

Resultados da 2ª Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção revelam:

Níveis de corrupção permanecem bastante preocupantes

- Comparação entre os resultados da 1ª e 2ª Pesquisas sobre Governação e Corrupção

Por Baltazar Fael

Depois da publicação da 1ª Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção encomendada pelo Governo moçambicano e publicada em 2005, cujos resultados se mostraram catastróficos por traçarem um quadro negro sobre as percepções dos moçambicanos acerca dos altos índices de corrupção no país, o Governo moçambicano encomendou uma 2ª Pesquisa em 2010, cujos resultados mostraram não ter havido evolução significativa nas percepções anteriormente havidas.

Fazendo uma incursão ao Plano Económico e Social (PES) para 2011, aprovado a 14 de Dezembro de 2010 pela Assembleia da República, constata-se que o Governo moçambicano prometeu (*vide página 122 do PES 2011*) aprovar e divulgar (a nível nacional) os resultados referentes a 2ª Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção e no mesmo ano dar início ao processo de implementação das respectivas recomendações.

No entanto, devido aos resultados não favoráveis da 2ª Pesquisa, temos informações que asseguram que esta já não será publicada por decisão do Governo e pelo impacto negativo que tais resultados poderão causar na sociedade e nos *pseudo* esforços empreendidos pelo Go-

verno visando mitigar a ocorrência deste fenómeno em Moçambique.

Entretanto, tivemos acesso ao relatório da 2ª Pesquisa realizada e o presente trabalho visa apresentar de uma forma comparativa os resultados verificados nas 1ª e 2ª Pesquisas.

Nota explicativa sobre a abrangência da análise

A presente análise visa fazer um diagnóstico de alguns aspectos relevantes constantes da 2ª Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (PNGC), comparando-os com os resultados da 1ª Pesquisa de Base sobre Governação e

SUMÁRIO

Resultados da 2ª Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção revelam:

Níveis de corrupção permanecem bastante preocupantes
Pág. 1 a 9

Corrupção no INATTER (ex-INA) na obtenção/troca de cartas de condução

Estrangeiros obtêm licença para conduzir
Fazendo-se passar por cidadãos moçambicanos
Pág. 9 a 11

Corrupção (PBGC- 2005). O objectivo principal é o de procurar captar elementos que possam indiciar se a corrupção terá ou não abrandado ou evoluído nos aspectos objecto de análise e produzir alguns comentários acerca das motivações que podem estar na origem do estágio actual sobre as percepções do fenómeno em Moçambique.

Não se trata de uma análise acabada sobre as duas pesquisas já realizadas, atendendo que a mesma incide sobre aspectos que julgamos importantes nos dois estudos de percepções, concretamente na área da corrupção e tomando em atenção que as pesquisas em causa abarcam outro tipo de análises, não directamente ligados a corrupção, mas que não sendo diametralmente opostas, tem em vista trazer ferramentas que auxiliem no seu combate ou controlo.

Tivemos nessa senda, o condão de seleccionar algumas matérias que serão colocadas para reflexão acerca de como os inquiridos nas categorias profissionais a que pertencem e os agregados familiares responderam aos questionários que foram convidados a preencher, acerca das percepções que no seu dia-a-dia se lhes apresentam em matérias de corrupção.

Factos antecedentes a realização da 2ª Pesquisa sobre Governança e Corrupção

Como parte integrante do processo da Reforma do Sector Público, foi realizada a 2ª Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção (PNGC 2010 - 2011), como decorrência da 1ª Pesquisa de Base sobre Governança e Corrupção (PBGC - 2004) que culminou com a elaboração da Estratégia Anti-Corrupção (EAC 2006 – 2010) e a consequente produção do Plano de Acção Nacional (PAN 2007 – 2010) visando materializar as recomendações produzidas pela EAC.

Findo o período de vigência da EAC, foi produzido um plano de acção transitório (2009 – 2010) com a finalidade de suprir o vazio advindo e como decorrência dos resultados constantes do Relatório de Avaliação do Impacto da Implementação da EAC produzido em 2009 por uma firma de consultoria independente.

O relatório de avaliação da implementação da EAC constatou que muitas das medidas que deviam ser levadas a cabo e que constavam do PAN não tinham sido

materializadas, concluindo-se daí que “ De uma forma geral (...), atendendo que o PAN cobre um período de 3 anos, pode-se dizer que, a meio do tempo previsto, está a ser implementado a um ritmo lento, com cerca de metade das actividades realizadas e em curso”.

No entanto, não foi realizado nenhuma avaliação final sobre os resultados da implementação da EAC e respectivo PAN, partindo-se a realização da 2ª PNGC.

Comparação da metodologia seguida na realização da 1ª e 2ª pesquisas

A segunda pesquisa seguiu a metodologia da primeira, tendo em atenção que colheu informações sobre a percepção dos cidadãos em matérias ligadas a governança, corrupção e a qualidade dos serviços públicos prestados. Os inquéritos realizados também incidiram sobre os agregados familiares (AF), funcionários e agentes do Estado (FAE) e as empresas.

Foram preparados questionários específicos para cada uma das classes seleccionadas como objecto de avaliação, com já havia sido feito para a 1ª Pesquisa. No que tange aos AF tinha-se em vista buscar as suas percepções sobre a actuação dos serviços públicos, o seu conhecimento e avaliação do grau de honestidade e integridade de tais serviços, entre outros assuntos de carácter geral; aos FAE foram privilegiados os aspectos concernentes a gestão do pessoal, orçamentos e o processo do Procurement; no que respeita as empresas a ênfase foi para as questões ligadas ao ambiente para a realização de negócios no país.

Comparação das amostras da 1ª e 2ª pesquisas

Com relação ao grau das amostras usadas na 1ª e 2ª pesquisas nota-se um incremento substancial no número de pessoas e entidades inquiridas. Na PBGC (2005) foram inquiridas 2447 das 2500 famílias previstas; 992 funcionários dos 1000 previstos e 486 empresas das 500 que haviam sido previstas.

Na presente pesquisa foram inquiridos 3497 agregados familiares numa amostra inicial prevista de 3512 AF; 1654 FAE foram inquiridos numa amostra de 1618; foram inquiridos 117 funcionários e agentes da Autorida-

de Tributária (AT) contra os 120 previstos e 437 empresas das 500 previstas.

Na 2ª Pesquisa houve um enfoque especial sobre os funcionários da AT, atendendo que naquele sector o problema da corrupção atingira proporções endémicas.

Breve análise de algumas constatações retiradas da 2ª Pesquisa

Segundo o estudo, quer nas percepções das classes inquiridas, quer nos índices internacionais sobre governação e corrupção, o país registou melhorias significativas entre 2004 – 2010, no que concerne a redução das práticas de corrupção nas instituições públicas e na melhoria dos processos de governação.

No entanto, existe a tendência de se fazer recurso a estes índices para justificar os resultados do país no combate a corrupção quando se mostram favoráveis. É importante que os resultados destes índices sejam tomados em conta dada a periodicidade com que os mesmos são realizados, credibilidade das instituições que os produzem e a necessidade de capitalizar os seus resultados visando melhorar cada vez mais a posição do país nos rankings internacionais de transparência e combate a corrupção.

De mais a mais, não existe regularidade na realização de pesquisas desta índole em Moçambique, sendo que os únicos barómetros de corrupção que podem ser usados com regularidade são os internacionais, produzidos com regularidade anual.

No que tange ao Tribunal Administrativo cuja melhoria no seu desempenho é feita menção, trata-se de um processo que este tribunal vem conhecendo, principalmente na sua actividade como entidade nacional suprema de auditoria das contas públicas. De facto, este tribunal tem vindo a melhorar o seu desempenho e a mostrar-se como referência entre os órgãos de administração da justiça e como órgão de auditoria independente.

Percepções gerais sobre a corrupção ao nível nacional

A problemática da corrupção no sector público não tem sido vista desde a realização da 1ª pesquisa como o principal problema que afecta o país e a sua população. A corrupção na 2ª pesquisa continua a ser considerada

como não fazendo parte dos principais problemas que afectam a população, de modo que ocupa a 8ª posição para as famílias (35%), 5ª para as empresas (42%) e 10ª para os funcionários (61%).

Nas duas pesquisas a corrupção no sector privado foi sempre classificada abaixo da corrupção pública no que diz respeito a sua gravidade. Na primeira pesquisa dos AF inquiridos 35% consideraram grave a corrupção no sector público contra 20% para o sector privado. 61% dos funcionários consideraram grave a corrupção no sector público contra 46% no privado e do lado das empresas 41% consideraram a corrupção grave no sector público contra 20% no sector privado.

O que é razão de melindre é o facto de não existir ainda uma definição legal de corrupção ao nível do sector privado e esta não ser criminalizada, o que remete a certos questionamentos como o facto de dever-se saber que critérios foram usados para considerar de corruptos actos praticados ao nível deste sector, se atendermos que em Moçambique a corrupção a este nível não está tipificada (não é considerada crime por não estar prevista na lei) e como tal não é punida. Assim pode-se questionar o critério legal usado para considerar como corrupto qualquer acto praticado no sector privado.

As únicas referências que existem de corrupção no sector privado estão contidas nos diplomas legais internacionais ratificados por Moçambique, mas que ainda não estão domesticados em lei internas, tratando-se por tal facto de meras recomendações.

Governação e desempenho do Sector Público

O destaque observado ao nível deste sector vai para o processo do procurement, onde se reporta com relação aos resultados da 1ª Pesquisa, que houve melhorias com a aprovação do Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio, no que concerne ao Sistema de Gestão Financeira do Estado – SISTAFE e concretamente no processo de aquisição de bens e serviços.

Esta situação na 1ª Pesquisa indicava que mais de 10% dos funcionários pronunciaram-se no sentido de que as regras financeiras não eram respeitadas, concretamente nos Ministérios do Interior, do Trabalho e na PGR. A cifra em causa concorda com o facto de 11% dos funcionários terem se referido que nos dois últimos anos an-

teriores a realização da pesquisa terem havido situações várias de desvios de aplicação ou irregularidades que se ligavam ao uso dos orçamentos alocados às instituições. No caso, os resultados apontam que 70% dos inquiridos afirmaram ter havido desrespeito do orçamento na rubrica de bens e serviços.

Trata-se de uma área em que tem havido dificuldades acrescidas nos distritos, onde se apontam a falta de preparo técnico dos funcionários das Unidades Gestoras Executoras de Aquisições (UGEAS) a esse nível, como sendo um dos elos mais fracos na melhoria dos processos do procurement, atendendo que tem havido sobretudo problemas de fiscalização do seu funcionamento pelas entidades centrais – Unidades Funcionais de Supervisão de Aquisições (UFSAS), não seguimento do preceituado na lei pelos técnicos das UGEAS ao nível distrital, qualidade dos bens adquiridos para realização de empreitadas de obras públicas sem a qualidade necessária, etc.

É preciso notar que ao nível central os processos de Procurement podem estar a melhorar, mas é importante descer a base para verificar ou fazer o acompanhamento dos mesmos para aferir o seu nível de melhoramento e se estes estão a acompanhar o desempenho do nível central. Aliás, esta é uma das recomendações do estudo que em parte contrasta com esta avaliação.

Nível de percepção sobre cobranças ilícitas nas instituições públicas

Na 2ª pesquisa, a Electricidade de Moçambique - EDM, Telecomunicações de Moçambique – TDM e Aeroportos de Moçambique - ADM são tidas como instituições onde as cobranças ilícitas não se tem feito sentir com muita ênfase, no sentido de que estas são quase nulas devido ao facto destes serviços terem sido objecto de processos de reestruturação.

Há que tomar em atenção vários factores que podem ter contribuído para esta percepção, desde logo a questão destas instituições gozarem de estatuto e autonomia próprios por serem empresas de natureza pública, terem salário e regalias com base em tabelas especiais e gozarem de outros serviços de assistência social melhorados com relação aos demais funcionários e agentes do Estado.

Existem para o caso dos trabalhadores destas empre-

sas públicas incentivos que os funcionários do Estado do regime geral não usufruem e que os colocam numa posição de vulnerabilidade para se envolverem em actos corruptos. Seria importante que a avaliação tivesse sido realizada de forma comparativa, tendo em atenção elementos como os níveis salariais, direitos e regalias de que os trabalhadores de empresas públicas são detentores, eficácia dos mecanismos de gestão de queixas e reclamações, entre outros, e o que se verifica na contraparte dos funcionários e agentes do Estado.

Constrangimentos relacionados com a administração da Justiça

Na 2ª pesquisa os menos favorecidos economicamente são considerados como o grupo que apresenta mais dificuldades para aceder aos serviços de administração da justiça.

É um assunto que carece da aprovação da revisão do Código das Custas Judiciais, Da Lei dos Tribunais Comunitários e do Estatuto do Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica - IPAJ.

Quanto aos tribunais comunitários é importante que estes sejam revitalizados e controlada a sua forma de actuação, que vezes sem conta vai contra o preceituado na actual lei e noutros casos viola os princípios elementares de direitos humanos. É ainda fundamental formar os juizes comunitários em materiais ligadas aos direitos fundamentais dos cidadãos (ênfaticamente o respeito pelos Direitos Humanos) e na definição clara das suas competências e dos próprios tribunais.

No que tange ao IPAJ, há que rever os mecanismos de recrutamento dos seus membros, a responsabilidade pela sua remuneração e controlo na forma de actuação e a questão sempre presente da alegada cobrança ilícita de valores pelos seus membros às populações economicamente carenciadas, como tem sido amplamente denunciado, o que se consubstancia em casos de denegação de justiça e viola o constitucionalmente estatuído no sentido de que o Estado garante o acesso a justiça aos cidadãos. Noutra vertente é preciso melhorar a cobertura do IPAJ a mais distritos, em regime de presença física e não ambulatória.

A carestia da justiça em Moçambique é outro elemento que afasta as populações dos tribunais, pois para além

do actual Código das Custas Judiciais ser bastante complexo na sua interpretação, o que conduz a sistemáticos erros no cálculo das custas judiciais, mesmo para os agentes do sector, este código coloca as custas judiciais bastante elevadas o que não contribui para que as populações demandem os tribunais.

A questão corporativa tem estado na vanguarda da não aprovação de um novo código das custas, pois com o mesmo se pretende retirar o pagamento de emolumentos aos magistrados e outros operadores do sistema o que não tem colhido consensos entre a classe dos magistrados e funcionários dos cartórios dos tribunais e procuradorias com direito a participação emolumentar e por outro lado, os defensores de que se deve fixar um valor para os magistrados a título de emolumentos (e que o Estado é que se deve responsabilizar por tal pagamento), abandonando-se o seu pagamento com recurso ao julgamento de certos processos pelos magistrados.

Este facto tem conduzido a que os magistrados privilegiem o julgamento dos processos em que a partida sabem que as partes tem valores monetários suficientes para pagar as despesas processuais e assim satisfazerem a sua participação emolumentar.

No que se refere aos tribunais existe a percepção destes não serem independentes. Este facto já foi escalpelizado por várias vezes e até por jurisconsultos reputados. Há que rever os mecanismos de nomeação dos magistrados de todas as categorias, sua promoção, mecanismos de financiamento dos tribunais e procuradorias, de cessação dos cargos e outros, afastando cada vez mais a influência do político sobre o judiciário e de tal modo conferir não só independência formal, mais também material a tais órgãos. Actualmente a lei abre a possibilidade para que o executivo tenha um ascendente e para dominar e condicionar a actuação do judiciário, principalmente do ponto de vista económico.

Principais causas da corrupção no sector público e o impulso das partes no pagamento de suborno

A 2ª pesquisa realça o facto de continuarem a existir sinais claros de corrupção no sector público. Para tal destacam-se várias causas como: o baixo nível salarial conforme se pronunciaram os agregados familiares

(47.1%); ausência de um sistema eficaz de denúncias de práticas de corrupção (29.9%); Falta de um mecanismo eficaz de incentivos para os funcionários (23.8%), falta de transparência na prestação de contas no processo político (23.6%), etc.

Por outro lado, os inquiridos consideram que a iniciativa de pagamento de subornos parte tanto dos funcionários como dos utentes: por iniciativa dos utentes dos serviços (48.9%); Por iniciativa dos funcionários (38.2%) e há os que dizem já saber antecipadamente quanto devem pagar (9.8%).

Na 1ª pesquisa as causas da corrupção foram quase na mesma linha, constando em primeiro lugar a baixa remuneração (58%), a ausência de um sistema eficaz de denúncia de casos de corrupção (50%), falta de um sistema judicial independente e eficaz (39%) e falta de um mecanismo eficaz de incentivos (38%).

Quanto ao pagamento do suborno destacou-se que este é solicitado pelos funcionários segundo os AF (50%). Os funcionários por sua vez avançam que o suborno é proposto pelos AF e empresas (60%). No que tange aos que dizem já saber antecipadamente o que devem pagar a cifra situava-se em 8% para AF e cerca de 15% para as empresas.

Nota-se um certo decréscimo nos percentuais sobre as causas da corrupção e a iniciativa no pagamento do suborno no sector público. Esta diminuição pode-se dever a medidas que vêm sendo introduzidas na administração pública, como a política salarial, a revisão da lei do procurement, a aprovação de um novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – EGFAE, a submissão a justiça e consequente penalização de funcionários envolvidos em casos de desvios de fundos e outros de corrupção, etc.

Mas, outras medidas devem ser acrescentadas como a revitalização dos mecanismos de denúncia, a revisão do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – EGFAE, a aplicação correcta das normas éticas e deontológicas que regem o funcionalismo público, a melhoria dos processos de procurement até ao nível distrital, etc.

Grupos de interesse e sua influência sobre as instituições públicas na tomada de decisões

Segundo a pesquisa, existe a percepção de que a cor-

rupção está também associada a grupos de interesse que exercem influência sobre o Governo nos processos ligados a tomada de decisão. Os grupos referidos são: organizações políticas – dirigentes políticos (27.7%), empresas nacionais (34.6%), estrangeiras – multinacionais (23.3%) e do crime organizado – traficantes de droga (18.9%).

As OSC (25.1%) e os sindicatos (24.0%) são os que exercem menor influência sobre o Governo conforme a pesquisa.

Na 1ª pesquisa a influência era dominada pelos traficantes de droga (42%), seguido das multinacionais (40%), dirigentes políticos (38%) e empresas (36%). Quanto as empresas e AF, quase todos os valores situaram-se abaixo dos 20%.

Como se pode constatar, os grupos constantes da primeira pesquisa mantém-se os mesmos, havendo apenas a troca de posições com relação ao seu grau de influência. O Governo por seu turno aparece desde a realização da 1ª pesquisa como permissivo a aceitar a interferência de tais grupos nos seus processos de decisão, sobretudo devido a ligação de actuais e ex-dirigentes a várias redes empresariais, em muitas situações em violação grave aos princípios ligados ao conflito de interesses e tráfico de influências.

Quanto ao tráfico de drogas é conhecido o caso MBS (antes já houve outros como o caso das 40 toneladas de haxixe, o haxixe de Quissanga e outros, ainda sem rostos conhecidos para a máquina da justiça) que veio desvendar a ponta do “iceberg”, onde as promiscuidades entre traficantes de droga e o Governo - partido no poder, acabaram vindo ao de cima pelo grau de relacionamento entre os suspeitos e a máquina governativo – partidária no poder.

Por seu turno, o tráfico de drogas está muitas vezes associado a criminalidade organizada, que tanto pode ocorrer intramuros, como ser tentacular e alcançar outros países e continentes, transformando-se em transnacional.

Sinais objectivos da falta de vontade do Governo para combater a corrupção

A percepção dos AF na 2ª pesquisa sobre a vontade sincera do governo em combater a corrupção é de 31%. Os

que consideram que apenas tem desejo é de 41.6%. No que respeita aos que acham que tem pouca vontade a cifra é de 8%, enquanto os que consideram que não tem nenhuma vontade é de 3%.

A questão ligada a percepção sobre a vontade do Governo em combater a corrupção não foi tratada na 1ª pesquisa.

Os percentuais favoráveis ao Governo e apresentados na 2ª Pesquisa podem ter que ver com o tempo em que a mesma foi realizada, influenciando assim os resultados. Desde logo os julgamentos de casos mediáticos de corrupção que envolveram figuras do Governo e antigos governantes ao nível do topo da máquina governativa e da gestão do sector empresarial do Estado, que são reletivamente recentes e estão frescos na memória dos inquiridos.

No entanto, fazendo uma análise mais profunda às políticas do Governo no sentido do seu empenhamento no combate a corrupção, constata-se que os resultados práticos não são tão animadores como demonstram as percepções.

Desde logo a EAC não apresentou resultados satisfatórios durante a sua implementação; a EAC não privilegiou a reacção penal anti-corrupção como um dos seus elementos centrais; a EAC teve na sua base o combate a “pequena corrupção” praticada em regra por funcionários de escalões inferiores; A Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho (Lei Anti-Corrupção) não trouxe melhorias no quadro - legal anti-corrupção, daí que esteja em processo de revisão num curto prazo de vigência; não existem regras claras sobre tráfico de influências, conflito de interesses e declaração pública de bens; os valores monetários alocados ao funcionamento do GCCC pelo Governo estão aquém das suas reais necessidades; a promiscuidade institucional bastante notória entre o Governo e o Parlamento; a avaliação não positiva do combate a corrupção no âmbito do PARPA II, e demais factores podem desabonar para as cifras que mostram a vontade do Governo em combater a corrupção.

Ineficácia dos mecanismos de denúncia de casos de corrupção

Na 1ª pesquisa 50% dos inquiridos considerava inadequados os mecanismos de denúncia de casos de corrup-

ção. Na 2ª, 29.9% é que consideraram tais mecanismos como inadequados.

Trata-se de uma situação que se mostra central no combate a corrupção. Sem mecanismos eficazes de protecção de denunciante e testemunhas, a luta contra a corrupção não pode ser levada a cabo com resultados satisfatórios. A chave para se iniciar o procedimento criminal muitas vezes depende de denúncias de particulares, que sem mecanismos que os possam colocar em segurança concomitantemente a sua família, não se dispõem a denunciar ou testemunhar, por temerem represálias e colocarem também os seus bens jurídicos essenciais vida e integridade física em causa.

Os mecanismos existentes como as caixas e livros de reclamação e as linhas verdes (de acesso e disponibilidade facilitada ao público), não têm modelos de gestão que se mostrem eficazes e que contribuam para incrementar o número de denúncias. Não há sobre a matéria uma ligação profícua entre denunciante e as autoridades, isto é, mesmo havendo denúncias, quem as faz não recebe a resposta do seguimento das mesmas por parte das entidades públicas, acabando por as desencorajar a continuamente denunciarem.

Num outro prisma tem se observado que um número significativo de denúncias tem sido feito a coberto do anonimato, o que indicia o receio dos cidadãos em denunciar casos de corrupção pela ineficácia dos mecanismos de protecção dos denunciante. Também e segundo o estabelecido na lei, tais mecanismos estão apenas direccionados a protecção dos funcionários das prováveis acções retaliatórias dos seus superiores hierárquicos, não alargando o seu âmbito de abrangência.

Nível de ocorrência de casos de corrupção por província

Na avaliação feita sobre a percepção da gravidade da corrupção por província, a pesquisa destacou índices de elevada gravidade na cidade de Maputo (59.8%), Cabo Delgado (42.7%), Zambézia (41.3%) e Sofala (40.7%).

Na 1ª pesquisa, Maputo cidade já se mostrava na dianteira com mais de 70% dos inquiridos a considerarem a corrupção como grave, seguida de Nampula também acima de 70%, Maputo Província com 68% e Sofala com 67%.

Há um decréscimo significativo dos níveis de corrupção nas percepções da 2ª pesquisa e no geral, embora a percepção dos inquiridos continue a considerá-la como problema grave.

Corrupção no aparelho governativo

A 2ª pesquisa considera ter havido uma pequena descida de 84.2% Para 81.5%, nos dois últimos anos. Na 1ª pesquisa 27.5% considerou a corrupção no governo como muito alta. Um ano antes realização da pesquisa a cifra situava-se em 21,9%.

Um dos grandes problemas no combate a chamada “grande corrupção” que em muitos casos esta associada as elites governativas com interesses empresariais e que delapidam noutros casos o erário público, tem sido o facto do combate ao fenómeno estar direccionado a “pequena corrupção” ou “corrupção de bagatela”. Parte substancial da legislação vigente contra a corrupção tem o seu enfoque na chamada pequena corrupção e não em casos que envolvam enriquecimento ilícito, tráfico de influências e conflito de interesses.

Significa que a criminalização destas praticas é urgente no actual processo de revisão do quadro legal anti-corrupção, de modo a contribuir para combater a corrupção ao mais alto nível da administração pública e no executivo. Requer-se o envolvimento dos agentes políticos demonstrando vontade e responsabilidade nesse sentido.

Instituições consideradas como as mais desonestas

Na 2ª pesquisa a Polícia em geral foi considerada a instituição mais desonesta (20,1%), a Polícia de Trânsito surge em segundo lugar (19,5%) e as Alfândegas em terceiro (13,1%).

Os dados da 1ª pesquisa mostram o mesmo cenário, embora não se avancem as percentagens, Isto é, não houve qualquer alteração em termos de posições, sendo a lista encabeçada pela polícia no geral, segue-se a Polícia de Trânsito e as Alfândegas.

Embora a Autoridade Tributária tenha avançado com medidas visando controlar a corrupção no sector, donde se destaca a produção de um código de conduta que foi

amplamente divulgado na imprensa e outras medidas duras aplicadas contra funcionários desonestos como abertura de processos disciplinares que culminaram em muitos casos com demissões e expulsão de funcionários, este acervo de medidas apenas produziu impacto maior ao nível dos funcionários de escalão menor. Ao nível dos quadros seniores da instituição, as medidas mostraram-se ainda ineficazes, como o demonstram os resultados.

No que tange a polícia e concretamente a Polícia de Trânsito, a EAC cujo tempo de implementação findou em 2010, previa a produção de um código de conduta que nunca chegou a materializar-se entre outras medidas como o melhoramento do sistema de cobranças. A implementação da EAC, sem sucesso como referido no relatório de avaliação do seu impacto de médio prazo, deveu-se em grande parte a não materialização das medidas que estavam preconizadas pela estratégia ou a sua implementação deficiente.

Instituições honestas no combate a corrupção

As instituições religiosas na 2ª pesquisa foram tidas como as mais honestas (28,3%), a comunicação social (27, 5%) e o Ministério da Saúde (20, 5%).

Houve mudança em termos de percepção, pois na 1ª pesquisa a mídia estava na primeira posição e na 2ª trocou de lugar com as instituições religiosas que na 2ª estão na primeira posição. As ONGS que na 1ª estavam no terceiro posto foram destronadas pelo Ministério da Saúde.

No que tange ao Ministério da saúde e o facto de se encontrar na terceira posição como instituição das mais honestas, há que destacar a correcta interpretação da EAC por este organismo, ao conceber um plano de acção institucional condizente com a realidade do sector e estar a implementá-lo com o necessário acompanhamento por parte das entidades competentes da instituição.

Embora o relatório de impacto não tenha conseguido medir os avanços no sector da saúde, fica destacado que os inquiridos colocaram-no numa posição condizente com as medidas que vêm sendo aplicadas no sector.

Instituições que se destacaram no combate a corrupção

Nas Instituições que se destacaram no combate a corrupção, na primeira posição esta situada a imprensa escrita, rádio e televisão (77,9%), seguido do TA (65,9%), PGR (64%) e GCCC (62,7%). Na 1ª pesquisa a mídia também esteve na primeira posição (46%), seguida das ONGs (cerca de 38%) e depois os académicos (28%).

Como se conclui da comparação entre a 1ª e 2ª pesquisas, a mídia continua no lugar cimeiro por ser o sector que se vem destacando na denúncia de casos de “grande corrupção”.

Num passado recente denunciou os casos acontecidos no Instituto de Gestão de Participações do Estado - IGEPE, no Conselho Constitucional - CC e no Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica - IPAJ, entre outros. Anteriormente foi preponderante no que concerne a denúncia de casos de corrupção na Empresa Aeroportos de Moçambique -ADM, Ministério do Interior -MINT e no Caso Centro de Processamento de Dados -CPD.

Tem havido grande confiança dos cidadãos em recorrer aos meios de comunicação para apresentar denúncias, que aos órgãos de administração da justiça, pelo facto dos meios de comunicação poderem exercer pressão para o tratamento célere e responsável de tais casos e poderem dar a conhecer os mesmos a uma vasta audiência, retirando-os do secretismo que pode ser pernicioso para que os mesmos sigam até as consequências finais.

A posição da imprensa pode justificar o aparecimento da PGR na 2ª pesquisa em terceiro lugar, se tomarmos em atenção que através das denúncias efectuadas, esta instituição iniciou o competente procedimento criminal que culminou com a acusação dos envolvidos e a remessa dos autos ao tribunal.

O TA tem se destacado pelo facto de estar a introduzir reformas na legislação que rege a sua actuação, estar a investir na área dos recursos humanos com contratação e treinamento de novos técnicos com nível superior, o controlo do cumprimento das regras do *procurement* nas instituições públicas, o alargamento do número de auditorias realizadas as instituições sob a sua alçada e a aplicação de sanções aos gestores públicos envolvidos em actos de improbidade administrativa.

Notas finais em jeito de recomendações

Embora a 2ª Pesquisa Nacional de Governança e Corrupção apresente resultados que indiciam que esta mostra sinais de estar a regredir, a par do que o último índice da Transparência Internacional reportou (2010 - 2.7%), tal redução ainda não é significativa, no sentido da corrupção estar a ser controlada, como demonstram alguns dos números constantes da pesquisa em análise.

É pois importante reflectir sobre alguns aspectos no sentido de:

1. Necessidade de aprovação urgente do “pacote anti-corrupção”;
2. Iniciar a implementação do Plano de Acção do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF);
3. Iniciar com a implementação das recomendações saídas da 2ª PNGC;
4. Implementar o Plano Nacional de Acção de Integridade do Judiciário que abarca as seguintes principais componentes: o reforço dos padrões de ética e coordenação inter-institucional das acções de combate a corrupção;
5. Implementar as recomendações do Relatório de Auditoria do Desempenho do Sector da Justiça;
6. Rever a Constituição e as leis ordinárias que regem o funcionamento do judiciário de modo a afastar a influência do executivo sobre o seu funcionamento; etc.

Corrupção no INATTER (ex-INAV) na obtenção/troca de cartas de condução

Estrangeiros obtêm licença para conduzir Fazendo-se passar por cidadãos moçambicanos

Por Milton Machel

Um número não especificado de cidadãos estrangeiros - beneficiando-se da rede de corrupção no ex-INAV (Instituto Nacional de Viação), desmantelada no segundo semestre de 2011 - obteve fraudulentamente cartas de condução...fazendo-se passar por moçambicanos. O CIP apurou que estes casos ainda não foram detectados, quer pela auditoria interna do agora INATTER (Instituto Nacional de Transportes Terrestres), quer pelo Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), o qual está a instruir um processo-crime sobre 76 funcionários do INATTER implicados na falsificação de cartas de condução.

O Gabinete Central de Combate à Corrupção, organismo autónomo da Procuradoria-Geral da República, tem em mãos uma oportunidade soberana para, de forma exemplar, combater uma teia de corrupção nesta que é uma das instituições públicas com mais demanda por parte de cidadãos e onde oportunidades de corrupção mais têm o potencial de acontecer. .

A extensão da rede de corrupção

Fruto de várias denúncias e de acções rotineiras de auditoria interna, o então INAV constituiu em 2011

uma comissão de investigação de casos de suspeita de falsificação de cartas de condução.

A investigação culminou com a identificação de 375 casos suspeitos, dos quais 224 confirmados como falsificações que remontam desde o início da emissão das cartas de condução biométricas em Novembro de 2007. Segundo informação oficial do INAV, 76 funcionários estão implicados nestes casos, e os mesmos já estão a ser alvo de um processo-crime sob instrução do GCCC da Procuradoria-Geral da República.

A rede de corrupção desmantelada no ex-INAV operava

praticamente em todo o país, pois esses 224 casos de falsificações abrangem as delegações desta instituição nas províncias de Maputo-Cidade (com 197 casos), Tete (45), Manica (13), Sofala (11), Zambézia (8), Nampula (4), Maputo - Província (4), Gaza (1) e Inhambane (1), segundo a Direcção de Recursos Humanos do INATTER.

De acordo com uma fonte autorizada do sector de informática do INATTER-sede, antes de instalar o sistema informático denominado MOZTIS, em Novembro de 2007, no âmbito da introdução da carta de condução de características biométricas, a instituição contratou pessoas externas à mesma para digitarem os dados das antigas cartas de condução, o que permitiu a criação de um banco de dados paralelo à base de dados informatizada da carta biométrica.

Quando se procede à troca da antiga pela nova carta de condução, faz-se um cruzamento dos dados das duas bases. E, ao se introduzir os dados de actualização dos detentores das cartas biométricas, o sistema regista o usuário/funcionário da instituição que fez este registo ou a(du)lteração de dados, pois cada um deles tem o seu nome de usuário e senha próprios.

Através deste registo informático, foi possível fazer um rastreamento de todas as acções fraudulentas, a partir de denúncias que surgiram da falsificação de cartas, e foram identificados os funcionários corruptos. De acordo com o INATTER, para o sucesso da operação de falsificação de cartas de condução, tem de ter havido um “trabalho” concertado e em rede, pois para se obter ou trocar a carta de condução deve-se passar por várias fases, concretamente: captação de dados; processamento dos dados; pagamento; e autorização.

Como a rede foi descoberta: o rastreio informático

Em cada uma das fases indicadas, tem de haver correcção ou conferência da informação, o que significa que os corruptos actuaram de forma concertada para fraudulentamente registarem as cartas de condução. Entretanto, o que precipitou a descoberta da sua acção premeditada e fraudulenta foram os rastros por si deixados, nomeadamente ao registarem no sistema a captação, o processamento e a autorização de emissão

da carta de um condutor como tendo ocorrido num mesmo dia. Em condições normais, este processo tem de durar um mínimo de cinco (5) dias, ou 15 aulas de instrução desde a captação de dados até o exame prático que o possibilite à obtenção da licença para conduzir.

Outra acção mal sucedida desta rede de funcionários envolvidos em alegadas práticas corruptas, se liga às virtudes do sistema informático que eles vinham manipulando: este regista todas as acções de cada usuário e o respectivo tempo de utilização. Ocorre que muitos deles chegavam ao seu posto de trabalho horas antes do horário normal de expediente com o fito de a inserir de forma rápida os dados dos seus “clientes”, e quando o grosso dos seus colegas chegava para se iniciar com a jornada laboral eles saíam do sistema em que estavam a operar.

Em outras circunstâncias, a pretexto de muito trabalho e evidenciando extremo profissionalismo, pautavam por uma atitude de transformar em actividade regular o cumprimento de horas-extraordinárias, ou seja, continuavam no seu posto, empilhados de documentos por digitalizar após o fim da jornada de trabalho. Esta atitude permitiu facilmente traçar o perfil dos corruptos, no cruzamento deste comportamento com o registo de actividade dos usuários do sistema informático do então INAV.

Detectados estes erros e cruzados os dados das antigas cartas com os das biométricas, notou-se que havia condutores detentores de cartas biométricas mas com números de licença correspondentes a antigas cartas, com o agravante de estas pertencerem a outros cidadãos. Muitos dos que obtiveram a carta biométrica fraudulentamente não constam da base de dados de condutores com a antiga carta. Do conjunto destes casos até ao rastreio dos alegados autores materiais das falsificações constituiu-se o caso hoje sob alçada do Gabinete Central de Combate à Corrupção.

Estrangeiros “moçambicanos” beneficiários

Ora, o que o INATTER e o GCCC ainda não apuraram é que, entre os beneficiários ou cúmplices da falsificação de cartas de condução, existem cidadãos estrangeiros, em número não especificado. Foi apurado junto de fontes próximas à rede dos alegados corruptos, que tais cidadãos estrangeiros aproveitaram-se deste esquema

para obterem a carta de condução biométrica passando-se por cidadãos nacionais. Fizeram-no munidos de bilhetes de identidade e ou passaportes biométricos que fraudulentamente os converteram em cidadãos moçambicanos (*vide Newsletter do CIP, 2011: reportagens sobre Corrupção na Direcção Nacional de Identificação Civil e Corrupção na Direcção Nacional de Migração*).

Trata-se de cidadãos maioritariamente de origem asiática (paquistaneses, bengalis e chineses) e portuguesa. Os funcionários corruptos do ex-INAIV cobravam a estes alegados cidadãos moçambicanos, valores que oscilavam entre 10 mil, 15 mil e 20 mil meticais para que em um dia obtivessem as cartas de condução.

Segundo informação colhida junto da secção dos condutores no INATTEER em Maputo confirma que tais cidadãos com nacionalidade estrangeira teriam obtido as cartas fazendo-se passar por cidadãos moçambicanos. De acordo com esta fonte, é improvável que cidadãos estrangeiros tenham fraudulentamente obtido licenças para conduzir em Moçambique através do expediente normal de troca de carta de condução estrangeira por nacional.

São requisitos obrigatórios para a troca de carta estrangeira por nacional: o preenchimento de um impresso com a designação de modelo 19; a entrega de quatro fotografias tipo passe; a assinatura reconhecida; o DIRE; uma fotocópia autenticada da carta estrangeira; uma tradução oficial da carta para português, fornecida por um tradutor oficial ajuramentado em tribunal nacional e certificado pela embaixada ou representação diplomática em Moçambique do país desse cidadão; o pagamento de uma taxa em numerário (187,40 meticais); a submissão do requerente ao exame teórico.

“Para haver casos de corrupção por este procedimento normal teria que haver envolvimento de pessoal da embaixada do país do requerente, pois estes certificam a tradução oficial da carta ou então de pessoas no Tribunal Judicial que falsificassem o Juramento do Tradutor Oficial. E mesmo assim, aqui na secção dos condutores verificamos a fidelidade dos documentos, até para detectar possíveis erros de digitação dos dados...teria de haver uma teia que envolve pessoas em quase todas entidades envolvidas neste processo, entidades estas que são em si íntegras e idóneas. É improvável”, assevera a fonte da secção dos condutores

consultada pelo CIP.

Importa saber se, perante a documentação dos casos de cartas de condução falsas, fornecida pelo departamento de recursos humanos do INATTEER à PGR, o Gabinete Central de Combate à Corrupção partirá para o enalço dos cidadãos beneficiários, para desmantelamento desta rede na sua íntegra e não apenas ficar-se pela responsabilização dos funcionários corruptos.

 <p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p> <p>Koninkrijk der Nederlanden</p> <p>Ministry of Foreign Affairs of Denmark Danmarks Udenrigsministerium</p> <p>DFID Department for International Development</p> <p>Sida Sveconcernen</p> <p>IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP Open Budgets. Transparent.</p> <p>FORD FOUNDATION</p>	<p>Ficha Técnica Director: Marcelo Mosse Editor: Milton Machel Contribuintes: Baltazar Fael e Milton Machel Montagem: Nelton Gemo Edição: CIP - Centro de Integridade Pública Impressão: Pixel - Comunicação & Imagem Tiragem: 300 exemplares Endereço: Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354 r/c, Tel.: (+258) 21 492 335, Fax: (+258) 21 492 340 Caixa Postal: 3266 Cel: (+258) 82 301 6391 Maputo - Moçambique e-mail: cip@cip.org.mz website: www.cip.org.mz Facebook: http://www.facebook.com/Centro-de-Integridade-Publica-CIP/ Twitter: http://www.twitter.com/CIPMoz Registo nº 020/GABINFO-DEC/2007</p>
--	--