



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

Breve análise à estratégia

ANTI- CORRUPÇÃO

do Governo

Documento de Discussão nº 1

Por Marcelo Mosse

Breve análise à Estratégia Anti- Corrupção do Governo:

*Do dilema salarial,
dos códigos de conduta e da urgência
de planos de acção sectoriais*

Ficha Técnica:

Título: Breve análise à Estratégia Anti-Corrupção do Governo:

Do dilema salarial, dos códigos de conduta e da urgência de planos de acção sectoriais

Autor: Marcelo Mosse

Edição: Centro de Integridade Pública de Moçambique

Design da Capa: Élia Manjate

Layout: Élia Manjate

Impressão: -----

Maputo, Março de 2005

O estudo e a edição tiveram o patrocínio da Fundação Friedrich Ebert, Maputo



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY
Boa Governação-Transparência-Integridade
Good Governance-Transparency-Integrity

Av.Vladimir Lenine, 1447. 2º Esquerdo
Tel.: (+258) 21 32 76 6 - Fax: (+258) 21 32 76 61
Caixa Postal:3622 - Maputo-Moçambique
Email:cipmoz@tvcabo.co.mz ou cipmoz@gmail.com

“Saco vazio não fica de pé”, ditado popular

AGRADECIMENTOS

O Centro de Integridade Pública de Moçambique (CIP) agradece à Fundação Friedrich Ebert pelo seu apoio financeiro para a realização deste estudo e a todos que se dignaram comentar e partilhar as suas análises sobre a corrupção em Moçambique no geral e sobre a Estratégia Anti-Corrupção em particular, tendo em conta os desafios de consolidação da democracia.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANEMO: Associação Nacional de Enfermeiros de Moçambique

BM: Banco Mundial

CIP: Centro de Integridade Pública

EAC: Estratégia Anti-Corrupção

FES: Fundação Friedrich Ebert

FMI: Fundo Monetário Internacional

GCCC: Gabinete Central de Combate à Corrupção

NIS: Nationa Integrity System

ONP: Organização Nacional dos Professores

OM: Ordem dos Médicos

UTRESP: Unidade Técnica de Reforma do Sector Público

ERSP: Estratégia de Reforma do Sector Público

CONTEÚDO

PARTE I

1-Introdução	1
2- Estrutura do Relatório	2
3-Objectivos do Estudo	3
4- A evolução da corrupção em Moçambique	3
4.1 Sobre os factores materiais e éticos do aumento da corrupção em Moçambique	5
5-Enquadramento Conceptual	6
5.1 O conceito de corrupção e as suas várias abordagens	6
5.2 Corrupção preta, cinzenta e branca	8
5.3 O modelo Principal-Agente	8
5.4 Os Limites do Conceito Quando Aplicado a África	10
6. Metodologia	11
7- As percepções sobre corrupção em Moçambique	11
7.1 Percepção versus realidade	15

PARTE II

8-As fontes do diagnóstico e as causas da corrupção de acordo com a EAC	17
8.1 Algumas causas ausentes e fontes ignoradas	19
9- Os pilares de uma estratégia anti-corrupção	21
9.1 Estratégia baseada na repressão	22
9.2 Estratégia baseada na prevenção	23
9.3 Estratégia Baseada na Edificação Institucional	23
9.4 Estratégias Baseadas no Public Awareness	24
9.5 Razões porque falham os programas anti-corrupção	25
10. O perfil da EAC moçambicana: uma ênfase no sancionamento	25
10.1 O problema dos Resultados e dos Indicadores	28
10.2 Abordagem holística e Sistema de Integridade	30
11- Os baixos salários como um dos factores que levam à pequena corrupção	31
11.1 Incentivos e Privilégios na Função Pública em Moçambique	33
11.2 A questão salarial	34
11.3 O que a Estratégia diz em relação a questão salarial	37
12- Sobre os custos morais e os códigos de conduta	40
12.1 A EAC, as Associações Profissionais e os Códigos de Ética	41
13. Sobre a vontade política	42
14. Conclusões	46
15. Recomendações	48
15.1 Para o Sector da Educação	49
15.2 Para o Sector da Justiça	49
15.3 Para o Sector da Saúde	50
15.4 Investir na Educação Cívica	50
Bibliografia	51

PARTE I

1-INTRODUÇÃO

No âmbito do início das suas actividades, o Centro de Integridade Pública de Moçambique (CIP) realizou nos últimos meses, com o apoio da Fundação Friedrich Ebert (FES), três estudos sectoriais sobre corrupção, os quais possibilitaram colher um diagnóstico sobre a natureza do fenómeno nos sectores da Educação, Justiça e Saúde. Trata-se de um contributo para o debate de um problema que suscita a preocupação do Governo de Moçambique, da comunidade internacional e da sociedade civil; um problema que é transversal às sociedades do mundo, pois afecta tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento.

No caso particular de Moçambique, o estudo do fenómeno da corrupção ainda não levou a uma compreensão mais profunda e alargada do objecto, pois a pesquisa tem apenas dado enfoque a estudos de percepção, os quais permitem obter um diagnóstico limitado, apesar de necessário e importante. Realce-se que também não existe em Moçambique pesquisa académica consistente sobre a área, diferentemente de noutros contextos onde cada vez mais a Corrupção vis a vis o seu Controlo em Democracia tem tido um espaço cada vez maior no debate académico, havendo já especialistas sobre a matéria.

Os três estudos realizados consistiram em levantamentos/inventários dos mecanismos e oportunidades para a corrupção nesses sectores, tendo-se também identificado e traçado o perfil dos actores passivo e activo da corrupção e avaliado o papel das instituições de controlo e *accountability* dentro dos mesmos, como são os casos dos organismos de Inspecção e das Organizações Sócio-Profissionais.

Os estudos sectoriais permitiram-nos uma compreensão, embora igualmente limitada, das particularidades e especificidades que envolvem a corrupção em Moçambique, uma vez que cada sector do Estado pode apresentar estruturas de oportunidade peculiares e mecanismos diferentes dos que se verificam noutros sectores. Há quem considere que a corrupção nas várias áreas do sector público tenha as mesmas características e manifestações, dado que ela acontece na relação procura/oferta de serviços públicos por parte dos cidadãos, numa interacção onde os funcionários públicos encarregados de oferecerem esses serviços exigem subornos e cobram rendas.

Contudo, à medida que fomos desenvolvendo os estudos sectoriais, as pistas apontam para que as formas de corrupção podem não ser idênticas. Se a cobrança de suborno, o roubo e o peculato são transversais a todos os sectores, a extorsão, que é muito frequente no âmbito da administração da Justiça, já não se verifica no sector da Saúde.

Outra particularidade do sector da Saúde tem a ver com o absentismo dos médicos, que gastam muito do seu tempo em clínicas privadas, contribuindo para a criação de filas de espera e levando a que alguns funcionários se aproveitem dessa morosidade para efectuarem cobranças ilícitas. Por sua vez, no sector da Educação encontramos um tipo de extorsão que não é a monetária, mas sim a sexual. Os estudos mostraram, em suma, que, como complemento a uma estratégia global e transversal, o Governo poderia adoptar planos de acção específicos para cada sector, os quais teriam por base essa compreensão sectorial e suprissem as dificuldades de coordenação que poderão advir da implementação da estratégia.

Um *draft* deste relatório foi apresentado e discutido publicamente no passado dia 28 de Fevereiro de 2006, com a presença de cerca de 50 pessoas, tendo várias figuras da sociedade civil comentado e criticado o documento. Parte dos reparos feitos ao presente relatório e à proposta de Estratégia Anti-Corrupção do Governo estão já devidamente enquadrados no documento. Entre as figuras que se dignaram comentar, destacam-se o PCA da Ética Moçambique (Abdul Carimo Issá), o pesquisador João Graziano Pereira (do IMD), a Dra. Alice Mabota (da Liga dos Direitos Humanos), o jornalista Salomão Moyana (do semanário Zambeze), o político Raul Domingos (PDD), Mário Ussene (do Centro de Arbitragem e Conciliação), a pesquisadora do Institute for Security Studies da RAS, Ana Leão, o investigador Joseph Hanlon (que tem investigado vários problemas ligadas à corrupção em Moçambique). Em todo o caso, o documento reflecte a análise do Centro de Integridade Pública de Moçambique.

2- ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O presente relatório está organizado em duas partes.

A primeira parte apresenta uma contextualização da evolução da corrupção em Moçambique desde que o país conquistou a independência, em 1975, a qual destaca o contexto político e as principais práticas, oportunidades e factores que caracterizaram o crescimento do fenómeno. Fazemos a seguir um enquadramento conceptual, onde se discute brevemente alguns conceitos de corrupção e apresentamos também a metodologia que norteou este trabalho. A área seguinte do relatório tenta fazer um breve retrato das percepções sobre corrupção em Moçambique, incluindo uma pequena discussão sobre os limites dos estudos de percepção enquanto instrumento de medição.

A segunda parte do documento dedica-se à discussão da Estratégia Anti-Corrupção apresentada pelo Governo em Dezembro 2005 e aprovada em Abril de 2006. A discussão começa por criticar o diagnóstico realizado para dar corpo à EAC e por mostrar como o documento do Governo não aprofunda o perfil das causas da corrupção em Moçambique. O relatório concentra-se em mostrar que a abordagem da EAC é demasiado repressiva, não fazendo um equilíbrio com a prevenção – e aqui as questões salariais e de incentivos

assumem-se como fundamentais. Por outro lado, mostra que a EAC não dá especial relevo a necessidade da codificação de comportamentos na função pública. Por fim, fazemos recomendações de melhoria da EAC, através de uma listagem de actividades e reformas que consideramos urgentes nos sectores da Educação, Justiça e Saúde.

3-OBJECTIVOS DO ESTUDO

O objectivo geral deste estudo é o de contribuir para o aprofundamento da Estratégia Anti-Corrupção desenhada pelo Governo, tendo como referência os três estudos sectoriais já efectuados pelo CIP. O objecto de estudo foi, pois, a Estratégia Anti-Corrupção apresentada pelo Governo ao público em Dezembro de 2005, numa conferência internacional em Maputo. Boa parte do estudo analisa esse documento.

Deve-se, no entanto, referir que, em Abril de 2006, o Governo aprovou em Conselho de Ministros o documento final da EAC, o qual não é substancialmente diferente do anterior. A versão final contém pequenas diferenças ao nível do corpo do texto, na forma do documento: foram incorporadas novas expressões, novos vocábulos e uma linguagem aparentemente mais sofisticada, mas, no essencial, o documento mantém-se inalterado. De Dezembro 2005 até Abril de 2006, a EAC não sofreu alterações substanciais no seu diagnóstico e nas medidas traçadas para combater o cancro.

Os objectivos específicos deste estudo foram os de:

- Buscar os pontos fracos da Estratégia Anti-Corrupção antes de ela ser implementada;
- Verificar até que ponto o diagnóstico apresentado pela Estratégia é profundo e cobre as várias dimensões do problema da corrupção em Moçambique;
- Aferir se a Estratégia adoptada e a lista de actividades são as mais eficazes para a redução da corrupção em Moçambique;
- Enquadrar os resultados dos estudos sectoriais realizados pelo CIP;
- Sugerir pistas para a integração de Planos de Acção Anti-Corrupção dos três sectores estudados, os quais poderão ser desenvolvidos com a colaboração das respectivas organizações sócio-profissionais.

4- A EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Durante o regime autoritário em Moçambique, iniciado em 1975 com a conquista da independência, a pequena corrupção era uma das práticas mais frequentes no aparelho do Estado, e os meios de comunicação social, como a Revista Tempo, traziam nas suas páginas cartas de leitores denunciando abusos de todo o tipo na função pública. Mesmo

assim, essa pequena corrupção não era tolerada e a liderança política punia severamente aqueles que abusavam das suas posições no Estado. Também promovia altos standards morais, os quais eram mantidos apesar de se viver numa situação de salários baixos e uma carência generalizada de produtos alimentares.

Pode-se explicar hoje que o controlo da corrupção durante o regime autoritário tinha a ver com o seu carácter repressivo, mas também no facto de que a divisão entre o Estado e a sociedade era pouco nítida. O sentimento de “sermos nós a refazer” o país estava presente no entusiasmo com que os funcionários estatais e a população se envolviam. Entre 1975 e 1984, as poucas organizações que existiam, mesmo quando tinham objectivos diferentes dos do Estado e do partido no poder, submetiam-se ao seu controlo (Adam, 1997). Havia uma relação de subordinação das agências ao Estado, decorrente do carácter monopartidário da Constituição da República, que considerava o Estado e o Partido como os representantes únicos e legítimos do povo.

De acordo com Moran (2000), os Estados autoritários tendem a limitar a actividade criminal através da regulação excessiva, a qual limita as oportunidades para a corrupção e para as actividades criminosas. Por outro lado, no anterior contexto, as actividades criminosas e as práticas de corrupção eram retratadas politicamente como uma ofensa à ordem dominante. Daí que muitos moçambicanos tenham testemunhado, durante a 1ª República (entre 1975 e 1990 sob o domínio de Samora Machel), à execução de “xiconhocas”, designação que se atribuía àqueles que eram suspeitos de desvio de bens públicos e os que se envolviam em negócios ilícitos. O caso mais proeminente foi a execução pública de Gulamo Nabi, um comerciante acusado de tráfico de camarão.

Com a intensificação da guerra nos meados da década de 80, o perfil de valores morais verificado nos primeiros anos do Estado pós-colonial foi sendo alterado. A guerra arrasou a capacidades das instituições públicas, assim como a própria legitimidade do Estado, levando a uma situação maquiavélica onde “os fins justificavam os meios”. E o país começou a assistir a uma explosão de mercados negros, os quais vendiam sobretudo bens desviados do exército. Para além de produtos alimentares, quantias em dinheiro eram desviadas para fins privados, e recursos naturais, tais como pedras preciosas e dentes de marfim, eram delapidados por protagonistas de ambos os lados do conflito.

As práticas de corrupção prevaleciam sobretudo porque havia oportunidades para tal: fragilidades na supervisão e controle e pobres linhas de prestação de contas. Mas também não se esperava que num ambiente de guerra esses mecanismos funcionassem. Em todo o caso, a reconstrução dos actos de corrupção durante a guerra pós-independência em Moçambique é uma tarefa difícil: as publicações da altura raramente denunciavam a corrupção; por outro lado, os Media eram sujeitos ao controlo governamental e o judiciário era ineficiente, como ainda continua.

Para além da corrupção centrada no conflito armado, havia outras formas e oportunidades para a corrupção, nomeadamente no sistema financeiro e nas finanças públicas. De acordo com Hanlon (2002)¹, nos anos 80, mesmo durante o período da guerra, grandes somas em dinheiro foram roubadas por empresários nacionais e estrangeiros. E em 1988, o chamado Fundo de Desenvolvimento Rural e Crédito Agrícola usou dinheiro doado por parceiros de cooperação como “crédito” para militares da Frelimo, que nunca chegaram a reembolsar o dinheiro. Esta foi claramente uma atitude de “compra” das pessoas que eram ainda resistentes à ideia da introdução da economia de mercado e do fim da guerra em Moçambique. E nos anos 90, a delapidação do sector financeiro foi um processo evidente e apadrinhado politicamente.

4.1 Sobre os factores materiais e éticos do aumento da corrupção em Moçambique

Dois tipos de factores podem ser encontrados por detrás do aumento da corrupção em Moçambique na sequência da democratização: os factores materiais e os factores éticos e de organização do Estado. Em primeiro lugar, e tendo em conta os factores materiais, a corrupção em Moçambique tem sido amplamente relacionada com o baixo nível salarial em vigor na função pública, consequência directa da adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods nos meados da década de 80. As medidas impostas para se dar a volta à crise foram drásticas, tendo implicado um ajustamento macroeconómico que passava pela redução dos gastos públicos, pelo controlo da inflação e pela estabilização da política cambial.

A redução dos gastos públicos (ou a diminuição do tamanho do Estado) levou a uma redução do salário dos trabalhadores da função pública, nomeadamente dos funcionários da saúde, da educação e da administração do Estado. Alguns autores, como Joseph Hanlon, atribuem o aumento das práticas de corrupção no sector público a esse factor. O que se verificou foi que, com baixos salários, os funcionários do Estado partiram para formas ilegais de arrecadação de rendas de modo a garantirem a sua sobrevivência. Stasavage (2000:65) diz mesmo que “a redução dos salários na função pública e o aumento das desigualdades salariais entre o sector público e o privado também contribuíram para o aumento da corrupção”.

De acordo com este autor, a dimensão da corrupção fica então a depender de os funcionários públicos receberem incentivos suficientes para evitarem os retornos que possam receber das práticas corruptas e o aspecto mais importante a ter em conta aqui é o nível salarial na função pública. Para os funcionários de nível inferior, a questão é a de saber se a compensação é tão pequena que eles são obrigados a buscar na corrupção outras formas de sobrevivência; para os funcionários de nível

¹ Hanlon, Joseph, 2002, Bank Corruption Became site of struggle in Mozambique.

superior a questão é a de saber se eles são pagos o suficiente em comparação com o que se paga no sector privado pelo exercício das mesmas funções.

De facto, a carência foi uma das expressões de uma crise económica e social profunda que levou a que os indivíduos e as comunidades procurassem novas formas de sobrevivência. A principal resposta à pobreza conjuntural e estrutural foi dada pelos próprios pobres, através dos apoios procurados, das redes de solidariedade, das trocas com o campo, das iniciativas de auto-financiamento e de microcrédito (Oppenheimer e Raposo, 2002), estratégias de certo modo legítimas e legais, situando-se muitas delas do lado do sector informal. Outras estratégias foram assumidas pelos funcionários do sector público, os quais começaram a usar as suas posições para extraírem rendas e subornos, entre outras formas de desvios. E nenhum sector ficou imune às práticas de suborno e extorsão, de chantagem e peculato, de favorecimento e nepotismo.

Stasavage (2000) refere, aludindo a factores éticos e organizacionais do Estado, que “o aumento da corrupção em Moçambique teve a ver com a mudança das condições básicas para o seu controlo tendo em conta o modelo Principal-Agent”. Isto quer dizer que os burocratas da função pública passaram a reter um extensivo controlo sobre alguns dos processos económicos, onde alguns indivíduos e agências mantiveram o monopólio e poder discricionário sobre a provisão de serviços e bens governamentais.

Ao mesmo tempo, ainda de acordo com o autor, as estruturas de monitoria dos burocratas e os mecanismos de prestação de contas pelas suas acções mudaram drasticamente, enfraquecendo durante a transição para a democracia. Com efeito, as oportunidades para a corrupção foram sendo alimentadas por um cenário em que os oficiais e as agências envolvidas começaram a operar de forma independente, em que os seus esquemas de suborno e cobranças ilícitas não eram controlados por esquemas governamentais centralizados.

5-ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

5.1 O conceito de corrupção e as suas várias abordagens

Para efeito deste estudo não vamos fazer uma discussão aprofundada sobre os conceitos e definições de corrupção. Nem nos parece necessário fazer uma listagem das formas de corrupção conhecidas. Convém, porém, referir algumas notas conceituais muito utilizadas no debate do problema.

Uma definição relevante estabelece a corrupção como uma transacção entre os actores dos sectores público e privado, em que os bens colectivos são ilegalmente

convertidos em ganhos privados (Heidenheimer et al, 1989:6, citado por Andvig et al, 2000). Este ponto é enfatizado por Rose-Ackerman, que diz que a corrupção existe na interface entre os sectores público e privado (Rose-Ackerman, 2000).

A clássica definição de Colin Nye estabelece a corrupção como “um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc) de riqueza ou status” (Nye 1967:416, citado por Andvig et al, 2000). O conceito de corrupção de Nye é, como se vê, um conceito centrado na função pública. Heywood refere que o facto de o conceito se concentrar apenas na esfera pública permite que ele apenas cubra as práticas de corrupção que ocorrem dentro dessa esfera ou na interface entre a esfera pública e a privada; o que faz com que outras práticas que ocorram dentro da esfera privada fiquem de fora, como por exemplo a corrupção financeira (Heywood, 1997, in Williams, 2000, pp. 417:35).

Klitgaard (1998) é outro dos autores que considera a corrupção como uma forma de mau uso do cargo público para benefícios privados ou para fins não oficiais. Ele desenvolveu uma fórmula através da qual se pode definir a corrupção. A fórmula é a seguinte:

$$C=M+D-A$$

Onde: **C= Corrupção; M=Monopólio; D=Discrecionariedade; A =Accountability**

Para Klitgaard, seja tratando-se de uma actividade pública ou privada, seja de uma actividade não lucrativa, aconteça em Bamako ou em Washington, pode-se encontrar práticas de corrupção quando uma organização ou uma pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços, tem a discrecionariedade de decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de accountability, ou seja, essa organização ou pessoa não tem a obrigação de prestar contas. Para Klitgaard, num contexto semelhante, há mais espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, as quais só podem ser controladas se o monopólio for reduzido, a discrecionariedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos (custos) formais/legais. Tal como o conceito clássico de Nye, o conceito proposto por Klitgaard é também demasiado legalista, não acompanhando os valores e os comportamentos sociais.

Inspirados neste modelo Principal-Agente, de que falaremos a seguir, Della Porta e Vanucci (2005) definem a corrupção política e burocrática como: (i) uma violação escondida do contrato que, implícita ou explicitamente, estabelece a delegação de responsabilidades e de algum exercício de poder discrecionário; (ii) por um Agente público que, contra as preferências ou o interesse do Principal (a sua organização

pública), age em favor de uma terceira parte de quem ele recebe um suborno. Assim, de acordo com os autores, os “contratos” que os Agentes estabelecem com o Estado - e nesse sentido com os cidadãos que o Estado representa - impõem o respeito das regras que restringem o poder discricionário do Agente, justamente para limitar o potencial de conflito entre os interesses privados do Agente e os interesses do Principal. Nesta perspectiva, haverá corrupção se o Agente Público não respeitar as regras por causa da intervenção de uma terceira parte, o corruptor; essa intervenção induz o Agente a vender os recursos relacionados com o seu papel (seja um poder de decisão, uma informação reservada ou uma protecção, de modo a obter uma vantagem).

5.2 Corrupção preta, cinzenta e branca

Para evitar aquilo a que Speck et al chamam de “viés culturalista”, Heidenheimer (1970) sugeriu uma linha de investigação tomando como base a conceituação da corrupção pelos próprios actores sociais. Baseando-se numa definição indutiva, o autor sugeriu três categorias de corrupção:

- A corrupção preta: quando a lei e a normal social coincidem
- A corrupção cinzenta: quando os actores avaliam determinados comportamentos de forma controversa
- A corrupção branca: quando a lei reprovava, mas a maioria da população se mostra tolerante (Heidenheimer, citado por Speck e al).

Uma versão mais recente mas contendo os mesmos elementos foi proposta por Mushtaq Khan, que diz que a corrupção é *“um comportamento desviante das regras formais de conduta, de alguém com posição de autoridade pública, por causa de motivos privados como riqueza, poder, status”* (Khan, 1997).

5.3 O modelo Principal-Agente

O modelo Principal-Agente é um dos quadros de referência teórico comumente empregue para se analisar problemas ligados à corrupção. Trata-se de uma situação em que um Agente serve – ou não consegue servir – o interesse do Principal (Banfield, 2000). O Agente é a pessoa que aceita uma obrigação para agir em nome do seu Principal e, fazendo-o, serve os interesses deste com se fossem os seus. O Principal pode ser uma pessoa singular ou uma entidade colectiva (organização ou mesmo o público em geral).

Ao agir em nome do Principal, um Agente terá de exercer uma certa discricção; e quanto maior for o leque de assuntos (medidos em termos de efeitos para os interesses

do Principal) que ele pode exercer, a sua discrição aumenta. De acordo com Banfield, a situação inclui terceiras partes, pessoas ou entidades abstractas, as quais podem ganhar o perder em função da acção do agente. Mas nesta relação há regras (leis e outras normas sociais) cuja violação encerra a probabilidade de penalização (Custos) que é imposta ao violador. Nalguns casos essas regras podem ser mais ou menos ambíguas ou vagas e às vezes não existe a certeza de que elas possam ser aplicadas. Banfield descreve também as situações em que um Agente é corrupto. Um Agente é pessoalmente corrupto quando sacrifica os interesses do Principal em seu benefício, minando a confiança existente; um Agente é oficialmente corrupto se, servindo o interesse do Principal, viola as regras conscientemente, agindo ilegalmente e fora dos padrões éticos, prejudicando os interesses do seu Principal.

A questão dos Custos a que o Agente incorre é relacionada com os níveis de dependência que marcam as relações entre as duas entidades. Antes de tudo, é preciso ficar claro que os Agentes são dependentes em vários graus; mas quanto mais independentes forem, maiores serão os Custos que pode acarretar por um acto de corrupção. A noção de Custos que Banfield expõe deve ser vista como significando um Desincentivo². Os Agentes recebem um conjunto de incentivos que o vão motivar a obedecer e ser leal ao Principal; mas também há um conjunto de desincentivos em caso de desobediência, como o risco de perda de emprego ou de direitos de pensão; estes riscos são desincentivos à desobediência.

De acordo com Banfield, este tipo de relações requer um controlo centralizado, devendo haver uma autoridade capaz de seleccionar os agentes dependentes, estabelecer um sistema claro de incentivos, explicar ao Agente os interesses do Principal e monitorar os monitores³.

Com base neste modelo, podem-se desenhar políticas anti-corrupção que tenham como enfoque na abordagem preventiva e repressiva. A preventiva através da restauração de incentivos e a repressiva através da restauração dos desincentivos em caso de desobediência (os quais incluem os custos penais).

²A dinâmica entre os incentivos e os desincentivos na relação entre o Principal e o Agente parece fundamental para se compreender o alcance desta teoria no estudo da corrupção. Nos Estados Unidos da América, com a sua natureza fragmentada de autoridade tanto dentro como entre o Governo federal, o Estado e as jurisdições locais, o principal incentivo do sistema é o dinheiro, para além de outros incentivos materiais; nos níveis mais baixos da hierarquia governamental, a segurança no trabalho é um incentivo importante; nos níveis médios, a simples ideia de participação em grandes assuntos, servindo boas causas, e a partilha do carisma atribuído aos corpos de elite (como o FBI), também é considerado como um incentivo importante; e ao nível do topo, o poder e a glória funcionam como incentivos, sendo muito difícil encontrar um funcionário governamental ao mais alto nível que tenha aceite uma nomeação apenas em busca de vantagens pecuniárias.

³Banfield nota que os interesses do Principal têm sido estabelecidos como fins, objectivos, goals e propósitos; e dos deveres de um Agente requerem dele acções mutuamente exclusivas ou fins que competem entre si; e a performance do agente é monitorada rigorosamente e, se houver alguma dúvida em relação a sua lealdade, a possibilidade de demissão é grande.

5.4 Os Limites do Conceito Quando Aplicado a África

O conceito de corrupção, quando aplicado ao contexto africano, terá de ser mais cuidadoso. Os estudos sobre corrupção têm vindo a ser dominados por duas disciplinas, nomeadamente a ciência política e a economia política, usando geralmente um conceito de corrupção influenciado pelo tipo ideal weberiano de burocracia legal-racional, o qual opera uma distinção clara entre o público e o privado.

Esta abordagem conceptual encerra vários problemas, segundo De Sardan (2001). O primeiro problema da compreensão legalista da corrupção radica do facto de que nem todos os actos de corrupção podem ser cobertos pela lei. No caso de Moçambique, embora o crime de corrupção estivesse já previsto em vários dispositivos legais herdados do anterior Estado colonial, só em 2004 é que o Estado pós colonial adoptou um enquadramento penal específico, onde, no entanto, práticas como a oferta de presentes na administração pública em troca de favores não são consideradas ilícitas.

Este é justamente o segundo problema levantado por De Sardan: a ideia de que a existência de códigos distintos de Estado a Estado leva consequentemente a definições distintas de corrupção. O âmbito das práticas de corrupção previstas na França pode ser diferente do âmbito das práticas previstas no Zimbabwe. Um terceiro problema relaciona-se com o facto de que trocas que hoje podem ser consideradas ilegais, amanhã podem ser socialmente aceites.

Com efeito, a definição clássica de corrupção, assente no modelo weberiano, é muito estreita e excessivamente confinada à ilegalidade de tais práticas, definidas sob o ponto de vista do Estado moderno. Para resolver este problema, De Sardan formulou o conceito de “complexo de corrupção”, no qual cabem, para além da corrupção no sentido estrito da palavra, o nepotismo, o abuso de poder, o peculato, a apropriação, etc. Em função da referida limitação conceptual, ressalta a ideia de que existe ainda um défice de abordagens da corrupção através dos olhos das outras disciplinas, como a antropologia e a sociologia, as quais, através da observação directa, dos estudos de caso, da análise de conteúdo, possibilitariam um melhor conhecimento dos mecanismos da corrupção, das representações e das práticas dos seus actores, um conhecimento impossível de obter com recurso apenas a estudos de percepções e sondagens de opinião.

Outros autores têm também alertado sobre essa limitação do estudo de corrupção baseado em conceitos de ciência e economia política. Akhil Gupta (citado por Andvig et al, 2000) analisou como oficiais inferiores da administração pública na Índia executam os seus deveres e concluiu que a convencional distinção entre o público e privado é inaplicável ao contexto indiano. Através de um estudo de caso,

Gupta mostrou que o discurso da corrupção varia de país para país, dependendo da trajectória particular da história de cada país ou da gramática específica de cada cultura. Por outras palavras, de acordo com Gupta, as fronteiras sociais que demarcam os comportamentos aceitáveis não são iguais em todos os contextos; pelo contrário, são culturalmente especificados e socialmente produzidos.

6. METODOLOGIA

Este estudo foi realizado com base em desk research e em algumas entrevistas informais, este último um instrumento de recolha de informação cara a De Sardan (2001). A análise de conteúdo foi fundamental para a desconstrução do documento da EAC. A revisão bibliográfica foi a primeira etapa do estudo, tendo nesta fase sido necessário discutir de uma forma resumida alguma teoria sobre corrupção.

Para além do principal objecto de estudo - a EAC - analisou-se igualmente outra documentação, o quadro regulatório e artigos relevantes, incluindo material publicado nos meios de comunicação social. A experiência internacional no desenho de EACs também foi analisada.

Os debates realizados no Seminário Nacional Sobre a Estratégia Anti-corrupção, em Maputo, incluindo os respectivos grupos de discussão, possibilitaram-nos a recolha de mais informação e opiniões sobre o contexto e a perspectiva de abordagem da EAC.

A opção por entrevistas informais foi uma estratégia para contornar os riscos que a investigação sobre corrupção comporta. Como observa Olivier de Sardan (2001), a pesquisa empírica sobre corrupção é considerada como tendo imensos riscos de enviesamento. Os métodos tradicionais de pesquisa em ciências sociais, nomeadamente a aplicação de inquéritos por questionário e os métodos quantitativos contêm o risco de serem facilmente identificados como interrogatórios policiais, levando ao referido enviesamento, o qual é dado por silêncios às perguntas, pela auto-vitimização e pela condenação do outro.

7- AS PERCEPÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE

A problemática da corrupção em Moçambique está a ganhar cada vez mais espaço nos debates sobre as perspectivas de desenvolvimento de um país que ainda continua na boa graça dos parceiros de cooperação internacional. Os debates apontam para a necessidade de o Governo e a sociedade civil juntarem esforços no combate ao fenómeno, matéria sobre a qual parece haver um grande consenso. O conhecimento público sobre as tendências e dimensão da corrupção em Moçambique tem vindo a tornar-se cada vez mais amplo. Para isso, os meios de comunicação social têm tido um papel importante através da publicação

dos escândalos. Nesta área, os trabalhos do jornalista Carlos Cardoso, assassinado em 2000, tiveram um peso particular.

Os escândalos na comunicação social são um dos instrumentos de medição empírica da corrupção em vários contextos: usam-se os escândalos para se produzir uma quantificação do fenómeno. Esta operação não é feita sem defeitos. Uma das críticas é a de que as análises feitas com base nos escândalos não se encontram na fase inicial (Speck et al, 2000). Por isso, os seus resultados têm um grau elevado de distorção. Primeiro, porque nem todos os actos de corrupção são reportados pela comunicação social; segundo, porque a sua publicação depende do grau de liberdade de imprensa existente num dado Estado e da sensibilidade e experiência dos jornalistas relativamente ao problema.

Em consequência, os indicadores construídos com base em escândalos publicados podem ser enviesados no caso de países onde existe uma imprensa censurada ou sob forte controlo das elites políticas, pois os escândalos não são investigados nem tornados públicos. Por outro lado, de acordo com Speck, a mudança de sensibilidade ou de linha editorial, passando a se dar mais espaço às denúncias de corrupção, pode induzir o observador a concluir que a corrupção esteja a aumentar. Seja como for, o jornalismo investigativo é uma ferramenta indispensável na luta contra a corrupção pois ele permite uma maior exposição dos casos de má conduta. Se a punição e a sanção são da alçada do sector da Justiça, os Media podem jogar um papel importante na identificação e exposição de casos que podem ser alvo de investigação judicial.

Mas esse jornalismo – que teve o seu expoente máximo em Carlos Cardoso, que o elevou à fasquia mais alta do seu papel em democracia, construtivo e atento, engajado na defesa do bem público e livre – está doente. Depois do seu assassinato, deixou de se fazer investigação jornalística em Moçambique. Há quem possa pensar que, actualmente, e pelo volume de escândalos de corrupção publicados, temos hoje mais investigação nos Media. Mas o que acontece é que os escândalos são apenas divulgados e não investigados; temos um jornalismo de denúncia que não faz o seguimento permanente dos casos que denuncia.

Alternativas aos escândalos nos Media, em termos de fonte de informação sobre a dimensão da corrupção, são os estudos de percepção. O primeiro estudo dessa natureza realizado em Moçambique (Ética Moçambique, 2001) revelou que as percepções sobre corrupção no nosso país eram muito negativas. O estudo mostrou que a corrupção estava enraizada no Estado e na Sociedade. Levado a cabo nas províncias de Maputo, Sofala e Nampula, numa amostra de 1200 respondentes individuais e 300 institucionais, o documento constituiu uma primeira fotografia da situação da corrupção no nosso país, revelando que:

- A corrupção em Moçambique era dominada pela Pequena Corrupção, em que mais de 21 % das suas vítimas (dentre os respondentes) tinham pago entre 20 a 100% do PIB per capita em suborno, afectando sobretudo áreas

fundamentais ligadas aos direitos dos cidadãos, nomeadamente a Educação, a Saúde, a Circulação e o Emprego;

- A Grande Corrupção acontecia em pequenas proporções (0,4%), mas ela tinha um maior impacto não só por causa dos valores envolvidos mas também devido ao seu poder de corromper o sistema do Estado, incluindo o processo decisório, tanto administrativo como judicial;
- Os números relativos à experiência pessoal com o crime eram igualmente alarmantes, uma vez que nos 12 meses que antecederam o estudo, 1 em 2.4 pessoas foram vítimas de roubo – 41% dos inquiridos;
- No que diz respeito à reputação das instituições, 1 em 2.2 pessoas acreditavam que “muitas” pessoas nas instituições do Estado estavam envolvidas em corrupção, desde agentes da Polícia a funcionários dos Tribunais (incluindo magistrados), passando por altos dirigentes, professores, pessoal da Saúde, etc.
- A confiança dos cidadãos nas instituições do Estado também seguiu a mesma tendência de descrédito.

E em 2005, outro estudo de percepções, mais alargado em termos de amostra, revelou que as percepções continuavam negativas. Com efeito, a Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (UTRESP/Governo de Moçambique, 2005) indicou que os próprios funcionários públicos “partilham a opinião dos outros grupos sobre a evolução negativa da corrupção nos últimos anos. (...) A percentagem de funcionários que considerou o nível da corrupção no Governo de Moçambique hoje ‘muito alto’ (27,5%) é superior ao valor observado em relação ao período de ‘há mais de uma ano atrás (21,9%)’. Vistas na perspectiva dos funcionários, as causas da corrupção mais importantes são as que se relacionam com a baixa remuneração e a ausência de incentivos (58% e 38%, respectivamente), seguidas da ausência de um sistema eficaz de denúncia, reforçada pela falta de um sistema judicial independente e mais eficaz (50% e 39%, respectivamente)” (2005:106)⁴.

Este estudo, baseando-se numa amostra de 2.447 agregados famílias, 992 funcionários públicos e 486 empresas, distribuídos por todo o país, teve como o propósito recolher informação sobre as percepções dos cidadãos acerca dos serviços públicos e a sua avaliação sobre o grau de honestidade desses serviços. Os agentes da Polícia surgiram como a instituição mais desonesta. Concretamente, 30.3 % das empresas ouvidas, 23.6 dos agregados familiares e 22.6 dos funcionários públicos consideraram os agentes da polícia

⁴De acordo com o seu Sumário Executivo, o estudo foi baseado em três inquéritos paralelos, dirigidos às famílias, empresas e funcionários. Foram inquiridas 2447 famílias, 486 empresas e 992 funcionários, distribuídos por todo o território nacional. Os questionários visavam recolher informação sobre a percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos, as suas experiências e a avaliação sobre o grau de honestidade desses serviços, assim como uma avaliação mais geral sobre os problemas do país. O questionário das empresas dava, para além disso, uma atenção especial ao ambiente de negócios e a aspectos relativos à gestão do pessoal, dos orçamentos e contratos nas instituições públicas.

como os principais corruptos. E 14.3% das empresas, 15.3% dos agregados familiares e 14.2 % dos funcionários públicos consideram a Polícia como a segunda instituição mais desonesta.

Por outro lado, as instituições governamentais tiveram um resultado de certo modo surpreendente. Com efeito, apenas 3.6% dos agregados familiares, 0.9 % das empresas e 0.7% dos funcionários públicos consideraram que Governo era a mais desonesta instituição no país. No que diz respeito a partidos políticos, 9.4% dos agregados familiares, 4.8% dos funcionários públicos e 3.8 % das empresas consideraram que os partidos eram as piores instituições em Moçambique. Os dados mais reveladores vieram quando os respondentes foram chamados a estabelecer um ranking das instituições numa escala entre “muito honesto” e “muito desonesto”. A Polícia foi considerada como a instituição mais desonesta. Num outro ponto da escala – do lado das instituições honestas – situaram-se as organizações religiosas, as ONGs e os órgãos de comunicação social. Por outro lado, a opinião sobre os tribunais era mais equilibrada, com as empresas a considerarem os tribunais como sendo mais desonestos que honestos, enquanto os agregados familiares e os funcionários públicos lhes atribuíam alguma credibilidade.

O estudo permitiu traçar um pequeno retrato das formas e tipos de corrupção existentes em Moçambique, destacando-se o suborno na área do licenciamento de actividades, embora, do ponto de vista das empresas, haja no país pouca corrupção nessa área (39% das empresas considerou que não havia corrupção no licenciamento de actividades económicas).

Por sua vez, o sector judicial continuou a não merecer a credibilidade da sociedade. Na mesma pesquisa, 39.1 % dos agregados familiares inquiridos consideraram que “o sistema da Justiça não merece confiança”, e 60.8 considerou que os apenas os fracos e os pobres não são capazes de fugir à Lei. Por outro lado, a maioria das empresas (52%) concordaram com a declaração segundo a qual “os tribunais são dependentes do Governo” e 65 % de empresas consideraram que a corrupção era um grande obstáculo à melhoria da performance dos tribunais.

Este estudo também deu pistas sobre as razões que levam as pessoas a não denunciarem os actos de corrupção. E a razão mais apontada foi o medo de represálias: 61.3% (funcionários públicos), 49.9% (empresas) e 46.8 dos agregados familiares. Outros factores apontados foram o sentimento de que os procedimentos de investigação são complexos, que nalguns casos não se podia provar, que não se conhecia os procedimentos sobre como denunciar os corruptos, etc.

Em todo o caso, é preciso referir que num inquérito de opinião pública realizado em 2005 pelo Afro-Barómetro em Moçambique apurou-se que a corrupção não figurava na lista do 10 principais problemas dos moçambicanos; os problemas mais comuns eram a fome, o desemprego, a pobreza, o custo de vida, etc. Isso significa que boa parte da sociedade

civil moçambicana estava desmobilizada e apenas uma minoria que estava consciente dos malefícios da corrupção, sendo portanto importante que se desencadeassem acções de mobilização e educação cívica.

7.1 Percepção versus realidade

Os estudos de percepção dão-nos uma parte da informação necessária para a compreensão do fenómeno e para o desenho de políticas. Pode-se inferir claramente, com base nos resultados dos dois estudos, que uma das prioridades do Governo apontaria para a necessidade de se despolitizar a administração da Justiça; ou de se investir na reconquista da confiança dos cidadãos numa área fundamental para a luta contra a corrupção: a área da denúncia da corrupção e da protecção dos denunciantes. Mas ambos os estudos contêm as suas limitações. Só para nomear, uma delas é o de não terem procurado captar a opinião dos inquiridos sobre as causas da corrupção em Moçambique e sobre a excessiva confusão entre Partido e Estado, a qual dificulta a responsabilização na administração pública.

No geral, os estudos de percepção apresentam problemas por várias razões. A começar pela definição do conceito de corrupção, que é variado nas diversas pesquisas que se realizam, sejam inquéritos de opinião pública ou sondagens. Algumas definições dão mais enfoque à corrupção política, enquanto outras preferem enfatizar a pequena corrupção. Nos inquéritos sobre a experiência vivida, algumas questões tentam olhar para a extensão do nepotismo, do cronismo e da patronagem, enquanto noutras pergunta-se mais sobre a frequência com que os inquiridos tiveram uma relação com pagamentos extras em diferentes situações ou até que ponto os incidentes estão muito espalhados num dado país.

De acordo com Tina Seroide, a maioria das sondagens e inquéritos olham para a impressão geral sobre a dimensão da corrupção, o que significa saber as intuições subjectivas das pessoas sobre a magnitude de uma actividade escondida. Isso coloca problemas sobre até que ponto essas percepções reflectem o real estágio do problema. Por via dos estudos de percepções, realça a autora, fica-se a saber do que pensa a sociedade quando pensa em corrupção. E a quantificação dessas percepções também é altamente ambígua: capta-se a impressão geral, mas fica-se sem saber até que ponto esse nível de corrupção quantificado reflecte a frequência dos actos corruptos, a dimensão do suborno e do *rent seeking*, os níveis de extorsão e as fragilidades dos mecanismos de controlo dentro de cada sector do Estado, etc.

Muitas pesquisas também não especificam o que é que querem dizer quando falam sobre corrupção, tornando difícil aos inquiridores responderem quando são questionados sobre a quantificação do “uso de funções públicas para ganhos

privados ou partidários”. As percepções, pelo facto de serem subjectivas, podem surgir enviesadas dado que são facilmente influenciadas por rumores e pela atenção que os Media dão aos assuntos ligados à corrupção. Por outro lado, as percepções dependem sobretudo da perspectiva do respondente. Se um respondente pertence à elite⁵, ele será menos oposto à corrupção, diferentemente das pessoas que vivem nas áreas mais pobres da sociedade.

Para um dos intervenientes no seminário de discussão deste relatório, o académico João Pereira, o problema dos estudos de percepção já realizados em Moçambique não decorrem do uso de inquéritos, mas da metodologia na qual esse uso assentava. Por isso, na sua opinião, é necessário analisar e debater o tipo de perguntas formuladas mas também discutir o tipo de amostras usadas. Por exemplo, o ter-se, num inquérito, uma população demasiadamente rural ou demasiadamente urbana, ou maioritariamente do sul ou do norte, podia viciar os dados da amostra e a qualidade das respostas.

Um exemplo de como o tipo de amostra pode afectar a compreensão do problema neste domínio é ir-se ao terreno para colher percepções sobre corrupção nas Alfândegas e incluir-se na amostra cidadãos que nem sequer tem um contacto regular enquanto utilizadores dos serviços das Alfândegas. Esses cidadãos podem ter as suas percepções, negativas ou positivas, sobre corrupção e integridade nas Alfândegas, mas serão sempre percepções enviesadas.

⁵ Trata-se aqui de uma referência às franjas das elites políticas e empresariais com alguma ligação à corrupção; obviamente, em determinadas sociedades, as elites, nomeadamente à intelectuais e algumas franjas de profissionais liberais têm assumido um papel de relevo no combate à corrupção.

PARTE II

8-AS FONTES DO DIAGNÓSTICO E AS CAUSAS DA

CORRUPÇÃO DE ACORDO COM A EAC

A adopção de uma Estratégia, qualquer que seja, visa em último lugar resolver um problema encontrado num dado sector social ou instituição. Para que uma estratégia tenha fundamento na realidade, ela deverá partir de um diagnóstico detalhado, o qual terá por objectivo identificar, no caso vertente, os níveis e os tipos de corrupção prevalentes. Esse diagnóstico pode ser complementado por via da avaliação das atitudes da sociedade e das tendências do seu comportamento relativo à corrupção.

Também é fundamental que as EACs tenham em conta contextos políticos, económicos e culturais específicos, sendo essa contextualização cada vez mais importante para se situar uma estratégia concreta. Alguns aspectos contextuais que podem influenciar uma EAC nos países no processo de consolidação democrática são:

- Redesenho institucional não acabado (veja-se o quadro regulatório específico)
- Herança de uma burocracia pesada onde persiste a falta mecanismos de prestação de contas
- Falta de tradição do judiciário no ataque de problemas ligado a conflito de interesses
- Privatizações mal geridas, as quais empurraram as antigas elites politicas para o exercício de um rent-seeking pernicioso à economia, dado que não se regista o investimento produtivo
- Nepotismo, clientelismo politico e traços de neo-patrimonialismo
- Sociedade civil muito fraca e alvo de apropriação hegemónica do Estado

A Estratégia Anti-Corrupção (EAC) aprovada parece não ter contemplado uma avaliação mais rigorosa das causas que ditaram os actuais da corrupção em Moçambique. Como dissemos, os estudos de percepção não trazem dados específicos sobre as causas; preferiram olhar para a dimensão e para as experiências vividas, assim como para a confiança nas instituições. Partem do princípio de que a corrupção existe em Moçambique, mas não procuram traçar-lhe as origens e a evolução, os factores que possibilitaram o seu crescimento, etc, aspectos que consideramos importantes para serem tomados em conta num desenho de políticas de reforma.

A elaboração da EAC baseou-se, de acordo com o documento, nas seguintes fontes: Pesquisa Nacional de Base sobre Governação e Corrupção, um “Diagnóstico” preparado

para a elaboração da “Estratégia Global”, consultas com os cidadãos, o Sector Privado, a Comunidade Internacional e a Sociedade Civil, o Estudo da Ética Moçambique, o estudo da UEM/Afro barómetro, o estudo do CEE-ISRI/ECA e os relatórios de balanço de implementação da Reforma do Sector Público.

Embora nenhuma dessas fontes tenha tentado captar exhaustivamente as causas da corrupção em Moçambique, o documento traça aquilo que considera serem “as causas principais e motoras da corrupção em Moçambique”, considerando as seguintes:

- Falta de aplicação das leis e regulamentos;
- Falta de prestação de contas das instituições;
- Fraqueza dos mecanismos de controlo e supervisão;
- Fraqueza do cometimento dos gestores da administração pública no combate à corrupção;
- Prática do nepotismo e favoritismo;
- Fraqueza da participação da sociedade civil no combate à corrupção.

Algumas destas fraquezas não são causas mas sim sintomas de um problema mais profundo cujas causas podem residir no carácter neo-patrimonial e clientelista com que a administração pública é gerida em Moçambique. A quarta fraqueza apontada na EAC pode inserir-se neste contexto. Mas também não se percebe o alcance da sexta fraqueza. Como é que a “fraqueza da participação da sociedade civil no combate à corrupção” pode ser uma causa da corrupção em Moçambique? Se a corrupção já existe, como é que a inacção da sociedade civil pode ser uma das suas causas? Que sociedade civil? E qual é o papel da classe política? E da classe empresarial?

Sobre o papel da classe política, vários participantes no seminário de discussão do draft deste relatório foram unânimes em considerar que a classe política em Moçambique tem um papel nulo na luta contra a corrupção, e essa sua inacção pode ser entendida como um exemplo dramático da falta de responsabilização que ainda caracteriza a administração pública em Moçambique. Também o sector privado moçambicano ainda não está envolvido em processos claros de luta contra a corrupção – o sector privado que surge como um elemento crucial nesta área dado que é geralmente o corruptor – exceptuando uma iniciativa que está a ser desenvolvida pela Associação Comercial e Industrial de Sofala (ACIS), a única que deu avanços no sentido da discussão do seu papel nessa luta. Por outro lado, há que registar as fragilidades da Assembleia da República enquanto entidade de oversight, a qual tem sido caracterizada por muita fraqueza.

Na EAC persistem ainda formulações inconsistentes, como a de se considerar que o nepotismo e o favoritismo são causas ou manifestações de corrupção. Mas não será o nepotismo um mecanismo de abuso do poder implicando uma privatização e uma distribuição muito enviesada dos recursos do Estado? Um comportamento natural humano que tem como finalidade o favorecimento de amigos, familiares ou pessoas próximas e de confiança? Um

acto de corrupção que implica a distribuição (não democrática e “privatizada”) de recursos do Estado⁶? E não será o nepotismo uma forma especial de favoritismo, na qual o detentor de um cargo público prefere nomear para um posto um membro da família (mulher, irmãos e irmãs, crianças, primos, cunhados, etc)? Das causas arroladas, apenas as três primeiras parecem constituir, de facto, causas. As restantes não passam de manifestações de corrupção ou sintomas daí resultantes. Por exemplo, a quarta fraqueza pode ser e muito bem sintoma da quinta fraqueza, que na verdade é uma manifestação.

8.1 Algumas causas ausentes e fontes ignoradas

Dentre as causas ausentes desta lista destacam-se as causas políticas, nomeadamente a confusão entre o Partido e o Estado, uma confusão que distorce os instrumentos de monitoria e accountability dentro de sector público, incluindo as regras de avaliação de desempenho e promoção. O Estado em Moçambique permanece ainda demasiado partidarizado e os funcionários públicos são convidados a filiarem-se no Partido Frelimo. A falta de separação entre Partido e Estado permite que funcionários seniores e juniores possam violar as regras e os procedimentos em benefício próprio sem esperar qualquer espécie de sanção, escudando-se no facto de serem membros da Frelimo.

Outra causa da corrupção em Moçambique liga-se com as privatizações, que criaram uma elite empresarial que veio da política e do exército, mas que nunca soube gerir convenientemente as empresas privatizadas, acabando por acomodar-se em práticas de rent seeking altamente lesivas ao Estado⁷. Mas a EAC, nem no seu diagnóstico nem nas medidas que apresenta, tenta fazer uma abordagem sobre a corrupção política.

⁶ O favoritismo é uma prática exercida por funcionários públicos e políticos, os quais têm acesso a recursos do Estado e poder de decidir sobre a sua distribuição, dando tratamento preferencial a certas pessoas. O favoritismo clientelista é uma prática diária de muitas pessoas no sentido de oferecerem favores aos seus parentes (ao nível da família nuclear, do clã, da tribo, do grupo étnico, do grupo religioso ou da região). O favorecimento também acontece quando se oferece um cargo a alguém sem se ter em conta o mérito da pessoa. O favoritismo é um mecanismo político básico em muitos Estados autoritários e semi-democráticos. Em muitos sistemas não democráticos, a figura do Presidente da República tem o direito constitucional de nomear as figuras para as posições mais altas na hierarquia do Estado, o direito legal ou costumeiro que lhe estende as possibilidades de favoritismo (Moran, 2000). Neste contexto, nesses espaços políticos, o Presidente da República tem sob controlo centenas de postos dentro dos ministérios, do exército e do aparato de segurança, dentro das companhias estatais e para-estatais, ou públicas, no corpo diplomático e no partido no poder.

⁷ Ver toda a história do descalabro da banca estatal (numa primeira fase), da banca privatizada mas com Estado como accionista (numa segunda fase) e mais recentemente das práticas de rent seeking tendo por base o Tesouro do Estado, como atesta os vários relatórios do Tribunal Administrativo.

Por outro lado, a EAC tem a particularidade de deixar de lado a falta de incentivos na administração pública como uma das causas que leva à corrupção. Com efeito, depois de arrolar “causas” que arrola, o Governo refuta o argumento de que os baixos salários na função pública podem ser um dos factores que levam à corrupção no Estado, nomeadamente à pequena corrupção, caracterizada por cobranças de subornos e rendas. Contudo, nos estudos sectoriais levados a cabo pelo Centro de Integridade Pública, nomeadamente os estudos sobre corrupção na Educação, Justiça e Saúde, os baixos salários foram apontados por professores, enfermeiros e funcionários da Justiça como um dos factores que os empurra para a corrupção.

Como considerou a Dr.ª Alice Mabota, da Liga dos Direitos Humanos, a EAC peca por não trazer exemplos de manifestações de corrupção. Para ela, o documento devia apontar exemplos conhecidos de corrupção, como os casos que acontecem nas terras e nas Alfândegas; na sua óptica, *“a EAC parece incentivar a corrupção, pois contém muitas zonas cinzentas, como o facto de não aprofundar o debate sobre a falta de mecanismos ou instrumentos de prestação de contas em Moçambique”*.

Uma das grandes lacunas da EAC é que ela não faz uma contextualização da evolução da corrupção em Moçambique desde os primeiros anos da transição para a democracia até presente momento. Vários estudos qualitativos já foram realizados, possibilitando o alargamento dessa compreensão (ver, Gastrow e Mosse, 2002; Hanlon, 2003; 2002; 2000; Speck, 2004; Mosse, 2004; Scanteam, 2004).

Estes estudos abordaram não só a corrupção e o crime organizado (Gastrow e Mosse), mas também as formas e oportunidades para a corrupção ao nível do finanças públicas e do financiamento político (Hanlon e Speck), enfatizando também aspectos ligados ao enquadramento regulatório específico (Mosse, 2004), as oportunidades e/ou capacidade institucional para o controlo da corrupção por parte das autoridades governamentais. A EAC ignorou completamente estes e outros estudos, sem sequer dar uma explicação por essa opção.

A análise dos problemas é capital para a planificação de uma eventual intervenção e visa evidenciar a relações causa-efeito entre factores negativos numa situação existente. A análise dos problemas visa:

- Analisar a situação existente
- Identificar
- Hierarquizar os problemas
- Visualizar o efeito causa-efeito

No caso de Moçambique, as questões que podem ser levantadas tendo em conta esta abordagem são, entre outras, as seguintes:

- Qual é o contexto específico da Corrupção?
- Há vontade política suficiente de combater a corrupção?
- Quais são as ameaças concretas da corrupção tendo em conta os desafios de desenvolvimento?
- A ameaça são os altos volumes (Polícia da Trânsito ou escrivães e oficiais de diligências) ou os altos valores (procurement) ou as sensibilidades políticas (envolvimento de Ministros e outros grandes governantes na corrupção) ou a sofisticação das práticas (lavagem de dinheiro, crime organizado), etc.
- E quais são as respostas em termos de pontos fracos e pontos fortes das instituições existentes; se o problema pode ser eliminado com a criação de uma nova instituição ou se por cooperação entre as instituições existentes umas com as outras.

Estas e outras formulações não foram feitas com a devida relevância. Por isso, o documento perde-se ao não conseguir identificar uma meta clara por onde o combate contra a corrupção deveria começar.

9- OS PILARES DE UMA ESTRATÉGIA ANTI-CORRUPÇÃO

Não existe uma única abordagem para se eliminar ou reduzir a corrupção. Ao longo dos anos, diferentes tipos de estratégias foram implementados em diferentes condições com variadas formas de sucesso. Uma das conclusões que se pode extrair dessas iniciativas anti-corrupção é a de as acções terem que ser prolongadas e sustentadas.

As Estratégias Anti-Corrupção são planos de acção estratégicos desenhados e implementados por governos tendo como objectivo o controlo da corrupção dentro de um determinado período de tempo. Em variados contextos, o desenvolvimento de uma EAC tem observado a participação não só do Estado como também de stakeholders não estatais – incluindo a sociedade civil e o sector privado - sobretudo na fase dos diagnósticos da situação e das medidas a serem implementadas.

Uma EAC tem de partir, em primeiro lugar, de uma avaliação dos níveis e tipos de corrupção dentro do país, incluindo uma lista dos factores institucionais. Também é recomendado um exame comparativo das boas práticas e das experiências de outros países no desenho de uma EAC. Deve-se, no entanto, considerar que não existem tipos de estratégias anti-corrupção aplicados universalmente. Cada país tem de desenhar e implementar a sua estratégia particular, tendo em conta se a corrupção é isolada ou manifesta-se de forma endémica; tendo em conta o estado das instituições de governação; a sua capacidade para se engajar em iniciativas de contenção da corrupção; e o vasto leque de factores económicos e políticos.

Apesar da importância das circunstâncias individuais de cada país, algumas tendências e abordagens mais gerais podem ser discutidas e analisadas no que diz respeito ao desenho e à implementação de uma EAC⁸.

Quatro componentes de uma estratégia anti-corrupção são:

- A aplicação da lei;
- A prevenção;
- A criação de instituições e
- As campanhas de consciencialização.

Um dos primeiros aspectos a ser tomado em consideração é que as estratégias anti-corrupção devem não só lidar com a aplicação da lei e das práticas burocráticas. Também devem possibilitar o envolvimento da sociedade civil e do sector privado. Por outro lado, os mecanismos de prevenção são sempre melhores que a aplicação da lei; a prevenção, já diz um velho ditado, é sempre melhor que a cura, e os cometimentos feitos através da cooperação podem ser mais importantes e sustentáveis que aqueles que se criam através da coerção.

Eis alguns exemplos de medidas anti-corrupção aplicadas noutros países:

- Criação de parcerias entre o Governo e as organizações da sociedade civil;
- Reformas administrativas que tenham em conta a regulação de conflito de interesses no serviço público;
- Mecanismos que possibilitem aos oficiais públicos reportarem casos de corrupção;
- Mecanismos de procurement abertos e transparentes;
- Agências anti-corrupção independentes e cooperação com outros países.

9.1 Estratégia baseada na repressão

- Despolitização a aplicação da lei (através do estabelecimento de mecanismos que tenham em conta a execução profissional da aplicação da lei);
- Atribuição de poderes adequados de investigação e acusação (por via do fornecimento de todos os documentos do governo, incluindo os registos financeiros dos titulares dos cargos públicos);
- Protecção dos denunciantes (criando procedimentos de protecção dos que denunciam práticas de corrupção e se queixam do governo; programas de protecção de testemunhas);

⁸ Retirado do U4 Anti-Corruption Resource Page: www.A4.no, com a devida vénia.

- Punição dos funcionários públicos que se envolvam em práticas de corrupção (considerando a condenação e publicando listas negras de empresas envolvidas em suborno)⁹.

9.2 Estratégia baseada na prevenção

As estratégias baseadas na prevenção têm como acções as seguintes:

- Simplificação dos procedimentos da governação e da administração pública (eliminando as barreiras burocráticas, reduzindo o número de vistos requeridos na tramitação de um documento; reduzindo a discricionariedade burocrática; desregular, estabelecer regras simples e publicitar as regras);
- Aumento da eficiência departamental (rever regularmente os procedimentos departamentais e investigar as queixas dos cidadãos);
- Desmistificação do Governo (publicitar os direitos dos cidadãos e os procedimentos da administração);
- Aumentar a prestação de contas (melhorando a supervisão dos funcionários e iniciando práticas de avaliações de performance não programadas);
- Publicação das finanças e dos presentes recebidos (monitorizando os bens e os rendimentos dos funcionários, obrigando-os a declararem todas as ofertas e presentes que recebem);
- Aceleração da privatização (removendo o Governo dos negócios);
- Aumento dos standards éticos (desenvolvendo códigos de ética para os oficiais públicos);
- Aumento dos incentivos (pagando salários compatíveis e premiando as boas práticas)¹⁰.

Estes dois últimos aspectos são centrais para o nosso estudo: Códigos de Conduta e Salários e Incentivos.

9.3 Estratégia Baseada na Edificação Institucional

- Reforço da Inspeção-geral de Finanças e do Tribunal Administrativo (aumentando o oversight independente e profissional do Governo);
- Estabelecimento de uma Provedoria de Justiça (aproveitado, no nosso caso, a nova Constituição da República);
- Instituição de uma Agência Anti-Corrupção (criado uma Agência Anti-Corrupção que pode ter como função desenvolver uma Estratégia Anti-Corrupção e Planos de Acção);

⁹ Adaptado de USAID Handbook for Fighting Corruption, 1998.

¹⁰ Idem.

- Estabelecimento de parcerias público-privadas contra a corrupção (criar cooperação sustentável e coordenação entre os variados stakeholders - Governo, sociedade civil e sector privado);
- Estabelecimento de sistemas modernos de gestão financeira (usando softwares avançados de gestão financeira, treinamento do pessoal em procedimentos de contabilidade);
- Abertura do processo de orçamento do Estado e das Autarquias (envolvendo as comunidades locais);
- Estabelecimento de regras competitivas de procurement (aprovar um novo código de procurement que seja pouco permissível às práticas de corrupção);
- Promoção da reforma do sector judicial (fazer com que o judiciário seja mais acessível ao público; acelerar os procedimentos judiciais; desenvolver procedimentos que disciplinem os juízes corruptos; rever os procedimentos para indicação e substituição de juízes: estabelecer códigos de conduta);

9.4 Estratégias Baseadas no Public Awareness

- Compreensão pública sobre as causas e os custos da corrupção (engajar os Media; realizar workshops públicos; desenvolver programas com escolas);
- Criação de base de dados sobre a corrupção e a sua medição (conduzindo estudos públicos de percepções sobre corrupção);
- Garantir a independência dos Media e a sua habilidade de acesso a fontes de informação (garantir a existência de leis sobre liberdade de informação; leis sobre difamação razoáveis; promover o jornalismo investigativo; remover a censura; encorajar a independência financeira em relação ao Governo);
- Encorajar parcerias público-privadas (desenvolver comités abertos onde o Governo esteja incluído e a sociedade civil sirva de unidade de fiscalização);
- Encorajar o desenvolvimento de grupos cívicos (participação de grupos de interesse que advogam a integridade na governação e nos negócios);

Outras abordagens de luta anti-corrupção, como as que resultaram de uma avaliação realizada na África do Sul, em 2001, agrupam as medidas em cinco categorias, nomeadamente:

- Acesso à informação e transparência: maior acesso à informação, jornalismo investigativo, informação detalhada sobre as receitas do Estado, declaração de bens e de interesses financeiros por parte dos oficiais e dos titulares dos cargos públicos, transparência no financiamento dos partidos políticos;
- Oversight e mecanismos de fiscalização: linhas abertas para denúncia de casos de corrupção, partidos políticos da oposição e sociedade civil actuam como fiscalizadores da actividade governativa, suficiente papel fiscalizador

do Parlamento, um organismo independente para aconselhar e coordenar a implementação das medidas anti-corrupção;

- Justiça criminal: protecção legal para os denunciadores, legislação forte que possibilite mais acusações e sentenças duras por casos de corrupção, uma agência independente dedicada à luta contra a corrupção, tribunais especiais anti-corrupção, luta contra o crime organizado, acusações e julgamento de altas figuras públicas que estejam envolvidas na corrupção;
- Valores morais e éticos: códigos de conduta para promover a ética profissional na função pública, aumento do cometimento anti-corrupção e anti-fraude por parte dos líderes políticos e empresariais, maior ênfase nos valores morais nas escolas e nas comunidades religiosas, assim como uma maior ênfase na promoção dos valores morais no dia a dia;
- Reforma do sector público: no âmbito de uma reforma do sector público, penalizar claramente os oficiais corruptos, aumentar os salários da função pública, aumentar os mecanismos internos de controlo e auditoria dos gastos do Estado, criar listas negras dos homens de negócios envolvidos na corrupção (ISS, Pretória, 2001).

9.5 Razões porque falham os programas anti-corrupção

De acordo com o mesmo estudo do ISS, algumas razões por que falham os programas anti-corrupção são as seguintes:

- Falta de vontade política;
- Falta de recursos que sustentem a reforma;
- Ambições e promessas irrealistas;
- Reformas não coordenadas;
- Reformas que tem muito enfoque na repressão;
- Estratégias em que o alvo é apenas a pequena corrupção e não a grande corrupção;
- Reformas que não contemplam ganhos imediatos (quick wins);
- Reformas que não são institucionalizadas.

10. O PERFIL DA EAC MOÇAMBICANA: UMA ÊNFASE NO

SANCIONAMENTO

A EAC apresentada pelo Governo em Dezembro de 2005 e aprovada em Abril de 2006 segue uma abordagem institucionalista, a qual destaca-se não só na forma como o diagnóstico é apresentado, mas também no tipo de actividades propostas para se resolver o problema. As marcas do institucionalismo estão patentes nas causas da corrupção apresentadas pela

EAC, nomeadamente a falta de aplicação da lei e regulamentos, a falta de prestação de contas das instituições, a fraqueza dos mecanismos de controlo e supervisão, etc.

Sendo assim, a solução para o problema é pôr as instituições a funcionarem. Para alcançar esse fim, o documento apresenta também aquilo a que chama de princípios estratégicos, nomeadamente a abordagem compreensiva, a intolerância ou tolerância zero, a prevenção, o sancionamento e a participação. Também indica três momentos estratégicos: a prevenção, a acção administrativa e o sancionamento. Mais à frente podemos ficar a saber dos cinco objectivos estratégicos da EAC, nomeadamente:

- Simplificar e Racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia na prestação de serviços ao cidadão;
- Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e de responsabilização pública;
- Melhorar a eficiência e a qualidade de serviços do sistema de justiça;
- Fortalecer o Sistema Financeiro do Estado de modo a imprimir a transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira, orçamental e patrimonial do Estado;
- Melhorar os níveis de consciência e da participação da sociedade civil e do sector privado no combate à corrupção;
- Melhorar os mecanismos de envolvimento das comunidades locais na participação na governação e monitoria de modo a promover a transparência e prestação de contas;
- Assegurar a implementação eficaz da estratégia Anti-corrupção através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais.

Como se vê, estamos perante uma estratégia que dá mais enfoque aos processos e práticas de gestão da administração pública. Por isso é que nalguns momentos, esta EAC se confunde com os processos de Reforma do Sector Público, como quando faz a abordagem sobre o “burocratismo”. E por isso é que a Matriz do Plano de Acção de Combate à Corrupção (que constava na versão de Dezembro de 2005) trazia algumas actividades que não eram do âmbito de uma EAC e que faziam mais sentido se estivessem integradas na Estratégia de Reforma do Sector Público. Eis algumas dessas actividades:

- Capacitação dos funcionários afectos à Direcção Nacional de Assistência Social em matéria de pensões;
- Elaboração do Guia do Operador Turístico;
- Elaboração e aprovação da Política da Juventude;
- Informatização o processo de trabalho migratório e aceder ao sistema TEBA;
- Criação de instrumentos de contratação e controle de estrangeiros;
- Realização de cursos de curta duração e seminários para o reforço da capacidade de gestão estratégica orientada para a mudança.

Dois elementos marcam a abordagem da EAC, designadamente a prevenção e o sancionamento. Como é que a EAC concebe as ideias da prevenção e do sancionamento? Sobre a prevenção, o documento diz o seguinte: “A estratégia enfatiza a prevenção da prática corrupta ao invés da punição, embora as instituições de investigação do Estado sejam fortalecidas para realizarem com eficácia e eficiência a sua missão e as suas obrigações”. Sobre o sancionamento, a EAC diz: “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.

Estes dois princípios, mesmo que o segundo seja de compreensão difícil por causa dos erros de linguagem, parecem o mesmo. Ambos dão mais ênfase ao sancionamento e sobre prevenção não dizem nada. Juntando-se-lhes o princípio de tolerância zero, ficamos com a ideia de uma estratégia demasiado repressiva/punitiva e menos preventiva. Esta ideia de repressão ou sancionamento torna-se difícil de digerir no actual contexto de excessiva politização das funções da administração pública¹¹, justamente uma das causas de corrupção não exploradas na EAC.

Para vermos o que é que o Governo entende por prevenção, podemos recorrer à dissertação sobre os “três momentos estratégicos de combate à corrupção”. O primeiro momento é o da prevenção. Nesse momento, o Governo quer aplicar leis, regulamentos, códigos de ética, leis relativas à organização e funcionamento de concursos públicos, leis sobre os procedimentos administrativos, leis que proíbam a aceitação de certas doações, leis sobre a liberdade de imprensa, etc.

Mas o Governo não faz nenhum esforço para mostrar de que forma é que essa aplicação de leis e regulamento vai ter um impacto concreto na redução e na prevenção da corrupção. Moçambique é um país conhecido por ter leis que não são cumpridas.

O Governo diz também que “a função de prevenção consiste em rever as leis, políticas, funções, regulamentos, estruturas, práticas de gestão das finanças e procurement públicos, bem como sistemas de controlo de modo a identificar as condições que alimentam ou facilitam a corrupção e conceber reformas para limitar as oportunidades, onde e quando for possível, e eliminar ou aliviar os problemas. Assim, as medidas para eliminar o burocratismo, o poder discricionário e o secretismo implícito nas relações entre corruptos e corruptores são instrumentos fundamentais e efectivos no combate à corrupção”.

O reforço do quadro regulatório é importante como elemento de prevenção, mas apenas no caso de se estiver perante um Estado de Direito propriamente dito, o que não é o caso

¹¹ Quando o antigo Delegado do Ministério de Trabalho na África do Sul, Pedro Taímo, foi demitido pela nova Ministra do Trabalho ele insurgir-se à demissão com entrevistas na comunicação social nas quais reclamava o facto de ter alegadamente servidos por muitos anos os interesses do Partido Frelimo; note-se que sobre Pedro Taímo sempre pesaram alegações de corrupção.

de Moçambique. Em todo o caso, no entender do Governo, a prevenção consiste em fazer aplicar leis, ou seja, consiste no sancionamento. A formulação dos indicadores de prevenção parece ter sido inspirada na abordagem que resulta da definição de corrupção proposta por Klitgaard, a qual fazemos referência no enquadramento conceptual acima.

Através dessa fórmula, podemos considerar que quando um agente do Governo detém o monopólio sobre determinado bem, serviço ou autoridade, incluindo uma discricionariedade sobre como esse bem vai ser alocado, e não existindo nenhuma forma de prestação de contas sobre o agente, ele terá mais possibilidades de alocar o bem ou serviço de uma forma que lhe traga vantagens pessoais. Nessa perspectiva, a recomendação de políticas que resultam da análise parece evidente: promover a competição na distribuição de serviços para que se quebre o monopólio; reduzir a discricionariedade do autor e aumentar a prestação de contas sobre as suas acções. A EAC parece seguir esta perspectiva que, quanto a nós é demasiado simplificadora do problema pois descarta um elemento importante: os incentivos.

As abordagens anti-corrupção que pretendam restabelecer ou reforçar a responsabilização e a punição terão de conseguir restabelecer ou reforçar os incentivos que possam levar os funcionários públicos a não se envolverem em práticas de corrupção. Esses incentivos – salariais e de promoção profissional – situam-se justamente do lado da prevenção. Trata-se de haver um equilíbrio entre a prevenção e o sancionamento, um equilíbrio que não se verifica na EAC.

A abordagem sobre os incentivos – que aparece várias vezes referida neste trabalho – resulta das abordagens da nova economia institucional. Essa abordagem tem como unidade de análise o indivíduo, o qual tem preferências racionais e expectativas. Por esta via analisa-se o tipo e dimensão dos incentivos que os funcionários políticos recebem e, como resultado, ensaiam-se soluções de políticas que têm enfoque na mudança desses incentivos.

10.1 O problema dos Resultados e dos Indicadores

Um dos grandes problemas na EAC consta do ponto 10, onde se mostram os seus Objectivos, Indicadores e Resultados. Os objectivos da EAC podem ser claros e pertinentes, mas os objectivos traçados perdem consistência, sobretudo porque não são acompanhados de Resultados que concretizem o “produto” que a EAC pretende alcançar. Teoricamente, os Resultados definem o que uma dada Estratégia se propõe produzir ou realizar. E devem ser mensuráveis e quantificáveis, com expressões objectivas e correspondentes a realizações concretas.

No caso da EAC, isso não se verifica, como se esperava. Por exemplo, o Objectivo 2, que se refere a “Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e de responsabilização públicas” tem como um dos seus Resultados

“Reforçada a qualidade de gestão das instituições públicas”. Este Resultado é vago e não expressa nada de concreto. Por outro lado, não tem um Indicador específico de verificação. Aliás, para este Objectivo todos os indicadores são vagos e difíceis de captar. Por exemplo, um dos Indicadores é: “Políticas Públicas Adequadas”. Mas não se explica o conceito de política adequada. É adequada a quem?

A maioria dos Indicadores da EAC são percepções (em muitos dos casos não se sabe de quem) que, supõe-se, deverão ser captadas através de estudos. O problema é que podemos ter Indicadores para os vários níveis de uma Estratégia. Podemos ter Indicadores de desempenho, Indicadores de avaliação, etc. Indicadores representados através de percepções são geralmente Indicadores de avaliação; não são Indicadores que mostrem que os Resultados da Estratégia foram obtidos. Nalguns momentos, a EAC tenta fazer um exercício efectivo do seu enquadramento lógico. Por exemplo, um dos Resultados do seu objectivo 2 é “Estabelecidos códigos de conduta”. O Indicador para este resultado foi colocado de forma mais ou menos correcta: “Número e % de organizações com códigos de conduta”. O problema é que o Número e a Percentagem não estão definidos.

Este problema de indicadores cujos valores numéricos ou percentuais não estão quantificados verifica-se em quase todos os Objectivos. O que torna todo o exercício inútil e, pior ainda, difícil de monitorar. A questão agora é a de saber se a formulação da EAC foi assim feita propositadamente, de modo a que a Sociedade Civil, por exemplo, não tivesse uma base sólida para a sua monitoria.

Na verdade estamos perante formulações abstractas, vagas e pouco palpáveis. Outro exemplo interessante está patente no objectivo 3 da EAC: “Melhorar a Eficiência e a Qualidade de Serviços do Sistema de Justiça”. Um dos Resultados deste Objectivo é: “Fortalecida a eficiência e a integridade do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)”. O Objectivo é claro e relevante no actual contexto, mas o Resultado não tem um Indicador através do qual se lhe meça. Como medir a eficiência do GCCC? A EAC não explica nada sobre isso. Quais os indicadores de performance do GCCC? A EAC não diz. Não diz se são os casos investigados e acusados, ou se são os casos investigados e acusados e julgados e condenados, ou se é o rácio dos casos denunciados e casos investigados com sucesso, ou se é a dimensão dos casos de grande corrupção investigados e condenados, ou se é o número de denúncias, ou se é o volume ou o valor em dinheiro dos casos investigados e condenados.

O único indicador claro – mas também sem estar devidamente quantificado – é o que se refere ao “Número e % das denúncias sobre corrupção”. Trata-se de um indicador importante e que reflecte a actual desconfiança da opinião pública relativamente ao sector judicial. Mas este indicador pode representar não só a efectividade dos mecanismos para denúncia e protecção dos denunciantes, mas também o nível de

consciência pública no sentido da sua contribuição no combate à corrupção. Em suma, estamos perante uma EAC que falha quando procura ser mais concreta em relação aos passos a dar para resolver o problema identificado. Eventualmente, isso pode ser o resultado de um fraco debate público, sobretudo com as franjas da sociedade que poderiam dar um contributo mais rico ao documento.

10.2 Abordagem holística e Sistema de Integridade

Embora EAC não esteja baseada numa avaliação do NIS (National Integrity System), pode-se considerar que o documento é um ponto de partida aceitável para discussão e melhoria do seu conteúdo e prioridades. A EAC apresenta uma abordagem holística, na medida em que aborda o sector público no seu todo. Teoricamente, as abordagens holísticas têm sido as mais recorrentes pelo facto de as medidas anti-corrupção sustentáveis dependerem de haver um conjunto variado de instituições que funcionem dentro dos variados graus do accountability horizontal mas com independência.

Noutros contextos, a elaboração de EACs tiveram por base o conceito de National Integrity System (NIS). Este sistema representa a soma total de instituições e práticas dentro de um determinado país, as quais abordam a manutenção da integridade e honestidade nos sectores público e privado. Desde o executivo até o legislativo e o judiciário, passando pelo sector privado, Media e organizações da sociedade civil, cada um dos pilares do NIS e a sua relação com outro pilares é crucial para o equilíbrio do sistema como um todo. O NIS é uma metodologia que procura captar não a corrupção em si, mas a capacidade legal, institucional e prática de as instituições controlarem a corrupção.

Embora não seja em si uma EAC, o NIS é um bom exemplo de uma abordagem anti-corrupção holística que pode ser usada como base para o desenho e implementação de uma EAC. No nosso caso, não tendo sido feita uma avaliação do NIS, parece necessário que os processos de monitoria e avaliação da EAC contemplem num futuro não muito distante estudos de NIS pois eles são uma fonte de informação importante sobre os avanços e recuos ao nível dos pilares de integridade.

Mesmo não estando baseada numa avaliação de NIS, a EAC, na sua versão aprovada pelo Conselho de Ministros em Abril, introduz uma página (19), onde constam os Elementos do Sistema de Integridade. A integração desses elementos visa o que o documento chama de Flexibilização e Mecanismos de Diálogo. Trata-se de mostrar como esses elementos (os chamados pilares de integridade podem contribuir para a implementação da EAC. É uma abordagem interessante, mas que poderia ter mais impacto se tivesse partido de uma avaliação do NIS.

11- OS BAIXOS SALÁRIOS COMO UM DOS FACTORES QUE LEVAM À PEQUENA CORRUPÇÃO

Em vários debates sobre a pequena corrupção¹² no sector público e reforma salarial tem sido consensual a ideia de que uma boa remuneração é um passo para que se tenha um serviço público honesto. Salários baixos no sector público são considerados incentivos à prática da corrupção na medida em que os custos morais são aumentados: funcionários públicos mal pagos tornam-se menos resistentes à oferta de subornos que aqueles funcionários que recebem melhores salários.

Três linhas argumentativas podem ser encontradas no debate sobre a relação entre corrupção e reforma salarial. A primeira defende que o aumento salarial pode ser suficiente para reduzir a corrupção. A segunda argumenta que o aumento salarial pode ser uma condição necessária mas não suficiente e a terceira sustenta que o aumento pode não ser importante relativamente a outras políticas. No Uganda, um estudo mostrou que os baixos salários e os atrasos no seu pagamento eram duas das principais causas da pequena corrupção.

De acordo com Lienert (1998), o pagamento de baixos salários aos funcionários públicos têm consequências adversas, nas quais se inclui um pobre moral dos funcionários e um redução do seu empenho; as dificuldades no recrutamento e retenção do staff técnico e profissional; formas não transparentes de remuneração, nomeadamente benefícios em dinheiro vivo não salarial; e grandes incentivos para a aceitação de subornos. Lienert argumenta que nos casos em que os salários na função pública permanecem baixos e sobretudo vão decrescendo em relação aos do sector privado, verifica-se uma tendência de desmoralização daqueles que ficam; o absentismo floresce e a corrupção aumenta.

A simples ligação entre salários e corrupção pode ser enganadora. Nalguns países, como na Indonésia, comparando os salários da função pública de diferentes níveis com a compensação oferecida por estabelecimentos privados, revelou-se que, nalguns casos, os funcionários públicos eram melhor pagos que os empregados privados dos escalões inferiores. Estes resultados puseram em causa a ideia geral de que a Indonésia tinha um funcionalismo público muito mal pago e que isso era um dos motivos pela corrupção disseminada no sector público.

¹² Estamos a falar da corrupção burocrática pois esta ocorre na administração pública, no lado da implementação das políticas. É aquela que os cidadãos normais experimentam no seu dia a dia, nomeadamente nos serviços como tribunais, hospitais, escolas, locais de licenciamento de actividades comerciais, polícia, alfândegas, autoridades fiscais, etc. As somas envolvidas nesta forma de corrupção são geralmente modestas (ajustadas às condições locais) e, por isso, a corrupção burocrática é geralmente referida como rotineira ou “pequena corrupção”.

De acordo com Rafael Di Tella, aumentar os salários da função pública para combater a corrupção é possível sobretudo nos níveis baixos da burocracia. Se por via salarial se garante melhores níveis de subsistência dos funcionários do Estado, altos salários só podem contribuir para a redução da corrupção no caso de haver práticas de auditoria, supervisão e controlo permanente.

Ou seja, o grau da intensidade das auditorias e da supervisão é crucial para qualquer política salarial anti-corrupção. O principal desafio, defende Di Tella, é sustentar um alto nível de controlo e supervisão ao longo do tempo. O aumento de salários como política de combate a corrupção só pode ser efectivo se se tomarem em conta outras variáveis como a aplicação interna de leis e a existência de códigos de conduta, para além de que será sempre importante ter conta o papel das vozes externas de cada sector, através da participação do público, etc.

Alguns modelos teóricos da eficiência salarial argumentam que pagando melhor os empregados levá-los-á a desempenharem melhor as suas funções. Através do aumento de salários, os empregadores aumentam os custos que os empregados têm se perdem um emprego; estes, ansiosos por manterem os seus empregos, vão ter que trabalhar mais e melhor, cumprindo as regras e regulamentos (Shapiro e Stiglitz, 1984, citados por Thomas e Meagher, 1993). Por outras palavras, os empregados envolver-se-ão menos na corrupção se tiverem níveis razoáveis de compensação. Para Thomas e Meagher, trata-se apenas de uma situação ideal, na medida em que, nos sectores públicos onde a corrupção é sistémica, os funcionários raramente correm o risco de perder os seus empregos por actos de corrupção. Pelo contrário, eles correm o risco de perder os seus empregos se se recusarem envolver-se em casos de corrupção. Isto quer dizer que o sucesso dos esquemas de eficiência salarial depende de haver outras condições, como por exemplo a supervisão e controle.

Para contornar esses problemas, Lienert argumenta que os países podem levar a cabo reformas que balanceiem entre medidas quantitativas e qualitativas. Entre estas medidas constam as seguintes:

- Reestruturar a remuneração no sector público de modo a que se estreite as diferenças com o sector privado;
- Alterar as políticas de gestão de promoção e gestão de pessoal de modo a que se premeie o mérito e o sentido de iniciativa;
- Fornecer formação para se aumentar as capacidade e formação dos funcionários do sector;
- Assegurar que todos os trabalhadores fantasmas sejam eliminados.

Lineart diz também que os salários têm de ser reestruturados de modo a aumentar a transparência e reforçar a habilidade do Governo de recrutar e reter os trabalhadores mais competentes. Por isso, as abordagens deverão contemplar igualmente uma constante

monitoria das diferenças salariais entre o sector público e o sector privado para trabalhos que requeiram as mesmas experiências e capacidades.

11.1 Incentivos e Privilégios na Função Pública em Moçambique

Os incentivos e privilégios dos funcionários do sector público em Moçambique estão previstos no Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, um documento estabelecido em 1987. Aos estatutos são acrescentados incentivos adicionais através de estatutos especiais para determinadas categorias como as dos professores, através por exemplo do Estatuto dos Professores. O Estatuto Geral dos Funcionários do Estado estabelece a estrutura de ocupações e funções no aparelho de Estado assim como os mecanismos de promoção. Também define as condições para o recrutamento, o período probatório, os critérios de performance, as regras disciplinares, as férias e os assuntos relacionados assim como os procedimentos para a reforma. O EGFE confere igual tratamento para ambos os sexos em matéria de salários e remunerações, treinamento e férias.

De acordo com Sulemane (2001), as mudanças no regime de salários no sector público em Moçambique podem ser divididas em dois períodos: de 1975 até 1985, quando o objectivo do governo era o de melhorar a providência social para os trabalhadores dos escalões inferiores, o que era consistente com o ethos igualitário promovido pelo antigo Partido e Estado. Referindo-se a dados do Banco Mundial, Sulemane recorda que em 1975, o rácio entre o salário mais alto e o mais baixo no sector público era de 7.6. À medida que os preços se foram agravando, também em função da crise económica, os trabalhadores foram perdendo o seu poder de compra.

O segundo período referido por Sulemane tem como ponto de referência as reformas económicas iniciadas em 1987, em que o Governo começa a tentar resolver os problemas causados por essa compressão salarial. O Governo começou então, em 1991, a realizar reformas nesse sentido, introduzindo um sistema de categorias profissionais, com escala de A a Z, assim como harmonizando os incentivos dos trabalhadores (Sulemane, 2001). Nessa perspectiva, uma série de decretos foram usados pelo Conselho de Ministros para fazer o ajustamento dos salários anualmente. Mas como escreve Sulemane (op cit), a reforma levou a uma ainda maior contracção dos salários do sector público ao invés de possibilitarem uma manutenção dos incentivos e da disciplina. E acrescenta que, embora essa compressão salarial tenha sido minimizada a partir de 1998, as flutuações salariais nos anos 90 foram marcantes, tornando os esquemas de incentivos irrelevantes.

Na tentativa de melhorar a estrutura de incentivos no sector público, o Governo estabeleceu novas regras em 1998 (GRM, 1998)¹³ as quais incluíam a revisão das carreiras profissionais, a descompressão salarial e a melhoria do quadro das revisões de categorias profissionais e práticas de recrutamento. Para aumentar as competências dos funcionários dentro do sector, esquemas de treinamento também foram estabelecidos. Para atingir os objectivos, o Governo reclassificou as cerca de 2000 categorias ocupacionais então existentes, passando para 150 categorias gerais e de especialidade. Este sistema de carreiras e remunerações também trouxe uma indexação salarial e mecanismos de promoção foram estabelecidos para que tivessem em conta critérios baseados no desempenho.

11.2 A questão salarial

Como vimos, o combate a corrupção em Moçambique implica uma melhoria dos incentivos e dos salários dos trabalhadores do Estado. Mas a situação actual não é favorável pois os funcionários públicos são mal pagos e muitos dos que se consideram classe média já não conseguem alimentar as suas famílias. O salário mínimo de um trabalhador da administração pública não ultrapassa os 60 USD. A crise estrutural que atravessou o país nos anos 80 levou a um empobrecimento das classes médias. O salário de um enfermeiro ou professor desceu de 110 dólares por mês em 1991 (quase quatro vezes o salário mínimo na altura) para 60 dólares em 1993 e para apenas 40 dólares em 1994 e 1995 (apenas duas vezes o salário mínimo, Hanlon, 1997).

Com o fim da guerra e a adesão às Bretton Woods, as taxas de crescimento económico tem sido consideradas satisfatórias e vários relatórios de avaliação mostram que a economia moçambicana está a crescer e que o futuro é promissor. Apesar das notas positivas que se tem atribuído à economia, com o Estado a arrecadar um maior volume de receitas, crescimento do salário mínimo tem sido lento.

Todos os anos o Governo tem vindo a aumentar o salários mínimos, mas esses aumentos nunca satisfazem os sindicatos, alegadamente porque o salário mínimo não é suficiente para custear o actual custo de vida em Moçambique. Em Junho do ano passado, o Governo decretou o último aumento de salário, aumentando-o em 14%, numa altura em que os sindicatos puxavam para um aumento de 16.6% e os empregadores alegavam não estar preparados para ir para além de 10.5%. O aumento de 14% foi o mesmo que se tinha verificado no ano anterior, tendo correspondido a um aumento de 1,120,297 para 77,139 por mês, o equivalente 46.7 para 53.3

¹³ República de Moçambique (1998a), Decreto 64/98, 3 de Dezembro, Sistema de Carreiras e Remuneração, Maputo.

USD. Na altura desse aumento, Francisco Mazoio, porta-voz da Organização dos Trabalhadores de Moçambique, OTM, disse que o salário decretado não chegava sequer para cobrir metade das necessidades básicas de uma família típica.

Mas uma melhoria das condições salariais em Moçambique parece ser impossível nos próximos, sobretudo em função dos condicionalismos impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nos próximos anos, o tecto que o Governo estabeleceu para o salário mínimo será de 7,5% do PIB (Produto Interno Bruto), de acordo com declarações da Primeira-ministra, Luísa Diogo¹⁴.

Moçambique tem 110 mil trabalhadores no aparelho de Estado, 60% dos quais são professores, enfermeiros e outros trabalhadores dos sectores da Saúde e da Educação. Por outro lado, 19.000 dos trabalhadores da função pública são agentes da Polícia (AIM, 2003). Como escreveu Paul Fauvet (2003), referindo-se aos condicionalismos do FMI, a atitude do Fundo Monetário Internacional relativamente aos salários do sector público em Moçambique pode significar a continuação da fragilização do Estado na medida em que os mais dinâmicos e competentes trabalhadores vão tender a abandonar o sector público à procura de salários mais altos no sector privado e organizações não-governamentais.

Há quem pense que os níveis salariais já não podem ser vistos em Moçambique como uma justificativa para a corrupção. Na discussão do relatório provisório deste estudo, o investigador Joseph Hanlon, que se tem destacado na investigação sobre problemáticas de desenvolvimento em Moçambique, incluindo a corrupção, recordou que, nos últimos anos, o Governo tem aumentado os salários na função pública e que os actuais níveis salariais são suficientes para se poder ter uma vida decente. Para Hanlon, “hoje os salários são baixos, mas não são salários de pobreza”. O investigador considera que o que falhou nos últimos anos foi o Governo não ter juntado ao aumento de salários uma abordagem clara em termos de remoralização da sociedade, colocando as coisas nos seguintes termos: estamos a aumentar os salários, por isso não façam corrupção.

Apesar desses aumentos a que se refere Hanlon, nunca houve uma reforma salarial sistemática em Moçambique. O Governo adoptou, isso sim, várias medidas ad hoc para contornar os baixos níveis salariais do Estado. Em 1991, o Governo adoptou um novo sistema de categorias profissionais, introduzindo-se um “suplemento técnico”, para técnicos de alto nível e para gestores médios e altos. Mas, apesar dessas medidas, o sistema aprovado continua com problemas, pois não atacou o problema dos baixos salários, a motivação dos funcionários e a sua fraca performance, etc.

¹⁴ Luísa Diogo em conferência de imprensa a 14 de Março de 2005 a propósito de vários assuntos entre os quais os programas com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

É sintomático como o Governo não tem qualquer flexibilidade nesta área. Numa conferência de imprensa, perguntada sobre se o FMI tornaria impossível o recrutamento de mais trabalhadores para os sectores da Educação e Saúde, Luísa Diogo respondeu nos seguintes termos: "Olhando para a situação em termos macro-económicos, a conta de salários do Governo não poderá ultrapassar os 7,5% do PIB. O Governo partilha destas posições com as instituições de Bretton Woods". A solução apontada pela governante foi a mesma de sempre: a melhoria das condições salariais vai ter de depender do crescimento económico.

Mesmo assim, o Governo tem vindo a demonstrar a sua vontade de recrutar mais trabalhadores para o sector público, não só para substituírem os que são reformados ou os que morrem por HIV Sida, mas também para possibilitar alguma expansão dos serviços de saúde e de educação, assim como das forças policiais. A Primeira-ministra disse que a meta era a de recrutar anualmente 6.000 novos professores e 1.900 trabalhadores da saúde, entre outros.

Com efeito, o FMI tem se pronunciado a favor de um recuo na forma como o Governo vinha aumentando, entre 1999 e 2003, os salários na função pública, altura em que a conta de salários subiu de 6% para 7.5 % do PIB. O FMI quer agora que o Governo não ultrapasse os 7,5% ou até reduza. Mas, de acordo com um relatório recente (Aid Effectiveness Report, 2005), algumas avaliações também recentes da situação moçambicana mostraram que são necessários substanciais investimentos no sector público de modo a que este possa ter capacidade para alcançar os Millennium Development Goals (MDGs).

Nesse sentido, refere o estudo, o nível de despesa salarial situado nos 7,5% do PIB não é excessivo; o mesmo estudo cita funcionários do Banco Mundial a dizerem que o ideal para a estabilidade macro-económica de Moçambique era que a conta salarial estivesse abaixo dos 10% do PIB – o que daria a Moçambique uma flexibilidade para aumentar essa conta em mais 2.5% do PIB, para que a reforma do sector público também contemple o recrutamento de mais trabalhadores e se aumentem os salários.

O Aid Effectiveness Report refere que o argumento para as imposições do FMI no sentido da redução da conta de salários é o de que o Fundo quer ter a certeza de que a expansão da massa laboral do sector público seja feita tendo em conta a reforma do sector público em curso, incluindo a remoção dos trabalhadores fantasmas e o aumento da eficiência. Este debate recente sobre a admissão de funcionários no sector público, os salários e os conditionalismos do FMI foram catalizados por uma proposta recente do Governo de admitir 10.000 novos funcionários, maioritariamente professores. O FMI e o Banco Mundial recusaram a proposta, duvidando da existência

no país de um número de professores formados e alegando que um estudo sobre a política salarial ainda não tinha sido concluído.

As posições do Fundo Monetário Internacional a respeito da sua alegadamente excessiva intromissão no controlo dos défices públicos nos países em vias de desenvolvimento têm vindo a ser criticadas desde a primeira geração das políticas de ajustamento estrutural, a que Moçambique aderiu em 1987. Em resposta a essas críticas, o FMI deu, em 1999, um outro nome ao seu principal instrumento de empréstimo que se passou a chamar de “Poverty Reduction and Growth Facility” (PRGF). Tratou-se de, pela primeira vez, o FMI colocar a questão da redução da pobreza na sua agenda, em vez da sua obsessão pela estabilidade macroeconómica.

Mas de acordo com um estudo da Oxfam (2003), há três áreas onde o Fundo está presentemente a falhar a sua abordagem e precisa de mudar radicalmente. O FMI precisa de: i) mostrar uma maior flexibilidade nos seus alvos económicos, demonstrando um maior enfoque na redução da pobreza; ii) acabar o seu pessimismo relativamente ao fluxo da ajuda para os países pobres e terminar o desenho das suas políticas tendo em conta este ponto de vista; reduzir a sua influência enquanto “gate-keeper” para questões de pobreza.

11.3 O que a Estratégia diz em relação a questão salarial

Talvez por causa da sua falta de flexibilidade nesta matéria, o Governo faça apenas, na proposta de EAC, uma pequena referência às necessidades de melhorias salariais na função pública, não clarificando, contudo, como é que isso vai ser feito. Por outro lado, o Governo tenta, forçando os argumentos, desligar a corrupção da questão salarial. A EAC refere mesmo que “os baixos salários auferidos no sector público não são causa directa da proliferação de actos e práticas de corrupção” (p.5). E a seguir adianta que “os promotores dos actos de corrupção são alguns funcionários públicos conhecedores das normas, leis e informação, mas que movidos pelo espírito de viver faustosamente usam o seu poder e conhecimentos para extorquir o cidadão e delapidar os cofes do Estado”. (p.5).

Na EAC, a questão salarial está abordada no seu Objectivo 2, nomeadamente o que se propõe a Estabelecer/Desenvolver uma Cultura de Transparência, de Isenção, de Integridade e de Responsabilização Públicas. Um dos Resultados sob esse objectivo é a “Implementação da Política Salarial”. Para se alcançar esse Resultado, a EAC apresenta como actividade a “Elaboração e Implementação da Política Salarial Nas Instituições Públicas de Acordo com a Reestruturação”. O princípio da aprovação de uma política salarial é bom, mas ainda não fica claro como é que o Governo vai abordar a questão, nomeadamente como é que essa política contribuirá para a redução da corrupção.

Em todo o caso, qualquer Política Salarial que pretenda contribuir para a redução da corrupção em Moçambique terá que ter em conta a teoria da eficiência salarial, ou seja, terá que contemplar um aumento de salários de modo a que os funcionários tenham mais incentivos para que não se envolvam na corrupção. Esta questão podia ter sido abordada em termos de “Aumento de Salários na Função Pública”. Também é sintomático o facto de as actividades traçadas para o resultado “Implementada a Política Salarial”, não estejam traçadas em qualquer cronograma. Ou seja, embora referindo que vai aprovar e implementar uma política salarial, nenhuma actividade nesse sentido está prevista para ser realizada até 2009. A EAC devia, pois, clarificar esta questão.

Serial igualmente fundamental que uma política salarial tivesse também uma ligação clara com o sistema de carreiras e remunerações. Como vimos dos estudos nos sectores da Saúde e Educação, um dos factores que empurra os funcionários destas áreas para a corrupção é o actual sistema de promoção profissional ser completamente inadequado, inconsequente e desonesto. Em paralelo à reforma salarial, é fundamental que o Estado promova outro tipo de incentivos, outras formas de valorização profissional dos seus funcionários. Isso passa por uma reforma no sistema de carreiras profissionais e remunerações ou pela sua aplicação efectiva.

Lendo o documento da EAC, apercebe-se facilmente que a questão salarial parece ainda um tabu. A começar pelo argumento de que os salários baixos não são causa da corrupção em Moçambique. Este argumento é muito simplista, pois não atende às atitudes racionais dos funcionários públicos. Por outro lado, o facto de os funcionários conhecerem a lei e as normas não é em si uma causa do seu envolvimento na corrupção. A teoria da eficiência salarial explica que, com bons salários, dificilmente os funcionários públicos se envolveriam na corrupção por causa do receio de perderem os seus salários.

Mas o documento faz um comentário interessante: “É crença comumente disseminada de que a corrupção no sector público deve-se fundamentalmente aos baixos salários auferidos neste sector, em comparação com o sector privado ou o das organizações internacionais e não-governamentais. Segundo esta visão, as práticas e os actos corruptos seriam uma ‘estratégia de sobrevivência dos funcionários públicos, constituindo uma forma de complementaridade dos baixos rendimentos auferidos” (p.15).

Este comentário podia ter o efeito desejado se o objectivo fosse o de minimizar a abordagem funcionalista da corrupção¹⁵, feita em momentos apropriados por uma corrente académica onde a figura de maior destaque foi Huntington (1968). Mas se foi para colocar panos quentes sobre a questão salarial...

Em suma, o Governo estabelece como uma das metas a aprovação de uma Política Salarial mas não diz em que sentido isso vai ser feito tendo em conta esta EAC. É certo que o aumento dos incentivos no sector público não pode ser um exercício isolado, mas parece necessário e importante que o Governo faça uma declaração política, à altura da aprovação da EAC, de que a referida política salarial contemple uma melhoria dos salários. No actual contexto de reformas em Moçambique, uma Política Salarial teria que não só redefinir instrumentos que tenham a ver com os incentivos pagos no sector, visando a retenção dos quadros melhor formados e a expansão dos serviços públicos de educação e saúde.

Uma das razões para a inexistência de uma abordagem compreensiva da questão salarial dentro da EAC é a de que a reforma do sistema está integrada na Estratégia da Reforma do Sector Público (ERSP), aprovada pelo Governo em 2001, e por isso não fazia sentido que ela constasse na EAC. Aliás, a EAC é parte integrante da ERSP. No âmbito da reforma do sector público, uma reforma do sistema salarial está a ser feita tendo em conta dois elementos: uma estratégia de reforma de salários de médio prazo, a qual contemplará um quadro para o alcance de uma estrutura salarial dentro de seis anos; e o estabelecimento de um esquema de Aumento Acelerado Selectivo de Salários para profissionais qualificados e pessoal técnico (Banco Mundial, 2005). Estes passos são fundamentais e recomenda-se que os mesmos constem mais claramente na EAC, a par de uma necessidade clara de o Governo mostrar ao Fundo Monetário Internacional que é não é possível combater a corrupção, pelo menos a pequena corrupção, sem uma melhoria de salários e outras formas de incentivos.

¹⁵ Esta perspectiva funcionalista da corrupção pode ser resumida em quatro dimensões tendo em conta seus efeitos:

- **Sobre o crescimento e desenvolvimento económico** (onde se salienta que a corrupção aumenta os mercados paralelos mais dinâmicos, favorece o empreendedorismo, reduz a inflação graças ao contrabando, aumenta o reinvestimento privado, ultrapassa os óbices da burocratização excessiva, etc.);

- **Sobre a integração social e sentimento de comunidade colectiva** (onde se considera que a corrupção suaviza as exigências dos cidadãos face á capacidade de resposta limitada do governo, integrando os excluídos e evitando o recurso à violência, ajuda a reconciliação de interesses divergentes entre as elites modernas enriquecidas e as elites económicas tradicionais, suaviza a transição de uma sociedade comunitária rural para o individualismo impessoal urbano);

- **Sobre o desenvolvimento de partidos políticos e funcionamento dos governos** (onde se considera que o peculato e a corrupção representam uma fonte de financiamento para os partidos, ajudando a sua institucionalização e legitimação em sociedade e, por conseguinte, melhorando o parlamentarismo, e representação e o pluralismo, ajuda as instituições políticas a desenvolver anti-corpos e regimes de auto-regulamentação e diminui a violência política);

- **Sobre o funcionamento e modernização da administração pública** (cria contra-poderes e ajuda a eliminar relações de poder tradicionais através da criação de novas redes de interesses, oleia as rodas da engrenagem burocrática excessiva, obstrutiva e ineficiente, desenvolve estímulos monetários que atraem e gratificam os elementos mais talentosos, cimenta as relações dos cidadãos com um aparelho de Estado pesado, violento e com característica que são alheias à organização do poder nessas sociedades (SOUSA, Luis de , *Work in Progress based on Jean Cartier-Bresson (1997) «La Corruption dans les pays capitalistes Tarchips» in J. Cartier-Bresson (ed.) Pratiques et contrôle de la corruption, Paris : Montchrestien, pp.52-55).*

12- SOBRE OS CUSTOS MORAIS E OS CÓDIGOS DE

CONDUTA

Se funcionários públicos são mal pagos comparativamente aos restantes sectores de actividade, os custos morais da corrupção são aumentados. Argumenta-se que funcionários mal pagos são menos repreensivos em aceitar os subornos que os oficiais melhor pagos ou que recebem um salário competitivo. Isso leva a um clima de tolerância da corrupção que é difícil de combater.

Num contexto desses, aqueles funcionários que conseguem construir casas com largos montantes de dinheiro proveniente da corrupção são visto pelos outros como gente com sucesso; também pode haver uma atitude de simpatia relativamente àqueles que aumentam os seus salários com os subornos que recebem, ou pelo uso de recursos públicos, como viaturas, para fins privados¹⁶. Os funcionários públicos representam o Estado na sua interface com o sector privado e a sociedade civil. No aspecto central da sua posição para o correcto funcionamento do Estado espera-se que os funcionários públicos a todos os níveis possam levar a cabo acções e tomar decisões que afectem a vida dos cidadãos. E espera-se também que eles não abusem dos poderes e recursos postos à sua disposição, assim como evitem os conflitos entre os seus interesses particulares e os seus deveres públicos.

Neste sentido, a existência de Códigos de Conduta ou de Ética pode ser importante para se guiar a actuação dos funcionários em casos de tomada de decisões sobre aspectos éticos complicados e fornecem a base para o entendimento que os cidadãos têm sobre os standards básicos de comportamento que podem esperar por parte dos funcionários do sector público. O estabelecimento de Códigos de Conduta, escritos, formais – que vincam a responsabilidade, a probidade, a legalidade e a igualdade na acção dos funcionários públicos – é muito frequente na administração pública moderna. Os Códigos de Conduta estabelecem, em termos amplos, altos níveis de valores e princípios que definem o papel profissional do funcionário público – como a imparcialidade, integridade, clareza e responsabilidade - ou podem dar apenas ênfase na aplicação prática desses princípios.

Os Códigos podem ser aplicados ao sector público no seu todo ou desenhados para reflectirem os desafios éticos num sector específico e, nesse sentido, podem conter os procedimentos e sanções a serem aplicadas nos casos de desvios. Independentemente do seu estatuto, estilo e âmbito, os Códigos de Conduta para a administração pública podem jogar um papel importante numa Estratégia Anti-Corrupção.

Essencialmente preventivos na sua essência, os Códigos de Conduta têm um enorme

¹⁶ Uganda Inspectorate of Government, Second National Integrity Survey, Final Report, March 2003.

potencial de evitar a corrupção e a má conduta na administração antes que ela ocorra. Bons Códigos de Conduta não apenas identificam claramente os standards de comportamento na administração pública, incluindo consequências aplicáveis em caso de desvios, mas também estabelecem um quadro para a remoção ou regulação de conflito de interesses, reduzindo assim o número de oportunidades de enriquecimento dos funcionários públicos à conta do Estado. Ao mesmo tempo, os Códigos de Conduta fornecem declarações incisivas de intenção, direccionadas para dentro e para fora da administração pública, referindo que os comportamentos anti-éticos não serão tolerados.

12.1 A EAC, as Associações Profissionais e os Códigos de Ética

Os três estudos sectoriais sobre corrupção, efectuados pelo CIP, mostraram a existência de um grande vazio ético e moral no seu dos mesmos. A ausência de Códigos de Ética e Conduta é uma herança do processo de democratização, que não foi acompanhado de uma revisão da estrutura de incentivos e desincentivos que operariam contra as práticas de corrupção na administração pública. A ONP (Organização Nacional de Professores) e a ANEMO (Associação Nacional de Enfermeiros) habituaram-se a exigir mais direitos que a olhar para os seus deveres, os quais poderiam ter papel de auto-regulação das atitudes e práticas.

Os três estudos apresentam claramente a dimensão desse vazio ético a que nos referimos - redundante estarmos a fazer referência aos mesmos neste trabalho - sendo por isso urgente que o processo de codificação de standards éticos para cada sector comece já.

A EAC que o Governo está em vias de aprovar tenta abordar a questão da codificação dos standards de ética, mas fá-lo de forma inconsequente e hesitante. Quando se refere aos momentos estratégicos, o documento faz, no momento prevenção, menção à necessidade de adopção de Códigos de Conduta. Mas, no desenvolvimento dos outcomes do objectivo 2, não se faz qualquer referência à necessidade de se estabelecer Códigos de Ética e de Conduta para cada sector da Administração Pública. Refere-se apenas à necessidade de se implementar legislação que possibilite o aumento da transparência e integridade da liderança mas não dos funcionários do sector público em geral.

As associações profissionais também são completamente ignoradas na EAC. Assim, elas não são vistas como instrumentos que poderiam contribuir para uma mobilização moral dos funcionários públicos: Códigos de Conduta, a serem criados, deveriam envolver a participação de associações profissionais, nomeadamente a Associação Moçambicana dos Enfermeiros (ANEMO) e a Organização Nacional dos Professores (ONP).

As associações profissionais podiam ter uma palavra a dizer no que se refere diz a prevenção. Aliás, os Códigos de Ética e de Conduta são instrumentos de prevenção da corrupção. A EAC, como já dissemos, estabelece a Prevenção como um dos seus momentos estratégicos, mas na lista de actividades que consta desse momento não se faz referência à criação de princípios morais e éticos no seio dos funcionários mas apenas no seio da sociedade em geral. Quanto a nós, não basta inculcar apenas na sociedade esses valores morais – essa sociedade que se situa no lado da oferta da troca corrupta – é preciso que os actores que se situam do lado da procura (os funcionários públicos) sejam também envolvidos no processo. Devemos referir, no entanto, que o documento final da EAC já faz referência ao contributo que as associações profissionais podem ter e ao papel dos Códigos de Ética e conduta em quantas referências de comportamento.

13. SOBRE A VONTADE POLÍTICA

Não existe abordagem anti-corrupção que não tenha como um dos seus pilares a vontade política. Ela é essencial para a mobilização da sociedade no processo. Em Moçambique, o novo Governo do Presidente Guebuza escolheu o combate à corrupção como uma das marcas principais da sua governação. Por isso, sempre que ele discursa em público Guebuza menciona, com a mesma veemência, uma intenção de combate à corrupção. Mas será que este tipo de discurso público constitui, de facto, um indicador de que temos em Moçambique vontade política de combate à corrupção? Como é que se mede essa vontade política? Basta haver discurso anti-corrupção para dizermos que temos vontade política? Ou terá de haver acções práticas?

Uma das definições de vontade política diz que ela é a “demonstração credível da intenção dos actores políticos (eleitos ou nomeados) de atacarem as causas e os efeitos da corrupção de uma forma sistemática” (Npundeh, s/d). De acordo com o autor, o principal desafio na avaliação da vontade política é o de distinguir entre as abordagens de reformas que são meramente artificiais e apenas servem para melhorar a imagem dos líderes políticos e, por outro lado, os esforços substantivos que se baseiam em estratégias que criam, de facto, mudança. Npundeh aponta alguns indicadores que reflectem a demonstração de uma vontade política genuína. Vamos mencionar esses indicadores ao mesmo tempo que avaliamos se eles, de facto, existem em Moçambique no actual processo de reforma.

²¹ Sobre este material, vale a pena recordar o estudo da UTRESP sobre Corrupção e Governação (2004). Este estudo também deu pistas sobre as razões que levam as pessoas a não denunciarem os actos de corrupção. E a razão mais apontada foi o medo de represálias: 61.3% (funcionários públicos), 49.9% (empresas) e 46.8 (agregados familiares). Outros factores apontados foram o sentimento de que os procedimentos de investigação são complexos, que nalguns casos não se podia provar, que não se conhecia os procedimentos sobre como denunciar os corruptos, etc.

- i) ***O primeiro indicador é o grau do rigor analítico usado para se compreender o contexto e as causas da corrupção.*** No caso da EAC, as medidas propostas partem de um diagnóstico de certo modo incipiente, baseado em estudos de percepção e em algumas consultas com stakeholders considerados relevantes. Já escrevemos sobre a limitação dos estudos de percepção e sobre como esses estudos não podem ser fonte única da compreensão do problema; os estudos sectoriais ajudariam a compreender melhor o problema; os estudos de percepção não aprofundaram a compreensão das causas da corrupção em Moçambique e, neste sentido, a EAC não pode atacar todas as causas; duas das causas deixadas de lado têm a ver com a questão salarial e com a confusão entre o **partido e o Estado**, a qual podemos chamar de **causa política**, que é uma das principais fontes para a **falta de responsabilização**. Em suma, a EAC não aponta de forma exaustiva as várias estruturas de oportunidade que levam à corrupção em Moçambique.
- ii) ***O segundo indicador tem a ver com o processo, nomeadamente se a estratégia adoptada foi participativa, através da incorporação e mobilização dos interesses dos demais stakeholders. Essa participação aumenta o ownership da estratégia.*** No caso de Moçambique, a Estratégia Anti-Corrupção refere apenas que ela se baseou, entre outros, em consultas com os cidadãos. Sobre quantas reuniões de consulta, quantos cidadãos e grupos de interesse participaram na elaboração do diagnóstico isso não está claro. Numa conferência de imprensa em Dezembro de 2005, o Ministro da Administração Estatal, Lucas Chomera, disse que haviam sido consultadas em todo o país 4700 cidadãos¹⁷. Das declarações de Chomera não ficou claro quem foram os cidadãos ouvidos e em que circunstâncias o foram; também não ficou claro se o Governo envolveu as organizações não governamentais que actuam em áreas transversais, como o Grupo da Dívida e a Liga dos Direitos Humanos, assim com parece não terem sido ouvidas as associações profissionais como a Ordem dos Médicos, a Organização Nacional dos Professores e a Associação Nacional de Enfermeiros¹⁸. O envolvimento das organizações profissionais no desenho e implementação da EAC seria importante sobretudo pelo potencial de ownership, um factor importante para que a estratégia tenha sustentabilidade a longo prazo. A ideia de ownership pode ser considerada a dois níveis: ownership da anti-corrupção (por exemplo, as atitudes da sociedade no sentido anti-corrupção e seu suporte público da reforma) e ownership da estratégia ela própria. Os dois níveis de ownership podem ser alcançados através de processos participativos, desde a fase de

¹⁷ Conferência de Imprensa a 6 de Dezembro de 2005 destinada a anunciar o Seminário Nacional sobre o Combate à Corrupção em Moçambique, realizado pelo Governo em parceria com a British Council.

¹⁸ Aliás, nenhuma destas organizações foi convidada a participar no Seminário Anti-Corrupção realizado em Dezembro.

desenho da estratégia até a subsequente implementação e monitoria. Uma abordagem participativa é importante não só em termos de procedimentos (por exemplo, apropriados processos de consulta durante a fase de desenho da EAC), mas também em termos do próprio conteúdo da EAC. Este processo de consulta e participação no caso moçambicano ainda não se verifica como sendo efectivo. Embora o Governo tenha realizado algumas acções de consulta nalgumas cidades, a metodologia não foi mobilizadora. E, nalguns casos, as reuniões de auscultação da sociedade civil foram marcadas com apenas um dia de antecedência, levando a que a participação fosse nula (como no caso de uma reunião marcada para a Beira no ano passado). Outra questão que se pode colocar é o nível de expertise da abordagem anti-corrupção por parte dos funcionários convidados. Num seminário em Dezembro em Maputo, organizado pelo Governo com apoio do British Council, o nível de debates dos grupos de discussão em matéria de corrupção era muito fraco.

- iii) ***O terceiro indicador de existência de vontade política tem a ver com a prevalência de um equilíbrio entre incentivos e sanções.*** Neste aspecto, as probabilidades de uma EAC falhar são muito altas quando as medidas centrais da estratégia se centram apenas nos procedimentos de sanção penal. A ideia de que o enfoque restrito na punição dos actos de corrupção tem os seus riscos baseia-se na assumpção de que os funcionários envolvem-se nesses actos porque existem oportunidades e os incentivos para não o fazerem são fracos. Neste sentido, uma estratégia efectiva deverá ter em conta a estrutura da relação Principal-Agente, fornecendo e aumentando os incentivos para que os funcionários actuem correctamente. Trata-se daquilo a que Npundeh chama de equilíbrio **entre os incentivos e as sanções**. Na EAC que o Governo aprovou esse equilíbrio não se verifica, havendo claramente um maior enfoque na repressão e menor na melhoria dos incentivos, materiais ou não, para os funcionários públicos.
- iv) ***Outro indicador de existência de vontade política é a existência de um processo objectivo que monitorize o impacto da reforma e incorpore os achados na estratégia de modo a assegurar que ela atinja os seus objectivos.*** Ou seja, a vontade de publicitar os achados das avaliações, sejam elas negativas ou positivas, podem aumentar o apoio público e reforçar o trabalho dos que lideram a reforma. No caso de Moçambique, não se pode considerar que este indicador se verifica. Por exemplo, a Pesquisa Nacional de Base sobre Governação e Corrupção só foi publicada quase um ano após a sua conclusão; e não houve nenhum trabalho firme de divulgação à escala nacional dos seus resultados; a divulgação foi apenas feita para os órgãos de comunicação social, perdendo-se uma oportunidade para se envolver mais a opinião pública na partilha dos resultados do estudo.

A questão da vontade política também pode ser aferida através do papel que o judiciário desempenha num determinado contexto e o grau da sua independência relativamente ao poder político. Em Moçambique, o poder Judicial goza de autonomia formal relativamente ao Executivo e ao Legislativo, mas existe a percepção de que determinados processos judiciais são travados por da manipulação política¹⁹. Trata-se aqui de despolitizar a aplicação da lei, através do estabelecimento de mecanismos que tenham em conta a execução profissional da aplicação da lei.

Há quem possa argumentar que a exoneração dalguns PCAs (Presidentes de Conselhos de Administração) dalgumas empresas públicas²⁰ reflectiu uma clara vontade política de combate à corrupção. Mas, embora as exonerações se tenham seguido a alegações na imprensa de que os mesmos PCAs estavam envolvidos em práticas de corrupção, o Governo não explicou com veemência essa relação, preferindo o argumento de que os PCAs foram demitidos por terem chegado ao fim dos seus mandatos. Se os PCAs foram demitidos por terem terminado os mandatos e nada teve a ver com corrupção, então a atitude do Governo em exonerá-los está longe de ser um indicador de vontade política anti-corrupção. Aliás, um dos PCAs exonerados após alegações de corrupção, Vicente Veloso (ex-PCA da EDM), acaba de ser nomeado Embaixador de Moçambique no Zimbabwe.

Também se pode fazer uma breve referência ao desempenho do sector judicial durante o primeiro ano de Guebuza, nomeadamente no que diz respeito ao julgamento e condenação de casos de corrupção. Com efeito não houve nenhum processo judicial julgado e condenado ligado à corrupção, mesmo existindo já no país uma Lei específica sobre a matéria. A transição da Unidade Anti-Corrupção (UAC) para Gabinete de Combate Contra a Corrupção (GCCC), com competências e poderes instituídos, pode ter sido um passo importante, mas o novo GCCC parece mais fechado relativamente à opinião pública, havendo o risco de afastar potenciais denunciadores. Esse fechamento pode ser ainda mais problemático sobretudo porque ainda não temos em Moçambique um quadro legal de protecção da denúncia sobre corrupção (protecção no acto da denúncia, no acto da investigação, no acto do julgamento e numa situação de pos-condenação).

O novo GCCC, independentemente dos recursos que possui e da sua capacidade humana, está claramente desapojada da classe política e não tem ainda a protecção e o acarinamento que merecia se houvesse vontade política de facto. Por isso, ela vive dos mesmos constrangimentos que vivem outras agências anti-corrupção noutros contextos. Entre esses constrangimentos, destacam-se os seguintes:

¹⁹A imprensa tem dado conta sem vezes da “interferência” da classe política em processos que envolvem altos dirigentes e seus familiares, dando como exemplo os casos de Prédio Cimpor, o processo autónomo do caso Carlos Cardoso, as fugas da cadeia do criminoso Anibalzinho, entre outros.

²⁰No primeiro ano da governação de Armando Guebuza foram exonerados os PCAs da Electricidade de Moçambique (EDM), da Aeroportos de Moçambique (AdM), do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e do Instituto Nacional de Gestão das Calamidades Naturais (INGC).

- Dificuldades em estabelecerem um bom relacionamento profissional com a esfera política (interferências, receios de exoneração dos cargos);
- Falta de ancoragem do seu trabalho na sociedade civil (há um fechamento que leva a que o público tenha o receio de denunciar a corrupção; sem denúncias, o GCCC compra um bilhete de passagem para o seu encerramento)²¹.

Em suma, o discurso enérgico contra a corrupção pode ser um importante cometimento por parte de um novo Governo, mas a exposição a longo prazo pode ser prejudicial pois ela indicará o falhanço desse Governo e a prevalência da má gestão dos fundos públicos. Uma entidade que poderia ter um papel de relevo no processo é a Assembleia da República (AR). Parece claro que em Moçambique a AR não consegue ser um fórum de viabilização de uma maior transparência, sobretudo no seu papel de fiscalização das actividades do Governo.

No seminário de discussão do draft deste relatório, vários intervenientes apontaram para a urgência de o Governo moçambicano “fritar alguns peixes graúdos”, como passo fundamental para a remoralização da sociedade e para a criação de confiança relativamente ao combate à corrupção; enquanto a frigideira não estiver em acção, todo o discurso anti-corrupção será considerado como uma mera operação cosmética. Fritar alguns peixes graúdos quer dizer iniciar um processo de responsabilização dos corruptos, o que ainda não se verifica em Moçambique.

Aliás, o desempenho do GCCC tem demonstrado que ela tem tido dificuldades na obtenção de resultados no que diz respeito à Grande Corrupção, havendo apenas pequenos progressos ligados a pequena corrupção. Com efeito, o GCCC divulgou a 3 de Março de 2006 o seu primeiro relatório de seis meses de actividades em que mostrou que só estava a lidar com casos de pequena corrupção, nomeadamente de roubo de cabritos e DVDS, o que contrastava a percepções populares que colocam a grande corrupção como um dos grandes problemas em Moçambique.

14. CONCLUSÕES

O aumento da transparência é um passo importante para a redução das práticas de corrupção em Moçambique. Uma vez que a corrupção é uma actividade escondida, é preciso que a transparência no sector público seja uma prática instalada. A publicação dos negócios do Estado, dos contratos que faz, das empresas que realizam as obras públicas, dos salários dos governantes, dos seus bens na altura em que assumem um determinado cargo, da lista de funcionários que o Estado emprega, são aspectos fundamentais que, nalguns casos, não estão previstas na EAC.

O acesso à informação continua a ser um calcanhar de Aquiles em Moçambique. Uma lei sobre a matéria submetida à Assembleia da República ainda não foi discutida nem

aprovada. Cada vez mais, a aprovação desta lei assume um carácter de urgência. A melhoria do quadro regulatório também surge como uma necessidade urgente, para, por exemplo, atacar-se a promiscuidade entre a política e os negócios em Moçambique (ex: regulação de conflito de interesses abrangente; declaração de bens, transparência no financiamento político, etc).

Como conclusões, preferimos realçar os vários riscos que podem levar ao falhanço da EAC.

O primeiro risco tem a ver com ausência de uma abordagem clara sobre a melhoria de incentivos salariais e outros. Claramente, o Governo parece não ter a autorização do FMI nem a flexibilidade para avançar com reformas sensíveis na política salarial, as quais contemplariam um aumento de salários – os 7.5% do PIB parece não serem suficientes. Claramente, o FMI continua a preferir que o Governo restrinja o bolo salarial tendo como pano de fundo a necessidade de uma restrição do défice público. Sem aumento de salários e outros incentivos como regras claras na promoção profissional, sistemática, transparente e baseadas em critérios de avaliação de desempenho justos, dificilmente o Governo conseguirá mobilizar os funcionários públicos.

O segundo risco decorre do primeiro. Como o Governo sabe que não tem espaço para aumentar os incentivos, a EAC tenderá a dar um maior peso na repressão dos funcionários públicos. Um peso excessivo na repressão sem a introdução de outras formas de incentivos pode criar resistências e levar a sabotagem.

Em terceiro lugar, a pressão do Estado no sentido do aumento das suas receitas tem criado novas oportunidades para a corrupção que a EAC não ataca. Por exemplo, a corrupção na Polícia de Trânsito resulta em grande parte de os agentes da Polícia terem o direito a 10% do valor de cada multa por transgressão de Código de Estrada, numa situação em que o valor da própria multa, 1 milhão de Meticais (cerca de 40 USD), está muito próximo do valor do salário mínimo. Esta situação leva a um cenário paradoxal. Por um lado, na ânsia de recolher vários 10% para casa, os agentes passam multas atrás de multas, qualquer que seja a mínima infracção. No início da aplicação deste incentivo, os agentes de trânsito contentavam-se com os 10%; hoje querem mais do que isso, pois aperceberam-se de que muitos automobilistas preferem pagar um suborno acima dos 10% mas abaixo do valor da multa. E os agentes de trânsito têm arrecadado muitas e muitas rendas nas estradas moçambicanas.

O resultado é que altas taxas de penalização por infracções de trânsito – num cenário em que o controlo e a supervisão são ineficientes e com salários de pobreza – significa ao mesmo tempo que a taxa de suborno também é alta. Como consequência, o aumento das receitas do Estado ficam prejudicadas. Este problema não é atacado na Estratégia, mesmo tratando-se de uma área apontada em vários estudos como das mais dramáticas em termos de pequena corrupção.

Tomando as razões porque que falham as estratégia anti-corrupção noutros contextos, tal como vimos no ponto 9.5, podemos levantar alguns pontos que vão de encontro àquelas razões. Trata-se de pontos que precisariam de uma maior clarificação ou que ainda não se encontram na EAC: a falta de vontade política; a falta de indicação clara dos recursos que sustentarão a reforma; o facto de que a EAC dá mais enfoque à pequena corrupção e pouco à grande corrupção e, por último, o aspecto da coordenação.

Outro aspecto que deve ser realçado é o facto de a EAC estar cheia de Resultados e Indicadores demasiado ambíguos e irrealistas, o que difultará o alcance dos objectivos a que se propõe, tornará difícil o acompanhamento da sua implementação e a monitoria externa.

Em nosso entender, estamos perante uma EAC bonita nas suas intenções, mas a sua efectividade dependerá muito de a classe política dar passos concretos no sentido da responsabilização; sobretudo da responsabilização dos grandes corruptos, nesta fase inicial. Mas não há indicações de que isso possa vir a acontecer. A mensagem que continua a ser dada à opinião pública é a de que em Moçambique apenas existe a pequena corrupção, sendo exactamente esse o enfoque da EAC.

A EAC não mostra como é que o desafio do combate à corrupção, contemplando a grande corrupção, vai ser feito.

15. RECOMENDAÇÕES

A urgência de planos de acção sectoriais

As recomendações que fazemos apontam para uma urgência: o estabelecimento de Planos de Acção Sectoriais, os quais reflectiriam os problemas de cada sector no que respeita à corrupção. A abordagem holística da EAC não fica a perder com esta operação. Por outro, a coordenação da implementação da EAC poderia ser mais eficaz, uma vez que cada sector teria uma pequena estrutura de coordenação intersectorial, esventramento junto dos Gabinetes dos Ministros. Os sectores a que nos referimos são os da Educação, Saúde e Justiça, que foram alvos de estudos por parte do CIP. Os Planos de Acção Sectoriais atacariam os fraquezas, as ameaças e as oportunidades de cada sector, devidamente identificados nos estudos, e que aqui resumimos:

15.1 Para o Sector da Educação

- Envolver os pais e encarregados de Educação nas actividades de planeamento e monitoria;
- Isso depende da existência de um quadro legal que regule e legitime a actuação da sociedade civil, nomeadamente os grupos de pais e encarregados de

Educação; ainda não existe um instrumento legal que especifique a forma da sua participação nos Conselhos de Direcção das Escolas;

- Introduzir processos transparentes de procurement de bens e serviços;
- Introduzir processos transparentes de atribuição de bolsas de estudo;
- Implementar um plano sectorial de promoção anual de professores (em coordenação com o MPF);
- Colaborar com a ONP na elaboração, implementação e monitoria de um Código de Conduta;
- Elaborar uma campanha de consciencialização dos professores sobre os malefícios da extorsão sexual;
- Regular o conflito de interesses relativo à leccionação nos ensinos público e privado;
- Introduzir mecanismos rigorosos e transparentes na contratação de professores eventuais;
- Revitalizar a Inspecção da Educação, incluindo a publicação anual dos seus relatórios;
- Premiar os professores exemplares, usando-se critérios de avaliação de desempenho em que os alunos estejam envolvidos;
- Melhorar o sistema de correcção de provas e exames de modo a que se reduza a prática de venda de notas;
- Aprovar sanções severas contra alunos e pais que promovam a corrupção;
- Introduzir nos curricula escolares matérias sobre questões éticas.

15.2 Para o Sector da Justiça

- Melhorar a gestão financeira do Ministério da Justiça, e todas as suas instituições subordinadas, incluindo os tribunais e as cadeias;
- Prestação de contas das instituições subordinadas aos Ministério do Plano e Finanças;
- Melhorar o desempenho do Gabinete Central de Combate à Corrupção, envolvendo a investigação da grande corrupção;
- Aprovar uma lei que proteja aqueles que denunciam a corrupção;
- Acelerar a reforma do Sector da Justiça, possibilitando a participação de instituições da sociedade civil no processo;
- Reforçar a inspecção judicial, sancionando os juízes e magistrados que se envolvam em práticas de corrupção mas indicando claramente que essa sanção se deve a casos de corrupção;
- Aumentar a capacidade do Tribunal Administrativo na auditoria externa das instituições do Governo e do Estado;
- Prestação de contas das receitas da Política de Trânsito ao Ministério do Plano e Finanças;

- Reformar a gestão dos cartórios dos tribunais, envolvendo mais os juízes experientes nesse processo;
- Envolver a Ordem dos Advogados no processo de luta contra a corrupção;

15.3 Para o Sector da Saúde

- Regular o conflito de interesse resultante da prática de medicina privada por parte de médicos do sector público;
- Melhor o controlo da performance dos médicos e enfermeiros, atacando claramente o absentismo e o desmoronamento moral e ético;
- Eliminar o roubo de medicamentos e equipamento nas unidades hospitalares;
- Eliminar o roubo de medicamentos quando eles entram no país;
- Reforçar a transparência no sistema de procurement do sector da saúde (basicamente na aquisição de medicamento e equipamento e na construção de unidades hospitalares e afins);
- Introduzir mecanismo de controlo e avaliação do desempenho dos profissionais da Saúde;
- Trabalhar com a Ordem dos Médicos e a Associação Nacional de Enfermeiros no sentido de se estabelecer um código de conduta para todos os profissionais do sector.

15.4 Investir na Educação Cívica

- Parece urgente que o Governo invista também na Educação Cívica dos cidadãos, dado que a opinião pública em Moçambique ainda não considera a corrupção como um dos seus principais problemas; os problemas mais comuns são a fome, o desemprego, a pobreza, o custo de vida, etc;
- É preciso tornar a corrupção como parte da agenda do cidadão;
- Mostrar à população a interligação entre os seus problemas diários e a corrupção e fazer com que ela compreenda a relação existente entre a corrupção e a pobreza, a corrupção e o desemprego, e por aí além;
- É preciso criar um clima social de rejeição da corrupção.

BIBLIOGRAFIA

- Adam, Yussuf; Coimbra, Humberto (1997): *Messias Modernos Procuram Novos Lázaros*. In Sogge, Amesterdão
- AIM, Agência de Informação de Moçambique (2003): *Hold Down Wages, IMF tells Government*. Paul Fauvet, 23 de Dezembro. Maputo
- AIM, Agência de Informação de Moçambique (2005): *Public Sector Wage Ceiling-7.5 per cent of GDP*, 15 de Março. Maputo
- ANDVIG, Jens Chr. et al (2000): *"Research on Corruption A policy oriented survey"*. Commissioned by NORAD, final report, Oslo
- BANCO Mundial (2005): *An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique*. Corporate Evaluation and Methods Operations Evaluation Department. Document of the World Bank
- CHRISTIAN Aid and Trócaire (2005): *Donor Co-ordination and Aid Effectiveness in Mozambique*, Discussion Document: May 2005
- DELLA PORTA, Donatella e Vannucci, Alberto (2005): *Corruption as a Normative System*. European University Institute.
- ÉTICA MOÇAMBIQUE (2001): *Estudo Sobre Corrupção*. Maputo.
- HANLON, Joseph (2001): *Matando a Galinha dos Ovos de Ouro*, Metical
- HANLON, Joseph (2002): *"Are donors to Mozambique promoting corruption?"*, Comunicação apresentada na conferência "Towards a New Political Economy of Development Sheffield 3-4 Julho, 2002
- HANLON, Joseph (2002): *Bank Corruption Became site for Struggle in Mozambique*
- INSTITUTE for Security Studies (2001): *An Evaluation of Anti-corruption Strategies*, Monograph No 65, *Corruption in South Africa, Results of an Expert Panel Survey*
- LIENERT e MODI, J. (1997): *"A Decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa,"* IMF Working Paper 97/179 (Washington: International Monetary Fund). In <https://www.imf.org/external/pub>.

KLITIGAARD, Robert (1998): Instrumental Cooperation against Corruption. In Finance and Development. Washington.

MORAN, Jonathan (2000): "Democratic Transitions and Form of Corruption". Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference. London

NYE, J. S. (1978): Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In Arnold Heidenheimer (ed.), Political Corruption: Readings in Comparative Analyses. New Brunswick

O'DONNELL, Guilherme (1998): Accountability Horizontal, artigo publicado na revista AgorA, nº8, verão de 1998, pp.5-32

OPPENHEIMER, Jochen e Raposo, Isabel (2002): "A Pobreza em Maputo". Ministério do Trabalho e Cooperação, Lisboa.

OXFAM (2003): The IMF and the Millennium Goals Failing to deliver for low income countries, Oxfam Briefing Paper. N54

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (1998a): Decreto 64/98, 3 de Dezembro, Sistema de Carreiras e Remuneração, Maputo.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (1998b): Decreto 65/98, 3 de Dezembro, Alteração de Algumas Disposições do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado e Legislação Complementar, Maputo.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2000): Corrupção e Governo. Gradiva. Lisboa.

SULEMANE e KAYIZZI- MUGERWA (2001): The Mozambican Civil Service: Incentives, Reforms and Performance José A. Sulemane and Steve Kayizzi-Mugerwa. Discussion papers No. 25 Outubro de 2001 Gabinete de Estudos Ministério do Plano e Finanças República de Moçambique.

SOREIDE, Tina (2003): Estimating Corruption: Comments on Available Data, Chr. Michelson Institute, Bergen.

SOUSA, Luis de (2004) : Work in Progress based on Jean Cartier-Bresson (1997) «La Corruption dans les pays capitalistes Tarchips » in J. Cartier-Bresson (ed.) Pratiques et contrôle de la corruption, Paris : Montchrestien.

STASAVAGE, David (2000): "Causes and Consequences of Corruption: Mozambique in Transition", in Doig e Theobald eds, Corruption and Democratization. Frank Cass. London.

THOMAS, M e MEAGHER, Patrick (s/d): A Corruption Primer: An Overview Of Concepts In the Corruption Literature. The IRIS Discussion Papers on Institutional Reform and The Informal Sector at The University of Maryland.

UGANDAN Inspectorate of Government (2003): Second National Integrity Survey, Final Report, March.

USAID (1998): Handbook for Fighting Corruption.

UTRESP (2005): Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (UTRESP/Governo de Moçambique)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY
Boa Governação-Transparência-Integridade
Good Governance-Transparency-Integrity

Av.Vladimir Lenine, 1447. 2º Esquerdo
Tel.: (+258) 21 32 76 6
Fax: (+258) 21 32 76 61
Caixa Postal:3622
Maputo-Moçambique
Email:cipmoz@tvcabo.co.mz ou cipmoz@gmail.com

Patrocínio:

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG