais.

A corrupção nas florestas, que anda de mãos dadas com o abate ilegal de espécies protegidas por lei, gera perdas financeiras elevadas para a economia moçambicana em benefício de uma minoria, comprometendo o investimento do Governo em programas de redução da pobreza e reduzindo a possibilidade de as comunidades locais, por sinal dependentes dos recursos florestais, tirarem melhor proveito dela.

## 8. Tendências de destaque em relação ao controlo da corrupção em 2008

### 8.1 Reacção judicial anti-corrupção em 2008

A reacção judicial contra a corrupção tem sido um dos grandes problemas em Moçambique. Até 2007, desde a aprovação da Lei 6/2004, nunca houve uma acção penal visível contra a corrupção, sendo as estatísticas do GCCC até à data omissas quanto a casos de corrupção julgados e condenados. Esta ausência de responsabilização criminal da corrupção aumentou as percepções segundo as quais não havia vontade política para lutar contra o fenómeno.

Mas em 2008 assistimos à primeira grande onda de detenções de altos quadros do Estado e do Governo por alegado envolvimento em actos de corrupção. Dentre os detidos destacam-se o antigo Ministro do Interior, Almerinho Manhenje<sup>8</sup> (antigo ministro em governos do ex-presidente Joaquim Chissano), e o PCA da empresa Aeroportos de Moçambique (ADM), Diodino Cambaza<sup>9</sup>. Também um ex-Ministro do Governo de Armando Guebuza, designadamente António Munguambe, foi constituído arguido no caso dos aeroportos<sup>10</sup>.

Estes casos juntam-se a outros em que foi notória a preocupação das autoridades em responsabilizarem criminalmente funcionários e cidadãos envolvidos em práticas de extorsão e desvio de fundos. Com base na comunicação social, podemos depreender que houve detenções por extorsão<sup>11</sup>, exonerações por má gestão e sobrefacturação<sup>12</sup>, detenções por desvios de fundos<sup>13</sup>, condenações por tentativa de suborno<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup>O Ministro do Interior, José Pacheco, disse em conferência de imprensa: “descobrimos cerca de 8,8 milhões de dólares americanos referentes a dinheiro não justificado.” Pacheco falava dos resultados de uma auditoria às contas daquele pelouro. (SAVANA, Ed. Nº 626, 06/01/06, p. 2)<sup>8</sup>. Em conexão com este caso foi detido, em 22 de Setembro de 2008, o então Ministro do Interior, Almerino Manhenje (Jornal Notícias, 23/09/08, p.1). Pesam sobre Manhenje indícios da prática de 49 crimes divididos em quatro grupos: 42 de pagamento de remunerações indevidas, 3 de participação criminosa na modalidade de cumplicidade, 3 de abuso de cargo ou funções e um de desvio de fundos do Estado (Jornal Notícias, 22/10/08, p. 1). Outro caso denunciado à ex-UAC apontavam para a contratação de um empreiteiro para a reabilitação do edifício-sede da Polícia de Investigação Criminal (PIC). Depois de práticas de sobre-facturação, as obras nunca chegaram a iniciar (*idem*).

<sup>9</sup> Em consequência de denúncias que vinham sendo feitas pelos trabalhadores da Empresa de Aeroportos de Moçambique (ADM), caracterizadas por desmandos financeiros protagonizados por membros do Conselho de Administração da Empresa, nomeadamente aquisição de casas de luxo, reabilitação de parte das residências oficiais, compra de viaturas (algumas das quais desaparecidas), favorecimentos a elementos ligados a outras entidades sob tutela do Ministério dos Transportes e Comunicações, como é o caso da Empresa de Transportes Públicos de Maputo (TPM) entre outros factos, foram detidos o Presidente do Conselho de Administração e o Administrador para a Área Financeira, nomeadamente Diodino Cambaza e Antenor Pereira (Jornal Notícias, 22 de Outubro de 2008. p1).

<sup>10</sup> Ainda no caso ADM foram constituídos arguidos o antigo Ministro dos Transportes e Comunicações, António Munguambe, o seu antigo chefe de gabinete, António Gulande, e uma responsável da empresa Sociedade Moçambicana de Serviços (SMS), Deolinda Matos (Jornal Notícias, 13 de Dezembro de 2008, p.1; e Jornal o País, de 16/12/08, p. 2)

<sup>11</sup> Dois inspectores da Direcção de Trabalho em Nampula foram detidos por indícios da prática do crime de extorsão contra o proprietário de uma empresa sobre a qual, durante um processo de vistoria, haviam detectado algumas irregularidades. Após o trabalho, teriam exigido ao proprietário da empresa o valor de 20 mil Meticais como forma de não sancioná-lo pelas irregularidades observadas. (Jornal Notícias, 6/09/08, p.1); Caetano Vasco Chapepa foi detido em Pemba por ordens da Procuradoria local, acusado do crime de corrupção praticado contra mancebos (410) no decurso de um processo de recrutamento para ingresso na carreira policial. O oficial cobrava valores aos candidatos alegando que serviriam para custear despesas com análises clínicas no Centro de Higiene de Alimentos e Exames Médicos de Pemba. O valor ilicitamente cobrado totalizou a quantia de 123. 500, 00Mt. (Jornal Notícias, 24/10/08, p. 6)

<sup>12</sup>Rafael Baúte, Secretário Permanente do Distrito de Homóine, foi exonerado por má gestão de cerca de 90 mil dólares norte-americanos e ainda sob acusação de sobre-facturação na aquisição de cabeças de gado (Jornal Notícias, 23/08/08, p. 3). Na mesma notícia e edição, são reportados os casos da detenção do vereador da área dos Mercados e Feiras do Conselho Municipal da Beira, O. Simango, indiciado de desvio de fundos (*idem*).

<sup>13</sup> Quatro inspectores de trabalho na província de Manica foram indiciados da prática de actos de corrupção, tendo dois permanecido detidos e os restantes em liberdade provisória mediante pagamento de caução. Os quatro

Para além da comunicação social, entidades oficiais reportaram casos de corrupção nos seus relatórios. Em Dezembro de 2008, numa reunião do seu II Conselho Coordenador na Namaacha, o Ministério Público (MP) deu a conhecer estatísticas sobre a acção penal contra a corrupção no ano passado, que registamos da seguinte forma:

- Casos que deram entrada: 429
- Casos acusados: (sem informação)
- Casos arquivados: 49
- Casos em fase de investigação: 187
- Casos Julgados: 56
- Caso com suspeitos detidos: 98

Segundo o relatório, da triagem realizada, 132 processos foram remetidos às procuradorias provinciais e destes 8 já têm data marcada para julgamento<sup>15</sup>. Entre os detidos encontram-se oficiais de justiça, membros da Polícia, funcionários públicos e figuras séniore ligadas ao aparelho do Estado e empresas públicas<sup>16</sup>. Estes são dados acumulados do ano.

Em Setembro de 2008, o Ministério Público havia apresentado dados de casos de corrupção tratados entre Janeiro e Julho do mesmo ano, com o seguinte registo<sup>17</sup>:

- Casos que deram entrada no GCCC: 406<sup>18</sup>
- Casos acusados: 63
- Casos em investigação: 256
- Caso arquivados por falta de evidências: 30
- Casos com data marcada para julgamento: 27
- Suspeitos detidos: 45
- Casos julgados e condenados: 31

De acordo com um relatório divulgado na altura, fazendo-se uma distribuição por províncias descobre-se que 12 dos 31 casos julgados nos primeiros 7 meses do ano aconteceram na província de Sofala, sendo que os tribunais da cidade de Maputo, Niassa e Inhambane julgaram 4 casos cada.

O Balanço do Plano Económico e Social de 2008 (BdoPES) também dados sobre o desempenho do GCCC (pág. 251), nomeadamente: a) 374 transitados e entrados; b) 110 em diligências; c) i 51 casos acusados; ii 43 arquivados; d) 26 julgados.

### **8.1.1 Necessidade de melhoria da qualidade e gestão da informação**

Depois de arrolarmos os dados que mostaram uma cada vez mais vibrante tentativa de responsabilização por corrupção, faz sentido olhar criticamente para os números apresentados pelo MP. Em primeiro lugar, a libertação dos dados mostra uma intenção positiva de se comunicar

---

indiciados são Eduardo Chigona, Alberto Tembo, Adelino Blaunde e Orlanda da Costa sobre os quais pesam suspeitas de desvio de valores provenientes das multas cobradas à empresas e estabelecimentos comerciais. Segundo a Direcção de Trabalho em Manica, estes funcionários ter-se-ão apoderado ilicitamente de 115 mil Meticais. (Savana, 1/02/08, p.1).

<sup>14</sup> Olinto José Mota e Silva, cidadão de nacionalidade portuguesa, foi condenado pelo Tribunal Judicial do distrito Urbano n.º 1 a um ano de prisão e três meses de multa a taxa diária de 30 meticais por tentativa de corrupção a funcionários seniores do Ministério do Interior, com vista a “flexibilização” de um processo de aquisição de nacionalidade moçambicana. Os factos remontam a 2006 e o valor envolvido era de 1500 Dólares norte-americanos. (Jornal Notícias, 4/07/08, p. 23)

<sup>15</sup> Jornal Noticias, 16/12/2008.

<sup>16</sup> As estatísticas publicadas apresentam, no entanto, um problema: em vez de 429, a soma dos casos tratados dá 432.

<sup>17</sup> Ver AIM, 4 de Setembro de 2008: 31 corruption cases tried this year. Maputo.

<sup>18</sup> As estatísticas até Julho têm o mesmo problema de divergência de dados.

à opinião pública que algum trabalho está sendo feito - já não temos de esperar pelo informe do Procurador Geral da República (PGR) na Assembleia da República para sabermos sobre o estado dos casos de corrupção que chegam à Justiça. A libertação de informação sobre a acção judicial contra a corrupção é fundamental para que a opinião pública perceba que as autoridades estão preocupadas e, sobretudo, para passar a imagem cada vez mais necessária de que a impunidade não pode ser uma cultura.

Mas a qualidade da informação libertada deixa ainda a desejar. Para a sociedade civil, é fundamental que o MP faça uma distinção dos casos que dão entrada no Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), destacando quais é que resultam de denúncias populares, quais é que resultam da monitoria da comunicação social e quais é que provêm de outras entidades relevantes do Estado como a Inspeção Geral de Finanças e o TA . Esta distinção ajudaria a percebermos se a troca de informações entre as instituições tem sido mais sistemática; ou se, no caso de denúncias populares, há mais confiança e sentimento de protecção por parte do público em relação às entidades do Estado.

Ligado a estas fraquezas há que destacar ainda o facto de que os dados fornecidos são contraditórios. Por exemplo, os dados apresentados no II Conselho Coordenador da Procuradoria-Geral da República são diferentes dos que constam no BdoPEs, o que impede uma análise conclusiva sobre a performance do GCCC em 2008.

Outra fraqueza das estatísticas é que elas não apresentam os valores envolvidos em cada caso. É fundamental que esses dados sejam revelados, pelo menos nos casos condenados, para que tenhamos uma imagem sobre quanto dinheiro o Estado e os contribuintes têm vindo a perder nas malhas da corrupção – e que medidas o Estado tem vindo a tomar para recuperar o dinheiro ou bens roubados.

Por exemplo, um dos casos julgados e condenados no ano passado teve a ver com o antigo Director Provincial de Juventude e Desportos no Niassa, Alfredo Ajana, condenado a 16 anos de prisão, a par de Vasco Raiva, por desvio de cerca de 1.2 milhões de Meticals (50 Mil USD). É, pois, fundamental, que a opinião pública saiba qual é o peso dos casos que entram no GCCC; se os casos de grande corrupção são superiores aos de pequena corrupção; ou seja, qual é a dimensão real da pequena e da grande corrupção em Moçambique? A propósito disto é preciso frisarmos que Alfredo Ajana é, por enquanto, o mais alto quadro do Estado condenado por corrupção<sup>19</sup>.

Mas muito mais importante ainda é que o MP faça propaganda dos casos julgados e condenados. De acordo com os dados apresentados em Dezembro, em 2008 houve 56 casos julgados por corrupção mas, ao longo do ano, ninguém chamou atenção à opinião pública sobre estes casos i) usando-os como instrumentos de dissuasão ou prevenção (espalhando a ideia de que a tolerância-zero vertida na EAC é já uma realidade e ii) mobilizando a opinião pública para não hesitar em fazer denúncias pois, finalmente, o GCCC já está a ser eficiente.

A qualidade de informação prestada pelo MP sobre o GCCC também não ajuda a avaliar, em termos qualitativos, a performance da instituição. No caso vertente, quais são os indicadores de sucesso relevantes para o nosso GCCC em função das condições materiais e humanas e do contexto em que opera? O número de casos denunciados pela opinião pública pode ser um indicador de confiança, mas esta informação não está exposta; o número de casos acusados pode

---

<sup>19</sup> Quando foram divulgados os dados do primeiro semestre, foi revelado que, dentre os casos que deram entrada, havia cerca de 20 funcionários superiores do Estado sob investigação e um juiz sénior. Eventualmente, o antigo director do Centro de Processamento de Dados (Orlando Come, detido em Novembro de 2008) pode ser um desses altos quadros.

ser um indicador de eficiência mas apenas se colocado em paralelo com o número dos casos julgados e condenados, revelando a qualidade da investigação ou o volume de trabalho levado a cabo no GCCC.

Os dados de 2008 não permitem fazer essa análise. Dos 132 casos remetidos às procuradorias, apenas 56 foram julgados mas não se diz quantos é que foram condenados (outra deficiência de informação). Os dados também não esclarecem quantos casos é que foram acusados. O número de processos julgados pode não coincidir com o de processos acusados, pois estes últimos podem estar na posse do tribunal para proferir o despacho de pronúncia ou equivalente.

Analisando os dados apresentados, e tendo em conta apenas os dados do 1<sup>a</sup> semestre de 2008, o rácio entre os casos acusados (63) e condenados (31) é de 2 para 1, o que quer dizer que o nível de eficiência das investigações do GCCC é de 50%; isto é, apenas 50% dos casos acusados foram condenados, ou seja, concluídos com sucesso. Mas o que é que isto significa, sobretudo tendo em conta os meios ao dispôr do gabinete (dimensão de recursos humanos e materiais)?

Os números apresentados deviam ter informação qualitativa para que os contribuintes percebam se os trabalhos do GCCC têm um impacto também em termos de prevenção da corrupção. Por exemplo, faz-se menção ao arquivamento de casos mas não se explica as razões. A falta de provas pode ser uma das razões, mas isso pode significar muitas coisas: pode significar que houve desvios mas a investigação não foi a tempo de encontrar evidências (o que é mau); ou que o facto de ter havido denúncias e ser iniciada uma investigação pode ser motivo para que uma transacção corrupta que esteja a acontecer fique interrompida (o que é bom).

Espera-se que a qualidade da informação prestada sobre o GCCC vai melhorar nos próximos anos dado que, na discussão sobre os indicadores do Quadro de Avaliação de Desempenho do PARPA II, o Governo e dos doadores acordaram no ano passado que as estatísticas passem a incluir os “valores envolvidos” nos casos de corrupção tramitados na Justiça.

Por último, é preciso realçar que a nova direcção do MP e do GCCC tem feito um esforço para mudar o estado das coisas e qualquer avaliação que se façam relação ao seu desempenho tem de ter conta que a efectividade e celeridade do seu trabalho depende da operacionalidade dos outros pilares do sistema, nomeadamente a PIC e os Tribunais.

## **8.2 Novas dinâmicas positivas na Função Pública**

### **8.2.1 Alguns avanços na codificação de comportamentos**

A criação do Ministério da Função Pública (MFP), em Outubro de 2007 – substituindo a antiga Alta Autoridade da Função Pública – foi enquadrada na necessidade de garantir a transformação, desempenho, eficiência e eficácia da administração pública, sendo as suas principais funções a promoção e a avaliação do desempenho, do sentido de responsabilidade, dos princípios éticos e da boa liderança. Em resumo, o MFP lida com a parte humana da administração pública.

Um dos grandes trabalhos do MFP em 2008 foi a elaboração e submissão à Assembleia da República do novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), aprovado pela Lei n. 14/2009, de 17 de Março, e promulgado a 18 de Fevereiro de 2009, e com entrada em vigor 3 meses após a publicação. O novo estatuto faz um salto qualitativo em relação ao anterior, na medida em que traz regras que penalizam a *oferta de presentes*, quando, no seu artigo 39, estabelece que funcionário público não se deve “servir das funções que exerce em benefício próprio ou em prejuízo de terceiros, designadamente não aceitar como consequência do seu

trabalho quaisquer ofertas ou pagamentos, nem exigir ou aceitar promessa de ofertas ou de pagamentos”.

O art. 41 do EGFAE refere-se a situações de *abuso de poder*, embora não se é clarifica as situações que configuram esta prática,

Também menciona o *tráfico de influências*, proibindo-se aos dirigentes do Estado o uso da sua influência para obter vantagens pessoais ou a favor de terceiros, nomeadamente “não utilizar o poder conferido pela função nem influência dele derivado para obter vantagens pessoais, proporcionar favores ou benefícios indevidos a terceiros”.

O novo estatuto traz também avanços no que diz respeito ao controlo que os dirigentes devem ter sobre os funcionários com vista a prevenir actos de corrupção, estabelecendo que os dirigentes devem “*controlar os actos dos funcionários que lhes estão subordinados de modo a prevenir a prática de corrupção e exercer accção disciplinar quando a ela houver lugar*”. O artigo 41 também obriga os dirigentes do Estado a “*apresentarem a declaração dos bens patrimoniais nos termos da lei*”.

A lei também clarifica que os actos praticados em violação das condutas prescritas representam também ilícito criminal, pelo que deve ser remetida cópia ao MP para procedimento criminal, dado que “a instauração, o curso e o desfecho do processo disciplinar é independente de outros processos, criminal ou civil que eventualmente couber ao caso”.

O novo estatuto fez avanços positivos relativamente ao anterior, mas ainda não aborda problemáticas como o acesso à informação e o conflito de interesses, por exemplo. O documento não clarifica também como vai ser feita a fiscalização das declarações de bens e nem penaliza a omissão nos casos em que os dirigentes estão a proteger colegas prevaricadores. Sobre a oferta de presentes, o novo estatuto não fixa limites de presentes que podem ser recebidos (por exemplo, em períodos festivos) nem avança para uma situação em que esses presentes possam ser declarados pelos funcionários, viabilizando assim a fiscalização do conflito de interesses.

### **8.2.2 Nova dinâmica de responsabilização disciplinar na Função Pública**

Ao nível disciplinar, foi notório o esforço do Ministério da Função Pública em responsabilizar funcionários em casos de má conduta. Em dois momentos foram anunciados dados sobre medidas disciplinares aplicadas a funcionários. Em Fevereiro 2009 foi revelado que, entre os anos de 2006 e 2007, cerca de 800 funcionários foram expulsos e outros demitidos<sup>20</sup>, como resultado da instauração de 2500 processos disciplinares. Num Forum dos Gestores de Recursos Humanos na Função Pública havido em Janeiro de 2009 foi divulgado um relatório<sup>21</sup> com novos dados: em 2008, foram iniciados procedimentos disciplinares contra 1.590 funcionários (em 2007 haviam sido 1359 e em 2006 foram 1079). Entre as causas que originaram os procedimentos constam as seguintes: alcoolismo, mau atendimento ao público, falsificação de documentos e assinaturas, absentismo e quebra de sigilo profissional.

No que diz respeito aos sectores constantes da EAC, estes tiveram 216 processos disciplinares, dos quais 184 foram concluídos e 82 estão em tramitação, o que quer demonstrar que a inspecção administrativa do Estado pode estar a melhorar o seu desempenho. Do total de 1.590 processos

---

<sup>20</sup>Jornal Notícias, 20/02/09, p.1, citando a Ministra Victória Diogo, em declarações feitas em Nampula.

<sup>21</sup> Informe sobre o Ponto de Situação da Responsabilidade Disciplinar dos Funcionários e Agentes do Estado em 2008. Ministério da Função Pública. Fevereiro de 2009.

disciplinares instaurados em 2008, 13 foram remetidos ao MP para procedimento criminal. Destes, 9 são casos remetidos pelos órgãos centrais e 4 pelas províncias.

No entanto, o relatório de Função Pública também apresenta deficiências de informação, o que não permite fazer uma análise qualitativa do seu trabalho, nomeadamente no que diz respeito ao tratamento criminal dos casos suspeitos de corrupção. O documento não faz uma discriminação da natureza das infrações cometidas (as que foram remetidas para procedimento criminal) para sabermos se foram casos de desvio de fundos, de extorsão ou de corrupção (na definição legal em Moçambique). Apenas diz que são casos de índole criminal. É fundamental que este tipo de relatórios apresente dados contendo categorias de infrações ligadas à corrupção, o que permitirá avaliar até que ponto a Administração Pública está equipada para detectar práticas de corrupção e afins.

De qualquer modo, ao remeter alguns casos para o Ministério Público, o MFP deu um passo bastante importante que começa a quebrar com a tradição que consistia em limitar a responsabilização dos infractores com penas de repreensão pública, registada, despromoção, transferências, demissões e expulsões – e nunca a responsabilização criminal. A instauração e aplicação de medidas disciplinares contra funcionários do Estado, não impede que sobre os mesmos sejam instaurados procedimento criminais ou de natureza civil para efeitos de indemnização ao Estado ou a terceiros lesados pelo comportamento desviante de funcionários ou agentes do Estado.

Aparentemente, o MFP está a se orientar nesse sentido, contrariamente ao que acontecia até bem pouco tempo, em que ao nível do Aparelho de Estado os funcionários e agentes corruptos só eram sancionados disciplinarmente e as matérias de índole civil e criminal que concomitantemente eram praticadas por estes, ficavam esquecidas, não se enviando a informação relevante para o Ministério Público agir, sobretudo nos casos em que o Estado era lesado. O que está acontecer agora é que começou-se a respeitar o EGFE que estabelecia que o procedimento disciplinar é independente do criminal ou civil, isto é, sobre o mesmo funcionário e na mesma altura podem ser instaurados um processo disciplinar, um criminal e outro civil.

### **8.3 Procedimentos disciplinares contra a corrupção na Autoridade Tributária**

A Autoridade Tributária de Moçambique (ATM) foi criada em 2006 por fusão entre a anterior Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e a Direcção Nacional de Impostos e Auditoria (DNIA). As duas entidades passaram por situações diferentes em termos de reforma anti-corrupção. Enquanto a primeira foi alvo de uma reestruturação anti-corrupção, no quadro da reforma das alfândegas iniciada em 1996, a segunda foi completamente esquecida.

Até 2006, a anterior DGA pôs em prática um plano de acção anti-corrupção que incluía a elaboração de um Código de Conduta, a criação de uma linha telefónica para denúncias (24 horas por dia) e a Implementação de um plano de rotação do pessoal. Da parte do DNIA nunca houve um plano anti-corrupção, mesmo em face de evidências de que este era um sector onde funcionários exerciam chantagem a operadores económicos, ameaçando-os com multas altíssimas, para que este os subornassem (ver Inhambane Investment Climat Survey, GTZ, 2004).

A DGA tinha a prática de publicar estatísticas sobre os casos disciplinares que detectava. Por exemplo, entre 2003 e 2005 foram elaborados procedimentos contra 375 funcionários; em 2005, cerca de 150 funcionários foram punidos disciplinarmente; em 2006, outros 108 casos foram penalizados.

Mas em 2007, dados sobre estas matérias não foram revelados, tendo causado a impressão de que havia uma redução de cometimento por parte da nova ATM. Esta era uma impressão errada pois em, 2008, procedimentos disciplinares contra funcionários corruptos também foram instaurados na instituição. De acordo com dados revelados pelo seu Presidente, Rosário Fernandes<sup>22</sup>, a ATM expulsou ou demitiu 37 funcionários. As medidas resultaram da instauração de processos disciplinares contra funcionários no quadro da “promoção da integridade e combate à corrupção”. Os dados adiantam que 56 funcionários sofreram penas menores, as quais incluíam despromoções, multas e advertências públicas. Ao longo do ano, 69 inquéritos e 51 procedimentos criminais foram abertos. Fernandes acrescentou que os casos eram suficientemente fortes para puderem ser enviados para os tribunais, para procedimentos criminais.

Os dados são fundamentais para se perceber como é que, depois da fusão, a ATM está a implementar os sistemas de monitoria anti-corrupção implantados no âmbito da Reforma das Alfândegas. É sobretudo fundamental pela seguinte razão adicional: a fusão juntou duas entidades complementares na sua função mas com culturas de gestão diferentes e com mecanismos internos de controlo e supervisão também distintos, como referimos.

Avaliando os dados e o discurso divulgado, percebe-se que a ATM finalmente começa a ponderar enviar as suspeitas e evidências de corrupção para os tribunais. Se isso vier a acontecer, a ATM estaria a trazer um grande contributo no sentido da responsabilização criminal por corrupção em Moçambique, fazendo uso da Lei anti-corrupção aprovada em 2004.

A viabilização da responsabilização criminal no sector é cada vez urgente, uma vez que, nos últimos anos, depois da reforma nas Alfândegas ter terminado, começaram a surgir percepções muito acentuadas de que a corrupção e o tráfico de influências tinham voltado a dominar algumas áreas no sector do comércio internacional, com mais incidência nas fronteiras terrestres e no local aonde se encontram instalados, em Maputo, os *scanners* de inspecção não intrusiva, um negócio feito premeditadamente para beneficiar importadores com ligações muito fortes ao partido no poder<sup>23</sup>.

A quantidade de processos disciplinares movidos contra os que se envolvem em práticas desviantes neste sector mostra, por um lado, que a corrupção não acabou (o que é mau), mas, por outro, indica que existem mecanismos para monitorar e detectar as práticas (o que é bom). Contudo, a ausência de procedimentos criminais (a corrupção ainda não é tratada como crime mas sim com sanções de ordem disciplinar, apesar da Lei 6/2004 sugerir o contrário) é um incentivo para a corrupção pois os funcionários, se sabem que o risco não envolve a prisão, não hesitam em corromper-se.

Um dos grandes desafios que as Alfândegas têm de vencer é afastar os sinais de que favorecimentos estão a ser atribuídos a alguns importadores: existe a percepção de que empresas que financiam o Partido Frelimo tem acesso a facilidades em termos de isenções fiscais. Outro sinal negativo é o de prováveis conflitos de interesses decorrentes do facto de altos quadros das Alfândegas serem sócios em empresas importadoras ou terem interesses na área do despacho aduaneiro, o que mina a sua independência.

---

<sup>22</sup> Ver AIM, 7 de Março de 2009: 37 staff expelled from tax authority. Maputo. AIM cita Rosário Fernandes falando num seminário sobre a política fiscal e aduaneira em Moçambique.

<sup>23</sup> Ver CIP (2007): Uma análise das práticas de *procurement* publico em Moçambique. O caso dos Scanners de inspecção não intrusiva. Maputo.

#### 8.4 Dinâmicas na auditoria externa (Tribunal Administrativo)

O Tribunal Administrativo (TA) e a Inspeção Geral de Finanças (IGF) são as entidades responsáveis pela auditoria externa e interna à execução orçamental do Estado, incluindo das empresas públicas. 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)<sup>24</sup>.

Em termos de desempenho, o TA realizou em 350 auditorias que cobriram 33,34% do Orçamento do Estado de 2007, de acordo com dados recebidos de fonte credível. A meta para o TA estabelecida para 2008 no quadro de avaliação de desempenho do PARPA II era de 30%, pelo que a avaliação feita neste âmbito é positiva. Até há poucos anos, o TA cobria apenas 25% do Orçamento do Estado, quando a cifra recomendável internacionalmente é de 75%. No total foram auditadas 350 contas, nomeadamente 27 de âmbito central, 12 de representações no exterior, 250 de âmbito provincial, 51 de âmbito distrital e 10 de autarquias locais. Os dados não explicam se em relação à contas de âmbito central constam auditorias à empresas públicas.

Um dos grandes avanços registados nos últimos anos é o facto de o TA estar a aplicar sanções aos gestores que cometem desvios na gestão dos fundos do Estado (não são necessariamente casos de corrupção). Em 2008, o TA aplicou sanções financeiras a 280 gestores, tendo 13 devolvido os fundos em falta. Dos 208 processos, 103 foram remetidos à execução fiscal, 56 recorreram das sentenças, 73 estão ainda dentro do prazo para pagamento e 35 solicitaram o pagamento em prestações.

Em 2008, o TA concluiu também o seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado. O documento continua a ser uma fonte de correcção da gestão orçamental do Governo, expondo as práticas desviantes e emitindo pareceres para a melhoria da execução. Embora seja visível o crescimento da qualidade e abrangência da análise do TA, o nível de execução orçamental por parte do Governo não tem melhorado substancialmente, dado que o TA, na sua avaliação da CGE de 2007, repete o mesmo perfil de falhas (algumas das quais escondem actos de corrupção) que detectou na análise das contas de 2005 e 2006, nomeadamente:

- (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 têm as suas obrigações legais regularizadas;
- (iv) realização de despesas sem comprovativos

---

<sup>24</sup> 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.

Isto significa que a resposta do Governo face às recomendações do TA ainda não é eficaz. 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 ao seu 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”<sup>25</sup>.

Para além destas deficiências registadas recentemente no trabalho do TA, tem vindo a emergir outra lacuna que merece a atenção: a abrangência e o perfil de auditorias que o TA faz às empresas pública é limitado. No seu trabalho de auditoria às empresas públicas, o TA aprecia apenas a documentação sobre os subsídios concedidos às empresas deficitárias, procurando informação relativa a empréstimos concedidos e às formas e fluxo de amortização das dívidas por parte dos devedores.

Por outras palavras, a gestão financeira das empresas públicas (sobretudo as empresas não subsidiadas, como os Aeroportos de Moçambique (ADM) não é analisada exaustivamente ou pelo menos não consta no Relatório e Parecer que é publicado e discutido na Assembleia da República, muito embora, em cada Orçamento do Estado, o Governo contempla sempre uma secção denominada Proposta de Orçamento para Empresas Públicas. A tendência do TA é a de analisar as contas de empresas altamente subsidiadas (como a Televisão de Moçambique ou os Transportes Públicos de Maputo) e não das empresas lucrativas (como a Mcel ou os ADM), nalguns casos empresas mal geridas e evidenciando casos de corrupção, não sendo claros os critérios para essa distinção. A situação é ainda grande dado a inexistência de legislação que obrigue as empresas públicas a publicarem relatórios de actividade e contas de forma regular e no mesmo padrão.

Alguns desafios persistem para o TA, nomeadamente:

- A realização de auditorias de desempenho, incluindo a contas de empresas públicas
- A expansão territorial (em discussão), para aumentar a sua cobertura
- Um papel mais activo como catalizador da responsabilização criminal dos implicados em práticas de corrupção (acompanhando o desenvolvimento processual dos casos que o TA envia ao Ministério Público)
- A flexibilização da concessão de vistos nos concursos públicos, para afastar os sinais de corrupção que hoje avultam sobre a III secção
- A viabilização da ligação directa entre o TA e o e-SISTAFE, para facilitar o acesso à informação por parte do tribunal.

### **8.5 O que significa a detenção de Manhenje para o controlo da corrupção?**

Depois de muitos anos de completa inércia, o Ministério Público demonstrou recentemente uma enorme coragem política, ao processar altas figuras do Estado e do Partido, já referidas acima, com destaque para o antigo Ministro do Interior, Almerinho Manhenje. Depois de muitos anos em que o GCCC atacava pilha-galinhas, a detenção de Manhenje foi uma reviravolta significativa, fazendo jus à máxima que diz que para que uma reforma anti-corrupção tenha sucesso é preciso fritar algum peixe graúdo, dado o simbolismo subjacente de se ir demonstrando à sociedade que novos tempos se avizinham.

Mas, como dissemos, ainda é cedo para tirar ilicções quanto à eficácia da acção penal nestes grandes escândalos. Nenhuma das grandes figuras envolvidas já foi julgada e, por outro lado, a

---

<sup>25</sup>Budget 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.

batalha judicial parece que será muito renhida no caso de Manhenje, uma vez que o Juiz de Causa recusou 48 dos 49 crimes de que o antigo ministro era acusado?, e reduzindo o valor em causa de 220 milhões de Mts para 500 mil Mts. Três conjecturas estão a ser colocadas nos corredores da Justiça para justificar um eventual fracasso do Ministério Público neste e noutros casos (como no caso Siba Siba, em que figuras ligadas ao antigo Banco Austral, que nunca haviam sido acusadas no processo – eram apenas suspeitos – beneficiaram de um despacho de abstenção:

- A qualidade da investigação é fraca e chama a atenção para a necessidade de capacitação em investigação de crimes económicos por parte do Ministério Público e, particularmente, do GCCC
- O nível de interferência política nos alegados casos de grande corrupção e má gestão (p.ex. a gestão danosa do Banco Austral) é grande o que condiciona qualquer investigação (no caso de Manhenje, o antigo PGR Joaquim Madeira queixou-se largamente de que os arguidos se recusavam a ser interrogados);
- Existe a percepção generalizada de que parte dos fundos alegadamente desviados no Ministério do Interior beneficiaram entidades cuja exposição em julgamento seria escandalosa e demonstraria o nível de promiscuidade em que o Estado andou envolvido.

Enquanto não houver um desfecho destes casos dificilmente se pode emitir uma opinião sólida sobre se estamos perante uma limpeza genuína ou as detenções daquelas figuras foram baseadas noutras motivações. Seja como for, uma operação *mãos limpas* duradoira é fundamental para se evitarem alguns riscos que a acção penal anti-corrupção corre em países onde a corrupção é sistémica (e em muitos casos descontrolada), o clientelismo político-partidário estrutural, a partidarização do Estado seminal e a regulação do conflito de interesses (envolvendo a esfera política e os seus apetites de acumulação) precária.

## PARTE II

### 9. A implementação da Estratégia Anti-Corrupção

#### 9.1 Comentários ao relatório da UTRESP

A Estratégia Anti-Corrupção começou a ser implementada em Abril de 2007 após a constituição do extinto FNAC e depois da finalização de um Plano de Acção envolvendo cinco sectores considerados prioritários. A maioria das actividades que constam no Plano de Acção são também actividades integrantes da Reforma do Sector Público. Outras, nomeadamente as do sector da Justiça, já constavam na matriz do PARPA II.

Em Outubro de 2008, o Conselho de Ministro, na sua 18ª sessão, aprovou o primeiro Relatório de Implementação da Estratégia Anti-Corrupção (2007), preparado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP). O relatório apresenta uma lista de actividades que a UTRESP diz terem sido levadas a cabo. De acordo com o documento, a implementação da EAC está a ser um sucesso a todos os níveis. Em todos os sectores, incluindo em sectores que não constam do Plano de Acção (como o Ministério da Defesa e do Ambiente, a Aviação Civil, etc), as actividades anti-corrupção estão a acontecer a um ritmo satisfatório, de acordo com o relatório.

O relatório da UTRESP pinta um quadro de sucesso.

Mas esta não é a nossa interpretação em função do trabalho que desenvolvemos no terreno, como se pode constatar pela dimensão das actividades não realizadas expostas na secção que se segue. O relatório da UTRESP limita-se a descrever as actividades. Não faz uma análise sobre os achados da reforma anti-corrupção em Moçambique, sobre as eventuais lições apreendidas, buscando-se os pontos fortes ou fracos que dinamizam ou bloqueiam a implementação da EAC.

Uma análise sobre o impacto da EAC na redução das trocas corruptivas e na mudança de comportamentos também podia ter sido feita, embora seja ainda cedo para se avaliar o impacto da estratégia dado que o tempo da sua implementação é relativamente curto. Por outro lado, como medir o impacto da EAC se a maioria dos seus indicadores são baseados em percepções dos utentes e não existe nenhum inquérito realizado com esse objectivo de medir a satisfação dos utentes?

Esta é uma dificuldade que resulta do Plano de Acção e de toda a lógica de intervenção, a qual não permite avaliar com rigor o progresso da EAC. O plano não estabeleceu indicadores de base para se medir o progresso – indicadores que mostram a situação corrente no acesso a um dado serviço (obtenção de licenças) e que possam ser confrontados com a situação futura.

De qualquer forma, o relatório da UTRESP não evidencia um esforço no sentido de buscar outras formas alternativas de avaliar o progresso. Por exemplo, a EAC contempla a instalação em vários sectores de caixas de reclamação e linhas verdes (nalguns casos já existentes) mas o relatório não nos apresenta uma ideia sobre o volume das reclamações que tem sido feitas, quais as áreas mais denunciadas pelo utentes e o que é que cada sector está a fazer para melhorar o desempenho.

Também era fundamental analisar o ambiente político à volta do processo, as capacidades institucionais necessárias para a reforma e os quadros legais existentes. É confrangedor que no relatório não haja uma única referência à precariedade do quadro legal específico anti-corrupção em Moçambique, sobre o qual temos vindo a chamar a atenção do executivo, da Assembleia da República e da sociedade em geral. O relatório não faz uma análise entre o programado e o realizado, para se retirarem lições sobre o ritmo da reforma. Apresenta actividades ligadas a sectores que não constam do Plano de Acção. Muitas das actividades tidas como realizadas segundo o Relatório da UTRESP ou não foram realizadas ou a sua realização não cobriu todas as províncias e distritos do país.

Um dos aspectos mais pobres da reacção anti-corrupção em Moçambique tem a ver com a qualidade da formulação de políticas públicas e sua implementação. No caso concreto, notamos um desfazamento entre a EAC e o Plano de Acção, sobretudo no que diz respeito à noção de tolerância zero. O próprio relatório da UTRESP não obedece à estrutura e lógica dos planos de acção.

Por outro lado, a EAC diz que “o Governo promoverá uma investigação rigorosa dos casos de corrupção e levará às instâncias responsáveis pelo procedimento criminal ao julgamento dos casos comprovados de corrupção”. Mas planos de acção e todo o processo de implementação não reflecte essa abordagem. Um relatório de uma estratégia que assenta na **tolerância zero** devia trazer informação sobre o desempenho do sector Judicial em matéria de anti-corrupção, mas isso não foi feito, nomeadamente em relação ao desempenho do GCCC.

## **9.2 A Monitoria Independente da EAC**

O objectivo desta secção é avaliar o estado da implementação da EAC através de uma monitoria levada a cabo pelas organizações parceiras na Iniciativa. A avaliação não visou medir o impacto, mas simplesmente aferir se as actividades do Plano de Acção estão a ser implementadas. A avaliação que se pode fazer depois da monitoria no terreno é mista: algumas actividades foram realizadas, outras não foram. A seguir descrevemos o que é que foi realizado (por sectores da EAC) e o que é que não foi realizado consoante apurou o nosso trabalho de campo. A monitoria teve em conta apenas as actividades que estavam programadas para serem implementadas e concluídas entre 2007 e 2008.

### **Ministério do Interior (MINT)**

*Actividades realizadas entre 2007 e 2008:*

- Foram colocadas Caixas e Livros de Reclamações em algumas Esquadras e Comandos Provinciais
- Foram montadas as linhas verdes nalguns Comandos Provinciais de Polícia
- Já se faz o pagamento de salários via banco, mas a cobertura pelo país ainda não é total devido à ausência de dependências bancárias em muitos distritos

### ***Actividades não realizadas:***

Observamos que as seguintes actividades não foram realizadas:

- Produção de um Código de Conduta para a Polícia, principalmente para a Polícia de Trânsito sobre quem recaem as maiores suspeitas de envolvimento em actos de corrupção
- Elaboração de Mecanismos de Protecção de Testemunhas e Denunciantes
- Revisão do Sistema Interno de cobranças
- Realização de campanhas de divulgação da EAC

### ***Actividades não monitoradas por dificuldades de acesso à informação oficial***

- Criação de uma Comissão Anti-Corrupção no MINT
- Criação de uma comissão técnica para supervisão da EAC
- Elaboração de um plano de coordenação, monitoria e supervisão da implementação da EAC.

### **Ministério da Saúde (MISAU)**

*Actividades realizadas entre 2007 e 2008*

- Foram instaladas Linhas Verdes nalguns Hospitais Provinciais e Inspecções de Saúde (em Nampula não está instalada nenhuma linha verde no Hospital Provincial nem existem caixas de reclamações)

- Foram instalados Gabinetes de Atendimento ao Utente nalguns hospitais como o Hospital Central de Maputo e no Hospital Provincial de Quelimane. No Hospital Provincial de Lichinga não existe nenhum gabinete
- Foram instaladas Caixas e Livros de Reclamações em todas unidades sanitárias de nível provincial
- Os preços dos serviços prestados nos Centros de Higiene, Análises e Exames Médicos (CHAEM's) estão afixados em todas unidades sanitárias que realizam os exames. No entanto, em Quelimane, a afixação só feita nos locais onde funcionam os CHAEM's sucedendo o mesmo com o preço para a obtenção de atestados de aptidão física.

#### ***Actividades não realizadas***

- Ainda não foi instituído um Dia de Audiência ao Utente como está previsto no Plano de Acção sectorial para a Saúde
- Não existe ainda um Código de Ética para os funcionários da Saúde
- Em Nampula, o preçário das taxas afixado nas paredes e vitrinas não está actualizado, fazendo com que os Serviços de Saúde cobrem valores de forma aleatória
- Ainda não existe um Sistema Integrado de Gestão de Medicamentos que permita o controlo, em tempo real, dos stocks de medicamentos nos depósitos centrais e provinciais do Serviço Nacional de Saúde
- O mecanismo de cobranças pelos serviços prestados nos CHAEM's é ainda deficiente: os funcionários recebem o valor e fazem um simples registo num livro adaptado, sem obedecer a critérios contabilísticos básicos
- O preçário dos exames realizados nos CHAEM's não está afixado em todas as províncias (por exemplo, na Zambézia, onde se alegou que o edifício acabava de ser pintado; vimos, no entanto, que há outros espaços onde o preçário poderia ter sido colocado; o preçário é guardado na gaveta da funcionária que faz as cobranças e o registo dos valores).

#### **Ministério da Educação e Cultura (MEC):**

##### ***Actividades realizadas***

- Produção e distribuição de folhetos nos principais centros urbanos, explicando os procedimentos para a realização de matrículas e divulgação através dos meios de comunicação (Televisão de Moçambique, rádios comunitárias, jornais e outros)
- Instalação de caixas e livros de reclamações em todos os estabelecimentos de ensino com condições para o efeito (na Zambézia, as escolas construídas com material local não estão contempladas com caixas de reclamações)
- Em funcionamento os Centros de Atendimento Público nas direcções provinciais (Sofala e Niassa). Contudo, em Quelimane e Nampula estes centros ainda não existem
- O SISTAFE já vem sendo implementado ao nível do MEC e nas capitais provinciais, mas a maioria dos distritos visitados ainda não estão ligados à rede
- Nalgumas províncias já estão em actividade os Comitês de Monitoria do Plano de Acção Anti-Corrupção, constituídos por inspectores do MEC. Em Lichinga, a título exemplificativo, foi elaborado um Plano de Monitoria e Supervisão, o que já não acontece na Zambézia onde este Comité não existe.

##### ***Actividades não realizadas***

- De acordo com dados do MEC sobre a implementação das actividades Anti-Corrupção no ano 2007, o ministério ainda está em processo de padronização do diploma e certificado de habilitações para as escolas, incluindo a inserção de elementos de segurança
- Em Nampula, as taxas cobradas para a passagem de certificados de habilitações literárias ainda não são uniformes: cada escola cobra a sua taxa
- Não existem Centros de Atendimento ao Público em todas as províncias

- Não foi implementada nenhuma estratégia de gestão de reclamações
- As caixas e livros de reclamação são usadas para denunciar casos que não se ligam a actos de corrupção
- O processo de alocação gratuita do livro escolar ainda não é efectivo

## **Sector da Justiça**

### ***Actividades realizadas***

- Formação de 6 Magistrados em matérias de anti-corrupção
- Existência de investigadores a trabalhar no GCCC em comissão de serviço, idos da Polícia de Investigação Criminal (PIC)
- Já foram alvo de revisão os seguintes códigos: Registo Civil, Notariado, Comercial, Registo das Entidades Legais; e as seguintes leis: Família, Trabalho, Orgânica do Ministérios Público, Estatuto dos Magistrados Judiciais, alterada a Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto (Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público), Lei que Regula a Organização, Composição e Funcionamento do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa entre outras. Também foi eliminada a exigência de Escritura Pública para actos sujeitos a registo
- Foi informatizada a Conservatória do Registo Comercial, embora a única informação que se pode obter seja referente à denominação das sociedades. Toda a restante informação sobre as sociedades só está disponível por consulta física

### ***Actividades não realizadas***

- O Registo Criminal funciona com deficiências no sistema informático on-line; as províncias não têm acesso imediato à base de dados por deficiências técnicas
- A informatização da Conservatória do Registo Comercial foi realizada de forma elementar, na medida em que a única informação digitalizada é a que se refere à denominação das sociedades. Toda a informação complementar tem de ser consultada nos livros, já de si velhos e com alguns dados já pouco visíveis
- Ainda não existe um mecanismo para avaliação dos Procuradores-Chefes
- Nas províncias não existem serviços de Registo Automóvel, Predial e Comercial nos BAU's porque os cadastros ainda não estão informatizados e estão todos guardados em Maputo
- A Reforma Legal está bastante atrasada pois a criação da nova Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça, Código Penal e Processual Penal, Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários, Lei do IPAJUD, Lei das Sucessões, Código das Custas Judiciais, Código do Registo Predial e Automóvel, ainda não foi efectivada
- Ainda não se concretizou a instalação de um sistema informático para pagamentos automáticos dos actos notariais e de registo e tudo é feito manualmente contra a entrega de um recibo comprovativo do pagamento (nos BAU's, apuramos que os pagamentos ainda têm de ser feitos em moeda física, contrariamente ao previsto nas no plano sectorial anti-corrupção)

## **Ministério das Finanças**

### ***Actividades realizadas***

- Revista e aprovada legislação sobre a gestão do património do Estado através do Decreto n.º 23/2007, de 09 de Agosto. O único senão surge do facto de nem todos os funcionários afectos ao sector do património terem conhecimento da existência do Decreto, como acontece na Direcção Provincial de Finanças da Zambézia
- Os concursos públicos são publicitados regularmente na página da Internet com o endereço: [www.concursospublicos.gov.mz](http://www.concursospublicos.gov.mz)
- Revista e aprovada legislação sobre a gestão do património do Estado através do Decreto n.º 23/2007, de 09 de Agosto. O único senão surge do facto de nem todos os funcionários

afectos ao sector do património terem conhecimento da existência do Decreto, como acontece na Direcção Provincial de Finanças da Zambézia

- Os concursos públicos são publicitados regularmente na página da Internet com o endereço: [www.concursospublicos.gov.mz](http://www.concursospublicos.gov.mz)

#### **Actividades não monitoradas por dificuldades de acesso a informação oficial**

- Actualização do Cadastro e Tombo de bens
- Inventariação do património do Estado
- Alienação de imóveis, empresas, viaturas, aquisição de bens, serviços e abate de bens do Estado
- Concepção e instalação de aplicação informática para controlo da dívida fiscal
- Estabelecimento de unidades de auditoria, fiscalização tributária e inspecção fiscal no Norte e Centro do País.

### **10. Comentários sobre a implementação da EAC**

A monitoria da EAC mostrou que ainda há muito que fazer para que a estratégia tenha impacto na melhoria da vida dos moçambicanos. Os BAU's só se ocupam de simples actos notariais e carecem de recursos humanos. Os serviços de Registo Comercial e Predial ainda não estão integrados nesses balcões de atendimento. Para além deste facto, verificamos que a emissão de certidões e certificados de habilitações escolares nos serviços competentes continua morosa.

Em Nampula, o tempo de espera de um certificado de Registo Criminal, Predial, Automóvel ou Comercial é, por vezes, de mais de uma semana; e o Registo Criminal leva um mês, dado que o sistema informático on-line funciona com deficiências, não se podendo dizer que seja um verdadeiro sistema ligado em rede para todas as capitais provinciais. A emissão de certidões de Registo Predial e Automóvel também continua morosa pois os cadastros não estão informatizados e os livros de registo encontram-se em mau estado de conservação.

No que diz respeito aos processos de Procurement, realce-se que o Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro, não está a ser implementado eficazmente em muitos sectores. De acordo com informações fornecidas por algumas empresas da área de construção civil e fornecimento de bens e equipamentos para os Ministérios da Saúde e Educação, tem havido violações de alguns preceitos legais, nomeadamente o tráfico de informações confidenciais (a informação sobre o orçamento disponível para determinada obra não é incluída nos cadernos de encargos), por parte de funcionários das Unidades Gestoras e Executoras de aquisições (UGEAS) em troca de comissões, minando os preceitos de concorrência livre.

Quanto à participação popular na exigência de melhores serviços através do uso de Caixas de Reclamações, verificou-se que, por um lado, os cidadãos não usam estes mecanismos para a denúncia da corrupção. Os cidadãos preferem expor os seus problemas nos encontros de auscultação e muitas vezes tardiamente. Mas também registamos que em muitos serviços públicos ainda não há caixas e livros de reclamações visíveis (como no caso do Hospital Provincial de Nampula, que também não tem uma linha verde).

Por outro lado, a maioria dos cidadãos que usam as caixas e livros recorrem ao anonimato. Os funcionários encarregues de investigar as queixas e denúncias reportadas alegam que o recurso ao anónimo é um entrave à investigação dado que, como referiram, os denunciantes geralmente não fornecem todos os detalhes necessários. Uma das lições que se retira é a de que as pessoas ainda não confiam nas instituições e receiam que uma denúncia aberta pode implicar represálias.

Também verificamos que a generalidade dos serviços públicos não têm mecanismos estabelecidos de gestão das reclamações, no sentido de que elas sejam investigadas e os resultados comunicados aos cidadãos por via de relatórios afixados nas vitrinas disponíveis.

No sector da Educação, a emissão de certificados apresenta dificuldades alegadamente porque a autenticação das fotocópias por parte dos Serviços de Registo e Notariado é ainda permissiva a falsificações (isto verificou-se com mais evidência na Zambézia). Mas os certificados são também falsificados com a conivência de funcionários das secretárias das escolas. As fraudes nos exames no ensino pré-universitário, reportados pela imprensa em 2008), mostram que a racionalização dos serviços críticos na Educação ainda vem conhecendo vários constrangimentos no que se liga à segurança dos exames.

Aspectos ligados a falta de fundos com que se queixam os vários sectores abrangidos pelo Plano de Acção colocam em perigo o sucesso da implementação da EAC. A esta situação liga-se outra que diz respeito à falta de capital humano para levar a cabo as actividades constantes do Plano de Acção e dos planos sectoriais. É imperioso que se defina e de forma clara uma política de combate a corrupção nos vários sectores, como acontece ao nível dos sectores da Saúde e da Educação e se evitem situações de improvisação, como pudemos verificar no Relatório da UTRESP, em que se faz menção de sectores e actividades que não se acham como prioritários no combate a corrupção.

No GCCC não existe a carreira de investigador; os investigadores são colocados em comissão de serviço idos da Polícia de Investigação Criminal (PIC). Os Gabinetes Regionais de Combate a Corrupção ainda não têm preenchidos todos os lugares do quadro de pessoal. No que respeita aos gabinetes regionais de combate a corrupção, cada um conta apenas com um magistrado.

### **Aspectos positivos da implementação da EAC**

Durante o trabalho de campo notamos alguns aspectos positivos que constituem incentivos para a melhoria da implementação da EAC, nomeadamente:

- O facto de os Ministérios da Saúde e da Educação e Cultura terem reformulado os seus Planos de Acção, tornando-os mais de acordo com a realidade dos respectivos sectores
- A existência de um ambiente de abertura nalgumas entidades governamentais (ao nível central, provincial e distritais), as quais forneceram material relevante para a compreensão do processo
- O interesse que a monitoria gerou no seio de funcionários públicos, que nos incentivaram no sentido de prosseguirmos com a actividade
- A descentralização da coordenação da implementação para as secretarias permanentes provinciais

### **Aspectos Críticos da Implementação da EAC**

A implementação da EAC também está a ser marcada por vários constrangimentos, que podem minar o seu sucesso, nomeadamente:

- A falta de conhecimento por parte dos funcionários do Estado da existência de Planos de Acção anti-corrupção e da própria EAC
- O facto de sectores críticos abrangidos pelo Plano de Acção não terem sistemas de arquivos e controle da informação ligada a implementação da EAC
- As secretarias provinciais não têm o domínio sobre o grau de implementação da EAC pelos sectores abrangidos, alegando a falta de recursos materiais e humanos
- Os Planos de Acção não atribuem responsabilidades de execução de cada actividade nos vários níveis (central, provincial, distrital)

- Observa-se que a EAC vem sendo gerida a várias velocidades e que o que acontece na capital do país não se mostra reflectido ao nível das restantes províncias do país que foram visitadas.
- Existe falta de informação sobre a existência da EAC e seus objectivos por parte dos funcionários públicos e dos utentes dos Serviços da Administração Pública
- O MFP, a Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP) e a UTRESP mostram-se desarticulados na sua forma de actuação, atendendo que em muitos casos parecem não conhecer quais as competências de uns e outros, facto que foi observado quando era solicitada informação relacionada com a EAC

## 11. Conclusões gerais

Algumas acções positivas têm vindo ser implementadas no quadro do combate à corrupção e promoção da integridade em Moçambique. Em alguns casos, o Governo não consegue monitorar eficazmente as mudanças positivas e reportá-las devidamente. O Governo deve estabelecer um sistema de monitoria e avaliação que registre anualmente os progressos e recuos na reforma anti-corrupção.

Este relatório tenta sistematizar alguns desses avanços positivos na reacção anti-corrupção e também chamar a atenção para novas áreas que precisam de uma maior atenção em termos de regulação (conflito de interesses, enriquecimento ilícito), transparência (negócios do Estado; publicação de relatórios de gestão das empresas públicas) e reacção institucional (auditorias de desempenho extensas às empresas pública; combate à corrupção no sector florestal).

O papel crescente do Tribunal Administrativo na garantia da integridade na gestão dos fundos do Estado é notável, mas o TA ainda não é correspondido pelo Governo através da melhoria da execução orçamental. O acesso do TA ao e-Sistafe é um desafio a vencer a curto prazo, entre outros já referidos ao longo do documento.

O Ministério da Função Pública tem procurado assumir a liderança na promoção da integridade no aparelho do Estado. Esse esforço deve ser realçado. Mas subsistem problemas de coordenação e gestão eficaz de processos (como o da EAC); ausência de troca de informações com entidades como o GCCC sobre condutas suspeitas de funcionários; fraca qualidade da novo Estatuto Geral do Funcionário e Agente do Estado, que não abordou devidamente aspectos como a oferta de presentes, o conflito de interesses e a declaração de bens.

A disposição do Governo em aderir à ITIE abre espaço para um quadro de maior transparência e disciplina fiscal, incluindo melhores parâmetros de discussão de contratos com mega-projectos e melhor classificação orçamental das receitas geradas pelas empresas multinacionais do sector. Essa adesão também vai ser fundamental para a sociedade civil e académica promover acções de advocacia destinadas a melhorar a abordagem sobre como é que o Governo pode usar a exploração de recursos naturais para o combate à pobreza. A precariedade da legislação anti-corrupção continua a ser um calcanhar de aquiles com reflexos claros na reacção judicial contra o fenómeno.

Por último, a EAC ainda não se mostra como um instrumento fiável de melhoria da transparência em Moçambique. Muitas das mudanças que estão a ser operadas acontecem fora do seu âmbito e não estão a ser devidamente sistematizadas, prova é a inexistência de um relatório do governo que faça a súmula dessa mudanças. A EAC, o seu Plano de Acção, deve ser refinado urgentemente para que haja a possibilidade de medir o seu impacto na vida dos cidadãos.

## 12. Recomendações relativas à EAC

O Plano 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. Parte de um estudo de percepções que descreveu uma parte dos problemas. 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. Por outro lado, 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.

Eis algumas recomendações de acções de devem ser levadas a cabo para se acelerar a implementação da EAC e para garantir que haj resultados palpáveis:

- É necessário que os Planos de Acção sejam revistos no sentido de englobarem actividades que se liguem aos objectivos de combate à corrupção. Isto passa por se distinguir o que é actividade anti-corrupção propriamente dito e o que é actividade de reforma administrativa do Estado
- É urgente que se estabeleçam indicadores de base da EAC, que possam ajudar a medir o progresso da estratégia; isto pode ser feito através de levantamentos sectoriais sobre a situação corrente de cada sector
- Devem ser estabelecidas formas alternativas de medição do impacto, dado que a única forma vigente é através de inquéritos de satisfação dos utentes
- Um inquérito nesta perspectiva deve ser lavado à cabo urgentemente para se avaliar as mudanças que a EAC possa estar a trazer
- É imperioso que o MFP estabeleça um sistema de monitoria e avaliação para que os achados da reforma sejam captados de modo a orientar o seu progresso; um sistema de informação sobre a EAC deve estar estabelecido nos níveis centrais e locais
- A implementação da EAC deve ser levada a cabo de forma integrada, não privilegiando-se algumas províncias em detrimento de outras, com principal ênfase para Maputo
- A revisão da legislação anti-corrupção e a sua harmonização com as convenções internacionais, em especial com a Convenção das Nações Unidas, é urgente em Moçambique
- Também é urgente a criminalização do enriquecimento ilícito e o reforço da regulação sobre declaração de bens e conflito de interesse
- Deve haver maior articulação institucional entre a CIRES, UTRES e MFP com vista à definição clara das competências de cada um dos órgãos no concernente a implementação da EAC
- Deve ser concedido espaço para que a Sociedade Civil faça a monitoria independente da implementação da EAC, devendo os sectores críticos envolvidos partilhar informação relevante com a mesma
- É preciso repensar a ideia de que a monitoria da EAC pode ficar entregue aos Observatórios de Desenvolvimento e aos Conselhos Consultivos Distritais; esta não é a melhor solução pois os ODs são “eventos” que apenas discutem assuntos muito gerais de desenvolvimento em curto tempo; e os Conselhos Consultivos estão confinados ao OIIL (Orçamento de Investimento de Iniciativa Local), tendo uma ligação marginal com outros

instrumentos de governação; mesmo em termos do OIIL, estão mais voltados para a chamada aprovação de projectos, sem um envolvimento posterior no acompanhamento da execução dos projectos aprovados.

### 13.LISTA DE ENTIDADES VISITADAS

#### Maputo- Cidade:

- **BAU** - Simulação para tratar do Registo Automóvel
- **Conservatória do Registo Predial** :informação fornecida com aval da Conservadora
- **Conservatória do Registo Automóvel:** Entrevista com o Conservador, Dr. Valia
- **Conservatória do Registo Comercial:** Entrevista na condição de anonimato
- **Ministério das Finanças:** não foi possível ter informação oficial, porque o Secretário Permanente disse não conhecer o CIP e nem para que fins solicitava a informação
- **Gabinete Central de Combate a Corrupção e Procuradoria-Geral da República** - A Dr<sup>a</sup> Sandra Torre do Vale prometeu dar a informação solicitada, mas até ao a altura não enviou a pesar da insistência que foi feita e de ter ficado com o meu contacto.
- **Ministério da Saúde** – A informação oficial foi obtida através de documentos enviados pelo Secretário Permanente pese embora este não tenha acedido ao nosso pedido para uma entrevista;
- **Ministério de Educação e Cultura** - observação directa sobre a existência e eficiência dos Centros de Atendimento;
- **Centro de Higiene Ambiental e Exames Médicos (CHAEM) de Maputo** – Entrevista com a directora da CHAEM e observação directa;
- **Escola Secundária e Pré-Universitária Josina Machel** - Simulação de pedidos de certificados e declarações;
- **Escola Secundária e Pré-Universitária Samora Moisés Machel** - Simulação de pedidos de certificados e declarações;
- **Hospital Central de Maputo** – Observação in loco;
- **Centro de Saúde da Malhangalene** – Observação in loco e entrevistas formais a utentes, enfermeiros e serventes;
- **Centro de Saúde da Polana** Observação in loco e entrevistas formais a utentes e serventes;
- **Hospital Militar de Maputo** - Observação in loco e entrevistas formais a utentes e serventes;

#### Quelimane- Zambézia

##### Visitas de trabalho:

- **BAU**- Simulação de pedidos de registo automóvel e predial
- **Comando Provincial da PRM**- O encontro foi com o Director da Segurança e Ordem Pública e o Comandante Provincial da Polícia de Trânsito, nomeadamente Jeremias Sebastião Machaieie e Chimene
- **CHAEM**- observação directa
- **Direcção Provincial do Plano e Finanças**- a informação foi recolhida com base na matriz entregue a direcção. Não foi possível ter um encontro com a Directora Provincial de finanças por na altura ter estado a orientar a visita da Primeira-Ministra a província. Os

técnicos presentes recusaram-se a acompanhar-me na visita alegando que só a Directora é que podia autorizar que um técnico me acompanhasse

- **Direcção Provincial de Saúde-** O encontro e algumas visitas foram realizadas na companhia do Inspector Provincial Chefe, Zeca Sande
- **Direcção de Saúde da Cidade-** Observação directa de Caixas e Livros de Reclamações
- **Direcção provincial de Registos e Notariado-** o encontro foi com o notário provincial, Sérgio Miambo
- **Direcção Provincial de Educação-** A directora estava ausente e como tal as informações foram fornecidas pelo Inspector Provincial e pelo Director Provincial de Recursos Humanos.
- Encontro com a Secretaria Permanente Provincial
- **Escola Secundária 25 de Setembro-** observação directa de Cixas e Lvros de Rclamações
- **Hospital Provincial de Quelimane-** observação directa de Caixas e Livros de Reclamações, Gabinete do Utente e Linha e testagem da Linha Verde
- 1ª e 2ª esquadras da cidade de Quelimane
- Secretaria Permanente Provincial- Encontro com a Secretária Permanente Provincial

## **Nampula-Cidade**

### **Visits:**

- **Alfândegas-** observação directa nas várias repartições provinciais
- **BAU-** Entrevista com o representante do BAU na condição de anonimato
- **Comando Provincial da PRM-** não foi possível colher informações, pois a Comandante Provincial mostrou-se sempre indisponível
- **CHAEM-** Observação directa
- **Direcção Provincial do Plano e Finanacas-** Não foi possível autorização para ter informações porque o Director Provincial estava a realizar um trabalho com uma equipa ida de Maputo
- **Direcção Provincial de Saúde-** Observação directa de Caixas e Livros de Reclamações.O Director Provincial encarregou um funcionário para me acompanhar na vista de trabalho, mas este alegou falta de tempo até a minha partida, dizendo que a informação que eu precisava necessitava da colaboração dos seus colegas e que na altura estava sem tempo para ops contactar e que recolheria a informação e enviaria por fax
- **Direcção Provincial de Registos e Notariado-** não foi possível o encontro com o Director Provincial por se achar sempre indisponível.
- **Direcção Provincial de Educação-** Informação na condição de anonimato.
- Secretaria Permanente Provincial- Entrevista com o responsável pela área da Reforma do Sector Público ao nível da província, Dr. Mucapera
- **Hospital Provincial de Nampula-** Observação directa de Caixas e Livros de Reclamações e verificação da existência de uma linha verde.
- Secretaria Permanente Provincial- Entrevista com o responsável pela área da Reforma do Sector Público ao nível da província, Dr. Mucapera
- 1ª esquadra de polícia

## **Inhambane-Cidade**

### **Visitas:**

- **BAU-** simulação para tratar do registo automóvel e predial
- **Visita a primeira esquadra e Comando Provincial-** Observação directa
- **CHAEM-** observação directa
- **Posto de Saúde-** Observação directa
- **Escola Industrial e Comercial-** observação directa

## Cidade de Lichinga

### Visitas:

- **Hospital Provincial de Lichinga** - Observação in loco
- **Escola Secundária e Pre-Universitária Paulo Samuel Kankhomba-Lichinga** - Observação in loco
- **Comando Provincial da República do Niassa** – Entrevista ao Chefe do Departamento dos Recursos Humanos – Vasco Manuel Ndove;
- **Direcção Provincial de Saúde do Niassa** – Entrevistas feitas ao Inspector Provincial substituto de Saúde - Franco Chicoposso;
- **Direcção Provincial de Educação e Cultura** - a informação foi recolhida através da observação in loco e entrevista a João Sarmento afecto ao Departamento de Planificação;
- **Direcção Provincial das Finanças do Niassa** - a informação foi recolhida com base na matriz entregue a direcção devido a indisponibilidade de técnicos para passar a informação.;
- **Direcção Provincial de Registos e Notariado do Niassa** - a informação foi recolhida com base na matriz entregue a direcção;
- **Procuradoria Provincial da República do Niassa** – Entrevista feita ao procurador provincial do Niassa – Patricio Gabriel Cucorreia;

## Cidade da Beira

### Visitas:

- **Comando Provincial da República de Sofala** - Entrevista feita ao Comandante Provincial da PRM – Zacarias Cossa;
- **Direcção Provincial de Saúde de Sofala** - Entrevista feita a directora provincial de Saúde - Marina Karigianes, utentes, bem como através da observação directa;
- **Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala** - Entrevista feita ao técnico afecto ao Departamento de Administração e Finanças e ao técnico afecto a área de Inspeção –Inácio Dale bem como através da observação directa;
- **Direcção Provincial das Finanças de Sofala** - a informação foi recolhida com base na matriz entregue a direcção;
- **Balcão de Atendimento Único** - Simulação para tratar do Registo Automóvel e Registo Comercial;
- **Escola Secundária Samora Moises Machel- Beira** - Observação directa e Simulação de pedidos de certificados e declarações ;
- **Escola Secundária Mateus Sansão Mutemba-Beira** - Observação directa e Simulação de pedidos de certificados e declarações ;
- **Hospital Central da Beira** - Observação directa, entrevistas informais com utentes e alguns enfermeiros;

#### 14. REFERÊNCIAS

CIP (2008): Avaliação da Corrupção no Sector Florestal em Moçambique. Um mapeamento das principais práticas e estruturas de oportunidade para a corrupção na gestão dos recursos florestais em Moçambique. Centro de Integridade Pública. Maputo

CIP (2008): Contributos para uma Melhoria do Quadro Legal Anti-Corrupção em Moçambique. Centro de Integridade Pública. Maputo

CIP (2008): Avaliação da Corrupção no Sector Florestal em Moçambique. Um mapeamento das principais práticas e estruturas de oportunidade para a corrupção na gestão dos recursos florestais em Moçambique. CIP. Maputo

CIRESP (2006). ESTRATÉGIA ANTI-CORRUPÇÃO (2006-2010). Aprovada pelo Conselho de Ministros na 8ª Secção Ordinária de 11 de Abril

Direcção Provincial de Educação e Cultura do Niassa (2008). Termos de Referência para Supervisão Provincial. Lichinga

Direcção Provincial de Saúde de Niassa (2008). Proposta de Critérios Básicos para a Selecção e Classificação dos candidatos para vagas existentes na DPS

Justiça Ambiental (2007) Relatório Preliminar sobre a Problemática das Florestas em Cabo Delgado, Dezembro de 2007.

Ministério de Educação e Cultura. Matriz de Monitoria do Plano de Acção Nacional de Combate à Corrupção (2007-2010)

Ministério da Saúde (2008). Matriz da Estratégia Anti-Corrupção no Sector de Saúde

Ministério de Educação e Cultura. Matriz de Progresso: Relatório sobre a Implementação das Actividades Anti-Corrupção no ano de 2007

Ministério da Função Pública (2008). Relatório sobre a Implementação da Estratégia Anti-Corrupção. *Documento produzido pela UTRESP*. Maputo

Ministério da Saúde. Gabinete de Inspeção (2008). Resumo Informativo: Reuniões Provinciais sobre a Corrupção no Sector de Saúde. Maputo

República de Moçambique. Fórum Nacional Anti-Corrupção (2007). Plano de Acção Nacional de Combate à Corrupção (2007-2010)

## Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique 2008

Este relatório foi produzido pelo Centro de Integridade Pública, 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.

A monitoria da Estratégia Anti-Corrupção foi levada a cabo pelas seguintes organizações, que contaram com o apoio da MS-Moçambique:

**FOPROI:** Fórum de ONGs de Inhambane, criado em 2002 como organização coordenadora da Sociedade Civil na província, que reúne uma vasta gama de organizações e trabalha para o alívio da pobreza através da promoção da boa governação, desenvolvimento do capital humano e desenvolvimento económico ao nível da província e do distrito.

**FONGA:** Fórum de ONGs de Gaza foi criado por 18 organizações, em 1998, contando neste momento com 235 organizações filiadas. O Fonga trabalha nas áreas da Democracia e Boa Governação, Combate ao HIV/Sida, Filantropia local e Empreendedorismo.

Abril de 2009

Você pode **deter** a  
**CORUPÇÃO**



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



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY  
Boa Governação-Transparência-Integridade  
Good Governance-Transparency-Integrity  
Av. Amílcar Cabral, 903. 1º Andar. Caixa Postal: 3266  
Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 31 76 61  
cipmoz@tv cabo.co.mz  
Maputo - Moçambique