

Procurement Público e Transparência em Moçambique

O caso dos Scanners de Inspeção Não Intrusiva

pag. 1

Sobre a extinção do Forum Anti-Corrupção

pag. 11

Banco Mundial chumba governação em Moçambique

pag. 16

Procurement Público e Transparência em Moçambique

O caso dos Scanners de Inspeção Não Intrusiva

Marcelo Mosse

A atribuição do negócio dos scanners à Kudumba foi forçada e influenciada por interesses empresariais ligados à elite política: a Kudumba não era elegível ao concurso pelo simples facto de ser também importadora; a Kudumba não apresentou a proposta financeira mais competitiva; a Kudumba vendeu gato por lebre ao propor um equipamento diverso do que posteriormente instalou depois de vencer o concurso. O facto de a SPI (a holding do Partido Frelimo) ser uma das accionistas de referência da Kudumba pesou demasiado nos resultados finais. Este artigo é um resumo de um relatório de avaliação (no prelo) ao concurso, elaborado pelo Centro de Integridade Pública.

Antecedentes

Como consequência directa dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, a Organização Mundial das Alfândegas (OMA), da qual Moçambique é membro, estabeleceu o compromisso de melhorar a segurança e facilitação nas trocas comerciais através da introdução de novas metodologias de análise de risco e uso de equipamentos técnicos no comércio internacional. Em 2005, o Governo moçambicano concessionou, por via de um concurso público internacional, o serviço de inspeção não intrusiva com recurso a scanners a uma empresa privada, a Kudumba Investments LDA. O primeiro scanner foi colocado no Porto de Maputo em finais de 2006, mas poucas semanas depois os operadores portuários começaram a queixar-se do seu impacto económico.

Este artigo analisa o processo de procurement que determinou a atribuição do negócio à Kudumba. Esta empresa, que é participada pela SPI, também tem interesses directo na importação de mercadorias, através da sua participada Home Centre, uma das maiores cadeias de mobiliário a operar em Moçambique.

Num contexto onde existem alegações de que os processos de procurement são ainda alvo de manipulação por parte de investidores nacionais e estrangeiros e da classe política, o CIP analisou se o processo de procurement na contratação do concessionário foi compatível com as normas e padrões elementares internacionais aceites - note-se a nova legislação moçambicana sobre procurement (a Lei 54/2005) ainda não estava em vigor na altura do concurso.

Em conclusão, o relatório mostra que a atribuição do negócio à Kudumba foi influenciada por interesses empresariais ligados à elite política: a Kudumba não era elegível pelo simples facto de ser também importadora; a Kudumba não apresentou a proposta financeira mais competitiva; a Kudumba vendeu gato por lebre ao propor um equipamento diverso do que posteriormente instalou depois de vencer o concurso. O facto de a SPI ser uma das accionistas de referência da Kudumba pesou demasiado nos resultados finais.

Uma opção duvidosa

O racional da introdução de scanners no comércio internacional, para além dos considerandos sobre o controlo do terrorismo, baseou-se na ideia que ►

EDITORIAL

Alguns bloqueios à boa governação

Recentemente, o novo Procurador Geral da República, Augusto Paulino, procurou resolver o impasse em torno do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) dizendo que os magistrados afectos ao Gabinete não podiam acusar os processos por si investigados e que desvio de fundos, de acordo com a legislação moçambicana, não é um crime de corrupção. Embora oportuna do ponto de vista funcional e do ponto de vista legal/formal, aquela intervenção do novo PGR foi preocupante do ponto de vista do combate à corrupção em geral.

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

No campo da reação anti-corrupção, há uma gritante falta de coordenação intersectorial na implementação da Estratégia Anti-Corrupção aprovada pelo Governo em 2006 e alguns jogos de cintura do Governo. Por exemplo, o Plano de Acção de Combate à Corrupção já contém uma matriz para o Judiciário mas, ainda assim, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), com o apoio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), também está a

desenhar outro Plano de Acção para o Judiciário. Vamos ter dois planos distintos para o mesmo sector?

O Plano de Acção (que contém medidas para os ministérios do Interior, Saúde, Educação e Cultura, Finanças e para o Judiciário) resume-se num arrumar desconexo de actividades e resultados, muitos das quais contraditórios e sem indicadores de monitoria. O Plano de Acção para as Finanças não representa uma continuidade do trabalho já feito no âmbito da reforma das Alfândegas e nem ataca questões sensíveis como as inspecções fiscais na área dos impostos internos, nomeadamente a falta de transparência e integridade nos processos de reembolso do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado). Num contexto cada vez mais crescente de promiscuidade entre a classe política e os negócios, aspectos centrais da promoção da transparência como o aprofundamento da legislação sobre conflitos de interesse e a fiscalização das declarações de bens dos titulares dos cargos públicos (e também dos funcionários públicos) deviam constar como medidas urgentes.

Um recente exemplo de como o Governo continua a fazer os seus jogos de cintura, foi a Primeira Ministra ir ao parlamento, ser interpelada pelos deputados sobre corrupção e dizer que o governo promovia a “tolerância zero”. Todos sabemos que a expressão “tolerância zero” é um dos “princípios” da Estratégia Anti-Corrupção e consta lá desde que o Governo aprovou as suas linhas gerais em Setembro de 2005. Mas é uma expressão vazia de significado. Tolerância zero implicaria haver responsabilização criminal para os crimes de corrupção, o que a Justiça em Moçambique ainda não conseguiu fazer, mesmo com a existência de uma Lei Anti-corrupção (6/2004) e de um Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), estabelecido em 2005, o qual ainda não fez condenar um único caso de corrupção e nem sequer tem a capacidade básica de apresentar relatórios de actividades.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
MOÇAMBIQUE

Ficha Técnica

Editor: Marcelo Mosse • *Director de Pesquisa:* Adriano Nuvunga - *Pesquisadores e colaboradores:* Baltazar Fael, Delma Comissário, Maximino Costumado, Tomás Selemane • *Design e Layout:* Élia Manjate • *Impressão:* Ciedima • *Tiragem:* 300 exemplares • *Edição:* CIP - Centro de integridade Pública • *Endereço:* Av. Amilcar Cabral nº 903 - 1º andar; C.Postal: 3266; Tel.: +258 21 327661; Fax: +258 21 317661; Cel.: +258 82 3016391; Maputo - Moçambique • *Email:* cipmoz@tvcabo.co.mz • *Website:* www.integridadepublica.org.mz
Registo nº 020/GABINFO-DEC/2007

de que a tecnologia permite uma maior segurança na cadeia de trocas comerciais internacionais, credibilizando as cargas e os portos de Moçambique, garantindo um maior controlo das importações, exportações e trânsito de mercadorias. Para além disso, a utilização de scanners permite, teoricamente, a elevação dos níveis de receita através de verificações mais rigorosas sobre as declarações apresentadas pelos operadores de comércio externo, mas também o controlo sobre o tráfico de drogas, armas, etc.

Na sequência das directrizes da OMA, o Conselho de Ministros da República de Moçambique, através do Decreto 10/2006, de 5 Abril, aprovou a adopção do Sistema de Inspeção Não Intrusiva de Mercadorias, Meios de Transporte, Bagagens e Pessoas. Segundo orientações do Ministro das Finanças, foi preparado e enviado um memorando ao Conselho Económico o qual, para além do resumo sobre a natureza e tipo de equipamento, explicava três cenários para o investimento:

- A compra efectiva dos *scanners*
- A aquisição em regime de *Leasing*;
- O contrato do tipo BOT-Built, Operate and Transfer

O Governo decidiu-se pelo modelo BOT. Esta opção implicava a contratação de uma empresa privada que tivesse *know how* sobre como operar um negócio da natureza. Aliás, a Direcção Geral das Alfândegas (DGA), então dirigida por Barros dos Santos, havia proposto, e o Governo concordado, que se optasse não pela compra do equipamento, mas pela contratação de serviços, alegadamente para “contornar o problema dos elevados custos que a aquisição desses equipamentos acarretam”. Através do Ministério das Finanças e da DGA, o Governo lançou um Concurso Público Internacional para Contratação de uma Empresa para a Realização de Operações de Visualização Electrónica de Contentores com Recurso a *Scanners*.

Nunca ficou claro por que razões o Governo, ao invés de investir directamente num aspecto ligado à segurança pública, preferiu conceder o negócio a uma empresa privada. Num dos seus memorandos sobre o assunto o Governo alegava, no entanto, que o Estado “não estava em condições de adquirir o equipamento” e que “tratava-se de equipamento de alta tecnologia, sobre os quais o país não possuía ainda conhecimentos necessários para a sua gestão e manutenção”.

O objectivo central do CIP ao tratar este assunto é avaliar até que ponto os processos de procurement público em Moçambique são baseados na transparência e isenção que as regras internacionais recomendam. O objecto da avaliação foi escolhido em função das seguintes razões:

- Houve alegações publicadas nos Media segundo as quais o processo foi “manipulado”;
- O processo de procurement teve lugar numa instituição (as Alfândegas de Moçambique) que passara por uma profunda reforma institucional, incluindo uma vertente anti-corrupção muito forte;
- A vencedora do concurso foi uma empresa com ligações fortes a membros do Governo;
- A introdução da inspeção não intrusiva trouxe um impacto económico alegadamente negativo junto dos operadores do sector; etc

A questão central que interessou avaliar não foi necessariamente o impacto económico que a introdução dos scanners trouxe ao comércio internacional em Moçambique, mas a de saber se a opção pela concessão (BOT) e o processo de concessão estão hoje a moldar esse impacto económico. Terão sido seguidos os padrões recomendáveis num processo de procurement? Depois de muitos anos de Reforma do Sector Público e, especificamente, de reforma das Alfândegas, será que este negócio foi feito no interesse público, nomeadamente no interesse de um comércio internacional competitivo? Se não houve transparência, em que momento se pode dizer que o processo foi “manipulado”?

Concurso Público Internacional

Um concurso público internacional, com o fim de efectuar a contratação do serviço dos scanners, foi lançado através da fixação de um edital na DGA e a sua publicação no jornal Notícias. Os primeiros anúncios públicos foram lançados nos dias 29 e 30 de Junho de 2005 e 01 de Julho do mesmo ano¹. O concurso tinha como objecto a selecção e contratação de uma empresa que, sob a supervisão do Governo de Moçambique, e com recurso a equipamentos vulgarmente chamado scanners, realizasse operações de visualização electrónica de contentores nos principais portos, postos fronteiriços e terminais aduaneiras de Moçambique e procedesse à gestão dos mesmos em regime de contratação de tipo BOT.

De acordo com um memorando enviado pela Direcção Geral das Alfândegas (DGA) à Comissão de Relações Económicas Externas – CREEⁱⁱ, 18

empresas manifestaram o interesse em concorrer, mas apenas as seguintes apresentaram propostas técnicas e financeiras:

- Intertek International, Lda
- Smiths & Smiths, que entretanto constituiu a Smiths Detection Moçambique
- Kudumba Investments
- COTECNA
- SGS,Lda

Resumo dos Termos Referência

Os Termos de Referência apresentavam os critérios de avaliação das propostas, nomeadamente: experiência e competência geral da empresa; dimensão e expansão da empresa; evidências da capacidade demonstrada pela empresa em aumentar e manter o crescimento da receita proveniente da cobrança dos direitos de importação; plano de trabalho; métodos de gestão do programa; prova de capacidade de prestação de serviços de qualidade, formação e transferência de tecnologias às Alfândegas; propostas de envio de relatórios; sistemas informáticos seguros; garantias de desempenho e, sobretudo, garantia de qualidade; honorários que a empresa se propõe a cobrar.

Os TORs previam igualmente a necessidade de transferência de conhecimento, formação e desenvolvimento de funcionários aduaneiros na interpretação de imagens visualizadas no processo de scanning, na operacionalização, conservação e manutenção dos equipamentos. De acordo com os TOR, a entidade vencedora do concurso seria responsável pelo suporte dos custos de aquisição, montagem, operacionalização e manutenção dos *scanners*, tendo sido deixado claro que o Governo de Moçambique não teria nenhum custo de investimento no âmbito do projecto.

Os TOR deixavam patente que as tarifas a serem cobradas pela empresa concessionária não deveriam constituir uma barreira administrativa ao comércio internacional, devendo estar conformados com a prática internacional, sobretudo regional, tendo em vista tornar competitivos os portos Moçambicanos.

Os TOR apresentavam como condições de pré-qualificação as seguintes: prova de que a empresa tem a sua sede, delegação ou representação em Moçambique; uma garantia irrevogável no valor de 2.500.000,00 Mts (Dois Milhões e Meio de Metical), a qual devia ser estabelecida à favor das Alfândegas e válida por 120 dias a contar da data da

submissão da proposta; uma declaração indicando a existência ou não de processos judiciais e/ou administrativos pendentes contra o concorrente; prova de que a empresa está inscrita como Companhia Limitada ou Sociedade Anónima; informações sobre “joint ventures”; um plano de transferência de tecnologia para uma empresa de capitais maioritariamente moçambicanos; prova documental sobre as aptidões da empresa fornecedora do equipamento relativamente à sua capacidade de prestar serviços e certificação internacional; um plano sobre questões relacionadas com a segurança do ambiente, essencialmente no que respeita a aspectos de radioactividade; um plano de apoio social; uma declaração em que a empresa se compromete a cumprir com as condições do concurso;

Polémica e Reclamações/Kudumba versus Smiths

Após o anúncio do vencedor do concurso, que foi a Kudumba, relatos na imprensa alegaram que tinha havido manipulação e irregularidades, nomeadamente falta de transparência. Uma das empresas que se achou lesada foi a Smiths Detection. Alegando manipulação e interferências, a Smiths Detection escreveu uma carta à Comissão de Avaliação manifestando preocupação pela forma como o concurso tinha sido conduzido, solicitando que a DGA divulgasse os critérios que tinham sido usados na avaliação das propostas.

A polémica havia estalado e colocava agora em confronto silencioso a Kudumba e a Smiths. A Kudumba venceu o concurso com cerca de 20 pontos acima da Smiths. Mas como é que isso aconteceu? Qual foi afinal a diferença entre as duas primeiras classificadas? O que é que a Kudumba propôs de diferente da Smiths? E o que é que a Smiths propôs? O que é que levou os membros do júri a escolherem a Kudumba em detrimento de qualquer outra? Houve realmente critérios objectivos de pontuação?

As propostas da Kudumba Investments Lda Proposta Técnica

A proposta da Kudumba foi apresentada em parceria com a empresa Rapiscan Systems Ltd, uma fabricante internacionalmente conhecida de equipamentos para triagem de mercadorias. Na verdade, para colmatar a falta de conhecimento na área, a Kudumba decidiu fazer uma *joint venture* com a Rapiscan Systems Ltdⁱⁱⁱ, uma subsidiária da Rapiscan Systems Inc., propriedade da **OSI Systems Inc.**, entidade listada no NASDAQ em

Nova Iorque. A Kudumba propôs, portanto, instalar equipamento da marca Rapiscan. Para a empresa, essa opção seria a mais competitiva dado que providenciava um espectro alargado de sistemas radiográficos, desde sistemas com base Raios Gamma a 1.3 MeV, passando por sistemas de Raios X de alta potência, etc, para além de outras especificações técnicas.

Proposta Financeira

A proposta financeira da Kudumba previa um investimento no valor de USD 42. 869 488 para um período de 10 anos, encadeado da seguinte maneira:

- ⊙ Equipamentos; Fases I e IIUSD 15. 429 810,00
- ⊙ Seguros.....6. 090 000, 00
- ⊙ Instalações.....2. 093 555, 00
- ⊙ Custos Operacionais.....4. 582 577, 00
- ⊙ Custos Financeiros.....2. 463 433, 00

Custos de Subcontratação

- ⊙ Com o pessoal.....8. 865 373, 00
- ⊙ Outros Custos3. 353 569, 00
- ⊙ **TotalUSD 42. 869 488, 00**

Fonte: Ex-DGA (Documentos do Concurso)

Para recuperar este investimento em 10 anos, a Kudumba apresentou uma tabela de taxas, a onerar aos operadores, compreendendo os seguintes valores (referente ao Porto de Maputo):

	Exportação	Importação	Outro
Contentores de 20 Pes	100 USD	70 USD	
Contentores de 40 Pes	100 USD	70 USD	
Camiões com mais de 2 eixos	100 USD	70 USD	
Contentores vazios	30 USD	20 USD	
Contentores em transito			60 USD
Viaturas ligeiras	30 USD	30 USD	
Passageiros- voos nacionais			5 USD
Passageiros- voos internacionais			10 USD
Viaturas ligeiras privadas*			0

Fonte:DGA (Documentos do concurso)

As propostas da Smiths Detection

Proposta Técnica

A Smiths Detection^{iv}, por sua vez, apresentou-se como “líder mundial na tecnologia de pesquisa dedicada à segurança e a aplicações alfandegárias há mais de 50 anos”, tendo desenvolvido e adaptado “scanners que combinam eficiência, desempenho e

eficácia de custos”. Esta multinacional, justificando ter compreendido “as particulares necessidades e constrangimentos dos países em desenvolvimento”, referia ter concebido programas que facultam a esses países um acesso mais fácil à moderna tecnologia, bem como “uma organização adequada e sustentável para garantir a autonomia do país quanto ao funcionamento e à manutenção”.

A Smiths propôs-se a utilizar diferentes tipos de *scanners*, nomeadamente:

- ⊙ Scanners Móveis (Mobile Scanners) HCV-Mobile Hi-Pack
- ⊙ Scanners Relocalizáveis (Relocatable Scanners) HCV-MGR Hi-Pack
- ⊙ Scanners de Comboio (Train Scanners) HCV-Train Hi-Pack

Proposta Financeira

A Smiths Detection propôs-se investir USD 150 000,00 por ano para financiar “um Fundo de Construção de Capacidade”, o qual ficaria à disposição da DGA para que esta pudesse financiar os programas, que pretender. De acordo com a proposta financeira técnica, as receitas arrecadadas com as taxas cobriam ainda os custos arcados.

Da proposta financeira da **Smiths a** que tivemos acesso constam os seguintes valores para cobrança de taxas de utilização:

Exportação	40”	US\$ 18
	20”	US\$ 12
	Vazio	US\$ 8
Importação	40”	US\$ 92
	20”	US\$ 67
	Vazio	US\$ 8
Em Trânsito	40”	US\$ 92
	20”	US\$ 67
	Vazio	US\$ 8

Fonte: DGA (Documentos do concurso)

Discussão e Análise

Um dos aspectos que suscitou polémica à volta do concurso está relacionada com os critérios de avaliação. Os Termos de Referência estabeleciam que as empresas deviam cumprir os seguintes requisitos, entre outros:

- Experiência comprovada;
- Prova de capacidade de prestação de serviços de qualidade, formação e transferência de tecnologia às Alfândegas.

A Kudumba, a vencedora do concurso, é uma sociedade por quotas constituída em Outubro de 2004.

De acordo com o seu registo comercial, o seu objecto social é o exercício de actividade de distribuição logística, comercialização, importação, exportação, comércio a grosso e a retalho de todo e qualquer tipo de bens, desenvolvimento de actividades turísticas e eco-turísticas, incluindo a exploração e gestão de hotéis, restaurantes, e quaisquer outras actividades conexas a esta, prestação de serviços de consultoria industriais ou agro-industriais. A sociedade possui um capital social de 1 milhão de MTs.

O primeiro problema que se coloca com a Kudumba é que a empresa não tinha a experiência necessária para ser qualificada para este concurso. Com efeito, à data do lançamento do concurso (em Junho de 2005), a Kudumba ainda não tinha completado um ano de existência, resultando assim evidente que não poderia ter *Know How* suficiente para operar na área da inspecção não intrusiva.

Mas, para colmatar a sua falta de experiência, a Kudumba estabeleceu um consórcio com uma empresa com experiência na área, nomeadamente a Rapiscan^v, que anexou cópia do seu certificado como companhia especializada e um acordo financeiro com o BMI (Banco Mercantil e de Investimentos)^{vi}. Esta *joint venture* foi uma saída de arranjo para tornar a Kudumba elegível ao concurso: com o *Know how* da Rapiscan, a Kudumba reuniria os requisitos de pré-qualificação, nomeadamente a prova documental, incluindo cartas de referência sobre as aptidões da empresa fornecedora do equipamento, relativamente à sua capacidade para prestar serviços da natureza do objecto do concurso e evidências de que a empresa fornecedora do equipamento detinha Certificação Internacional de Qualidade relativamente ao equipamento a ser fornecido.

Através deste consórcio, foi possível à Kudumba preencher alguns dos *items* dos Critérios de Avaliação referidos no ponto 14 dos Termos de Referência, nomeadamente a experiência da empresa e a prova de capacidade de prestação de serviços de qualidade, formação e transferência de tecnologias às Alfândegas. Mas, mesmo assim, a parceria entre a Kudumba e a Rapiscan não parecia uma ligação firme pois, a 12 de Setembro de 2005, dias antes da conclusão da avaliação do concurso, a **OSI SYSTEMS**, detentora da Rapiscan, admitia num relatório financeiro trimestral que tinha sofrido grandes perdas devido à “fraqueza da sua linha de produtos de inspecção de carga”^{vii}.

A Kudumba ficava, assim, fragilizada com esta informação. Tendo conseguido resolver as barreiras de elegibilidade propondo a tecnologia Rapiscan, a Kudumba devia resolver também o problema tecnológico denunciado pela própria Rapiscan. Por isso, depois de vencer o concurso, a firma moçambicana apresentou um equipamento diferente do que tinha proposto. A opção foi um equipamento produzido por uma firma chinesa, a NUCTECH COMPANY LIMITED^{viii}. A referência do equipamento era a seguinte: 4 Mev. Mobile x-ray System.

Mas esta alteração era uma flagrante violação às regras que presidem os concursos públicos. Com efeito, um dos princípios das normas de *procurement* estabelece que um concorrente não pode, se ganhar um concurso, fornecer um produto diverso daquele que propôs no concurso. As diretrizes do Banco Mundial (2004)^{ix} estabelecem que, depois das aberturas das propostas, não é permitido aos concorrentes alterarem a substância ou o seu preço. Não foi isso que aconteceu. As regras de *procurement* admitem a possibilidade de determinados contratos poderem ser renegociados depois do processo de avaliação, mas nunca abrangendo o núcleo central do contrato, tal como é o caso da proposta técnica.

Numa entrevista com o Director Geral da Kudumba, Kevin Davies, este disse-nos que a decisão de mudança de equipamento (de Rapiscan para Nuctech) foi feita em coordenação com a própria Direcção Geral das Alfândegas, não tendo sido, portanto, uma decisão isolada da Kudumba. Contudo, esta informação não consta do relatório final do concurso.

O facto de a Kudumba ter fornecido um equipamento diverso do proposto correspondeu a uma situação de vantagem perante os demais concorrentes. Este tipo de situações não podia conferir transparência ao processo e remetia para a suspeita de que a Kudumba podia até ter induzido em erro a Comissão de Avaliação ao apresentar uma Proposta Técnica diversa daquela a que realmente se propunha fornecer. Estando-se perante um concurso público internacional, não consta que esta alteração tenha sido informada a todos os intervenientes no processo, no sentido de conferir maior transparência, sem colocar em causa o princípio da confidencialidade^x do processo de avaliação.

► Conflito de interesses e financiamento político

Outro aspecto que se pode levantar em torno deste processo de procurement tem a ver com uma total ausência de gestão de conflito de interesses^{xi}. As directrizes do Banco Mundial referem que as situações de conflito de interesses são um dos factores que minam a transparência nos concursos públicos internacionais. Regras sobre conflito de interesse e sobre a garantia de imparcialidade e isenção existem para acautelar situações de manipulação e tráfico de influência.

Conflito de interesses existem em função da possibilidade de, num dado concurso, o serviço a ser contratado – neste caso a inspecção de mercadorias – vir a ser executado por uma empresa que tem interesses na importação de mercadorias. As regras de conflito de interesse permitem evitar, num contexto destes, irregularidades, reduzir a fraude nas importações e exportações e combater o contrabando.

E a Kudumba já realizava actividades de distribuição, logística, comercialização, importação, exportação, comércio a grosso e a retalho, antes de o concurso ter sido lançado etc. Se os padrões internacionais tivessem sido acautelados, à Kudumba nunca teria sido atribuída esta concessão pelas seguintes razões: havia uma clara incompatibilidade entre o seu objecto social e a actividade de inspecção aduaneira; a Kudumba não podia ser árbitro e jogador ao mesmo tempo; ou seja, a Kudumba não podia inspeccionar as mercadorias que importa. Na presente situação, dificilmente se esperava que a Kudumba pudesse detectar eventuais irregularidades que uma empresa sua participada como a Home Centre cometesse na importação de mobiliário.

Por outro lado, a Kudumba é participada em 35% pela SPI, uma *holding* ligada ao partido no poder, a Frelimo. A SPI não é uma sociedade colectiva do Partido Frelimo; ela é composta por individualidades. Neste caso, e tendo em conta que um dos homens fortes da SPI é o Ministro da Planificação e Desenvolvimento, Auiba Cuereneia, uma Lei podia ter sido aplicada para evitar a situação de conflito de interesses que se criou. Com efeito, a alínea a) do artigo 17 do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, veda ao agente da Administração Pública de participar em procedimentos administrativos ou em actos contratuais de direito público ou privado, quando nele tenha interesse por si, ou como representante

ou gestor de negócios de outra pessoa.

A inexistência de legislação clara que regule a participação de empresas partidárias nos negócios fez com que se descursasse complementamente os limites éticos que essa participação impunha. Esses limites balizam as práticas de financiamento político. Legalmente, uma das fontes de financiamento dos partidos políticos é através da realização de actividades quasi-económicas como, por exemplo, a venda de jornais, livros de memórias de figuras lendárias do partido e a participação em negócios. A Frelimo é um partido com variados interesses económicos.

Neste contexto, em nome da transparência, seria prudente que a Kudumba não participasse neste negócio, sobretudo por ele assentar sobre um bem público. O facto de o Estado ter concessionado um negócio a uma empresa ligada ao partido no poder corresponde a uma forma de financiamento político, neste caso indirecto, mas com consequências perversas dado que a posse desigual de fundos por parte de partidos políticos influencia as campanhas e os resultados eleitorais.

Esta concessão confirma várias alegações segundo as quais existe ainda em Moçambique, 15 anos depois do início da transição democrática, uma clara confusão entre partido e Estado, que alimenta a falta de transparência. Aliás, uma correspondência enviada pelo Ministro da Planificação e Desenvolvimento, Auiba Cuereneia, datada em 07 de Agosto de 2006, em resposta à reclamação de uma das empresas perdedoras, o ministro refere claramente que o processo de procurement envolveu também o Governo e foi dirigido pelo Presidente da República. Resta questionar as razões por que o Tribunal Administrativo, entidade competente para conceder o visto dos contratos celebrados pelo Estado, não impediu que este negócio avançasse como avançou.

Outro aspecto que levantou polémica logo após a introdução do sistema dos *scanners* tem a ver com os custos operacionais imputados aos operadores do comércio internacional^{xii}. Como se sabe, a lógica do negócio consistiu em se permitir que o concessionário recuperasse o investimento onerando os operadores portuários. Logo que a Kudumba começou a operar, operadores portuários levantaram voz contra as tarifas praticadas pelo concessionário. Entre as vozes mais discordantes constou a da Associação dos Agentes de Navegação, Transitários e Operadores Portuários de Moçambique (ASANTROP), que

► através da CTA^{xiii}, manifestou publicamente o seu descontentamento por causa das taxas cobradas pela Kudumba nas operações de inspecção.

A questão que nos interessou não é necessariamente o impacto económico que a introdução dos scanners trouxe no comércio internacional em Moçambique, mas a de saber se a opção pela concessão (BOT) e o processo de concessão estão hoje a moldar esse impacto económico. Com efeito, as taxas cobradas pela Kudumba estão a gerar descontentamento no seio dos operadores portuários, entre os quais o MPDC^{xiv}, agentes transitários e importadores e exportadores, havendo até quem pense que as taxas cobradas no processo de inspecção não intrusiva poderão empurrar os operadores para outros portos da região.

Seja como for, e tendo em conta a documentação do concurso, a proposta financeira da Kudumba, no que diz respeito à taxa pelo serviço de inspecção (que é também a fonte de retorno do seu investimento), era mais onerosa que a proposta apresentada pela empresa que ficou em segundo lugar, a Smiths, como as tabelas acima demonstram. A comparação mostra que havia uma diferença considerável em termos financeiros entre a proposta da Kudumba e a da Smiths. Neste sentido, e tendo em conta o impacto financeiro que as taxas a cobrar acarretavam, não se percebe como o processo de avaliação descuroou este aspecto de vital importância.

A despeito de a Comissão de Avaliação ter optado pelo critério conjugado de avaliação (75% de peso para a Proposta Técnica e 25% de peso para a Proposta Financeira), é preciso ter em conta que, pela natureza dos serviços em causa, o factor financeiro (neste caso o preço a cobrar aos utentes) jogava um papel fundamental, sobretudo porque o custo da inspecção corre por conta do utente (importador ou exportador)^{xv}. A Comissão de Avaliação poderia ter optado pela Melhor Proposta Técnica Menos Onerosa para os Operadores, protegendo deste modo os interesses dos agentes económicos. Não foi isso que aconteceu.

A opção BOT e o seu impacto económico

A opção pelo modelo BOT decidida pelo Governo foi uma opção correcta? Que considerandos foram tomados em conta? Porque é que o Governo não optou por investir, ele próprio, no projecto, abrindo possibilidades de geração de receitas para o Estado sem criar externalidades negativas no comércio internacional?

Estas questões não estão muito claras. Na documentação que obtivemos, consta apenas que a razão da opção foi a de que o Governo não tinha capacidade para investir no processo, que se tratava de um investimento caro e que não havia capacidade técnica. Mas também não se sabe se foram exploradas todas as possibilidades de financiamento. A opção pelo modelo BOT implicava um cenário em que o concessionário tinha de cobrar aos operadores para ter o retorno do investimento. Terá essa opção sido totalmente inocente? Ou o Governo decidiu porque sabia de antemão que essa era uma porta para o financiamento ao Partido Frelimo?

Duas questões podem ser levantadas em torno da lógica BOT.

A primeira é a de saber se a opção pela concessão foi a mais justa sobretudo dado o papel do Estado no provisão de serviços de segurança pública. A inspecção não intrusiva, enquadrada no contexto no combate ao terrorismo, é claramente uma função de soberania. Ao concessionar a sua gestão, o Governo não acautelou os interesses do sector privado, dado o papel das Alfândegas de não só cobrar receitas para o Estado como também facilitar um comércio internacional mais justo. Ao permitir que a Kudumba fixasse as taxas que propôs, o Governo não defendeu os interesses do sector privado, subvertendo o princípio da facilitação do comércio internacional estabelecido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por outro, coloca-se a questão do impacto que as taxas cobradas está a ter na tráfego de mercadorias via Moçambique e o conseqüente risco de os portos nacionais deixarem de ser competitivos face a outros portos da região onde o custo da inspecção não intrusiva é, nalguns casos, zero. Por exemplo, a África do Sul, embora também tenha introduzido recentemente o sistema, não está a cobrar nenhuma taxa de *scanning*. De acordo com um estudo de Bolnick (2007), “o custo elevado da inspecção não intrusiva em Moçambique – são aplicados a todos os embarques – irá provavelmente ter um efeito negativo acentuado no desenvolvimento dos portos, na expansão do comércio em trânsito e no investimento ao longo dos principais corredores”^{xvi}.

A segunda questão tem a ver com a cobrança das taxas aos operadores. Segundo o estudo de Bolnick, citando um relatório recente sobre Segurança Marítima, elaborado pela Organização das Nações Unidas, em 20 portos de 16 países onde são cobradas taxas por inspecção de contentores, as

mesmas variam entre US\$ 1,50 a US\$ 19 por TEU^{xvii}. Isto quer dizer que as taxas cobradas pela Kudumba são demasiado altas em comparação com as taxas cobradas na arena internacional. As taxas em Moçambique são aplicadas a 100 por cento dos embarques, incluindo a contentores vazios e carga a granel.

Em vários países, a opção tomada em relação à inspecção não intrusiva foi a de mantê-la nas mãos do Estado. Bolnick, citando um Manual do Banco Mundial sobre a Reforma das Alfândegas (2005), refere que o banco recomendava que a aquisição de equipamento para o efeito tinha de se basear numa análise custo-benefício sólida. Esta análise não foi feita em Moçambique. Com efeito, para a tomada de decisão sobre a opção do investimento na inspecção não intrusiva, o Governo apenas considerou três opções sobre o modelo de intervenção, nomeadamente a compra efectiva dos *scanners*, a aquisição em regime de *Leasing* e o contrato do tipo BOT-Built, *Operate and Transfer*. Tendo optado pelo último modelo de intervenção, o Governo não aprofundou o debate sobre o modelo de financiamento.

Na verdade, não existe um único padrão de investimento na abordagem da inspecção não intrusiva. De acordo com Bolnick, alguns países aplicam uma taxa aos expedidores para cobrir parte ou total do custo, mas outros suportam-no através da sua inscrição como despesa de investimento no orçamento do Estado. Nos casos em que se aplicam taxas aos operadores, elas podem ser arrecadadas pelo Governo, pelo concessionário da terminal portuária ou por uma entidade independente.

A opção pelo concessão foi, neste sentido, uma decisão motivada por outros factores e não necessariamente por factores de puro interesse público. O facto de o sistema ser complexo e a sua gestão implicar conhecimentos específicos na matéria, não implicava necessariamente uma opção pelo *outsourcing*, sobretudo por causa do impacto económico que ela acarretava.

Por outro lado, parece hoje claro que se a gestão do sistema implicaria um esforço financeiro avultado por parte do Estado, o negócio também poderia gerar receitas directas que compensaria esse investimento. Bjorkholm e Boeh, citados por Bolnick, defendem, aliás, que as receitas resultantes da inspecção não intrusiva podem, de longe, exceder os cus-

tos do investimento, pelo menos no caso dos portos que manuseiam grandes volumes. Eles citam o exemplo da Grã-Bretanha, onde a introdução da inspecção não intrusiva fez aumentar as receitas aduaneiras em mais de 5 biliões de libras como resultado da redução do contrabando de cigarros.

A África do Sul é o exemplo de quem optou por um modelo diferente do nosso. Em 2005, o Governo sul-africano lançou um concurso público, no âmbito da sua Container Cargo Scanning Initiative (CCSI), para contratar uma entidade privada em regime de *outsourcing* com o fim de gerir o sistema de inspecção não intrusiva. Após avaliar as propostas dos concorrentes e tendo considerado que a concessão do sistema teria uma forte impacto financeiro na economia, a opção pelo *outsourcing* foi abandonada. Assim, a SARS (South Africa Revenue Services) acabou por adquirir o sistema, e ser ela própria a operar^{xviii}.

Conclusões

O processo de *procurement* que presidiu a selecção da empresa concessionária da operacionalização e exploração do sistema de inspecção não intrusiva não teve em consideração a prevenção de conflito de interesses a dois níveis: em primeiro lugar, algumas das entidades que estiveram envolvidas na adjudicação da concessão – mesmo sendo altos dirigentes governamentais - tinham interesses empresariais junto da empresa que venceu o concurso, a Kudumba, o que colocou em causa o princípio da imparcialidade e isenção; em segundo lugar, a empresa a quem foi adjudicado o negócio exerce actividades de importação e exportação, o que conflitua objectivamente com a actividade de inspecção de entrada e saída de mercadorias, suscitando-se aqui dúvidas sobre a neutralidade na inspecção das operações de importação e exportação efectuadas por essa empresa. Estes dois aspectos constituiriam factores impeditivos para que a Kudumba participasse no concurso em causa.

O facto de a empresa vencedora ter submetido uma proposta técnica com um equipamento de origem americana e posteriormente ter fornecido um produto de origem chinesa não se compadeceu com as regras de *procurement*, o que desde logo gerou uma clara situação de concorrência desleal. Esta situação não foi sanada. Por outro lado, a avaliação financeira do concurso não teve em conta o impacto negativo que a cobrança de taxas elevadas poderia acarretar para os operadores

► económicos, tendo em conta a realidade dos portos da região concorrentes.

Estes problemas foram identificados pela nossa análise aos documentos do concurso. São problemas que aconteceram no meio do caminho e, eventualmente, a Comissão de Avaliação não tinha muitas possibilidades de ultrapassá-los uma vez que, na nossa opinião, a Kudumba estava numa situação favorável dada a sua ligação com o poder político. O grande problema deste concurso, o momento onde o risco de manipulação aconteceu, foi na tomada de decisão sobre o modelo de introdução da inspeção não intrusiva em Moçambique. Os factos mostram que a opção de se fazer *outsourcing* da inspeção, o tal modelo BOT, poderia ter sido melhor ponderada. A opção parece ter sido tomada na perspectiva de se atribuir o negócio a uma empresa com fortes ligações políticas, garantindo-se algum financiamento político para o partido no poder.



- i Porque o primeiro anúncio não apresentava o número de conta bancária onde deveriam ser depositados os valores respeitantes à compra dos cadernos de encargo, os mesmos foram republicados nos dias 1, 2 e 3 de Julho de 2005.
- ii Com data de Outubro de 2005
- iii Sobre a Rapsican, consulte o site www.rapiscansystems.com
- iv Sobre a Smiths Detection, consulte o website www.smiths-detection.com
- v Sobre a Rapsican consulte o seu site em www.rapiscansystems.com/eagle.html.
- vi Os Termos de Referência do concurso, na parte relativa aos requisitos mínimos para a admissão de candidatos ao concurso, indicavam no ponto 4.5, que as empresas concorrentes deveriam apresentar informações sobre “joint ventures” ou outro tipo de parcerias de que a empresa concorrente poderia optar para ser elegível.
- vii In <http://www.osi-systems.com/osinews/osinews.aspx?newsid=1038>, consultado em 11 de Julho de 2007. OSI Systems, Inc. (NASDAQ: SIS - News): Net Loss of \$4.0 million for the Fourth Quarter Impacted by: Weakness in Cargo & Vehicle Inspection Product Line.
- viii Sobre a NUCTECH ver em www.nuctech.com.
- ix Guidelines Procurement Under IBRD Loans And IDA Credits May 2004, Revised October 1, 2006, in www.worldbank.org

- x Guidelines Procurement Under IBRD Loans And IDA Credits May 2004, Revised October 1, 2006, ponto 2.47
- xi Sobre este aspecto vide Bruce Bolnick Custos Económicos das Taxas Portuárias do Scanning em Moçambique, p.8, in www.tipmoz.com
- xii Jornal Noticiais de 09 de Julho de 2007.
- xiii In Media fax, 10 de Julho de 2006
- xiv A Maputo Port Development Company é um consórcio formado pela The Mersey Docks and Harbour Company (Reino Unido), Skanska ID (Suécia), Liscont (Portugal) e Grindrod (África do Sul), os quais detêm em conjunto 51% do capital de empresa. O Estado moçambicano e os CFM são também accionistas do MPDC. Esta companhia enviou uma cartra ao Vice-Ministro das Finanças em 15 de Setembro de 2006 manifestando a sua preocupação em trono do assunto.
- xv Cfr. Artigo 5 do Decreto 10/2006 de 05 de Abril de introduz o Sistema de Inspeção Não Intrusiva.
- xvi Ver Bruce Bolnick (2007). Custos Económicos das Taxas Portuárias do Scanning em Moçambique, p.8.
- xvii TEU = Twenty-foot equivalent unit (Unidade equivalente a vinte pés). Esta é uma medida padrão do tráfego de contentores.
- xviii Comunicado de imprensa do SARS, in www.sars.gov.za.

Sobre a extinção do Forum Anti-Corrupção

É preciso criar um novo ímpeto para que o Governo não se sinta desresponsabilizado em relação à Estratégia Anti-Corrupção. Esse novo ímpeto pode ser alimentado pela sociedade civil, pelo sector privado e pelos media, através da monitoria independente da Estratégia Anti-Corrupção

O Presidente da República, Armando Guebuza, revogou o Fórum Nacional Anti-Corrupção (FNAC) que ele criara através do decreto 1/2007 como órgão de consulta sobre a implementação da Estratégia Anti-Corrupção (EAC), aprovada pelo Governo em Abril de 2006. Segundo relatos da comunicação social, a revogação do FNAC foi uma antecipação do Governo à possibilidade de o decreto poder vir a ser considerado inconstitucional pelo Conselho Constitucional (CC). A Renamo, o maior partido da oposição, havia submetido ao CC um pedido de verificação da constitucionalidade desse decreto.

Na opinião do Centro de Integridade Pública (CIP), a revogação do FNAC levanta duas questões fundamentais que merecem análise e solução. A primeira tem a ver com a dinâmica da reforma institucional enquadrada no PARPA II e, concretamente, das reformas do Sector Público e da Justiça; a segunda tem a ver com a própria implementação da Estratégia Anti-Corrupção, que tinha o FNAC como um órgão de referência.

Começamos pela segunda questão, onde a revogação do FNAC pode ser vista a partir de duas perspectivas: uma meramente legal-constitucional; e outra estritamente de substância e relevância.

O FNAC ja tinha morrido à nascença

Interessa-nos analisar a extinção do FNAC do ponto de vista da implementação da Estratégia Anti-Corrupção – e não do ponto de vista legal. O FNAC foi criado como órgão de consulta e monitoria da EAC. Conforme os seus estatutos, pretendia promover o debate entre o Governo, a sociedade civil e o sector privado em matérias sobre combate à corrupção e boa governação.

O FNAC foi extinto antes de completar um ano de existência. Aquando da sua criação, alguns analistas criticaram o facto de se estarem a criar mais instituições, ao invés de se potenciarem as existentes. Nunca concordamos com esse argumento, pelo facto de que o seu leitmotiv constitutivo ter sido a consulta e o debate. Houve quem confundisse o FNAC com uma entidade de investigação. A ideia de foruns de debate sobre a corrupção não era nova.

Em muitas recentes democracias com altos níveis de corrupção e que embarcaram por reformas do sector público, foruns da mesma natureza foram criados para proporcionarem níveis razoáveis de consenso sobre que tipo de reformas eram urgentes. E nalguns deles, esses foruns tem tido um papel central, como é o caso da África do Sul. O problema do nosso FNAC é que o seu modelo não foi estudado. E por isso, não se esperavam grandes debates naquele espaço. Algumas razões podem ser apontadas:

- Primeiro, porque o FNAC era dirigido pela Primeira Ministra e era ela quem orientava a “tendência” das decisões.
- Segundo, porque era composto maioritariamente por quadros dos Governos central, provincial e distrital e militantes do partido no Governo; a maioria dos seus 78 membros era proveniente desses círculos; sendo assim, era a “tendência” apoiada pela Primeira Ministra que vingava.
- Terceiro, era profundamente incoerente que a Primeira Ministra presidisse um forum onde também participavam, em posições subalternas, o Procurador Geral da República e deputados da Assembleia da República - sobretudo tendo em conta o seu estilo de liderança do tipo hierárquico sobre os demais.
- Quarto, porque a representação da sociedade civil era minoritária e meramente decorativa e não havia representação da comunidade académica.
- Quinto, porque a relação entre os vários actores não era uma relação de pares; era uma relação em que o Governo vincava a sua dominação sobre os demais.

Em suma, o FNAC não foi constituído no sentido de juntar sensibilidades diferentes e com reconhecimento do mérito na sociedade. Não houve critérios de selecção claros (de competência e especialização) na indicação de quem podia ser membro do forum. O FNAC era um forum do Governo. Por isso, encontramos situações em que um Secretário Permanente provincial, a quem o Tribunal Administrativo mencionou no seu exame à Conta Geral do Estado de 2005 como tendo desviado fundos, era membro do forum e falava energicamente contra a corrup-

ção. Por outro lado, a dimensão do FNAC era demasiado grande para se esperar algum debate.

Significados da extinção do forum

O efeito imediato da extinção do FNAC é o de permitir um abrandamento no comentimento do Governo para com a implementação da EAC. Numa carta enviada aos membros do ex-FNAC, a Primeira Ministra, Luisa Diogo, faz saber que “a nível central, continuará a funcionar a Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público, como órgão coordenador da Reforma do Sector Público (...)”, querendo com isto dizer que as matérias da EAC ficarão exclusivamente a cargo deste órgão.

Isto significa que o tratamento, ao nível central, das matérias ligadas à boa governação fica diluído no conjunto de outras matérias cruciais do desenvolvimento sócio-económico, reforçando-se a leviandade com que a boa governação tem sido tratada pelo Governo. Por outras palavras, com a extinção da FNAC, quer a sociedade civil quer o sector privado ficam afastados de qualquer possibilidade de interagirem com o Governo no sentido da melhoria da abordagem anti-corrupção em Moçambique.

Por outro lado, a remissão do debate sobre a implementação da EAC para tratamento exclusivo nos Observatórios de Pobreza (provinciais) e nos Conselhos Consultivos Distritais, não é a melhor solução, pois os Observatórios da Pobreza (OPs) e os Conselhos Consultivos (CCs) não são nenhuns foruns de debate; são espaços de leitura de discursos que se esgotam em poucas horas.

A solução apontada pela Primeira Ministra não foi devidamente estudada. Era preciso analisar a dinâmica dos OPs e dos CCs para perceber que remeter para esses foruns o debate das matérias sobre boa governação não resolve o problema da ausência de debate, a não ser que se altere radicalmente a forma com os OPs e os CCs funcionem.

Na verdade, os OPs foram estruturados numa perspectiva de troca de elogios mútuos entre o Governo, a sociedade civil e os doadores. E os CCs são espaços altamente partidarizados, capturados pela corte dos administradores distritais e em que a participação da sociedade civil é ainda deficitária pelas razões conhecidas. Neste sentido, a resposta do Governo não é a mais correcta; é uma resposta que enterra toda a perspectiva de diálogo que tem vindo a ser construída nos últimos anos a este respeito.

Embora o discurso da Primeira Ministra tenha enfatizado que o Governo continua empenhado no combate à corrupção e que “conta com a colaboração da sociedade moçambicana”, a forma como a solução foi encontrada não reflecte necessariamente essa abertura à colaboração. Por exemplo, o FNAC tinha uma Comissão Técnica que lhe assessorava e que era, na verdade, o órgão de monitoria da EAC. Mas esta Comissão Técnica não foi consultada pela Primeira Ministra no sentido de se debater os efeitos da extinção do FNAC e as saídas alternativas para se assegurar a implementação e a monitoria da EAC e, sobretudo, para se assegurar o diálogo com os demais actores a nível central. Os membros da Comissão Técnica foram confrontados com factos consumados.

Que resposta da sociedade civil?

Alguns membros de organizações da sociedade civil e do sector privado estavam representados no FNAC. O CIP estava representado, indicado pelo G20. Um dos contributos que demos foi o de influenciar para que as reuniões do FNAC fossem abertas ao público e à comunicação social. Isso foi conseguido com o apoio de outros membros, alguns deputados da AR, alguns jornalistas. Mas a representação da sociedade civil no FNAC era dispersa e nem sempre teve em conta organizações que lidam com a área da Governação.

Seja como for, a extinção da FNAC é uma oportunidade para a sociedade civil, no sentido em que ela abre portas para a criação de uma Plataforma para Boa Governação, cuja missão primeira seria a de fazer a monitoria da implementação da EAC. A extinção do FNAC não significa a extinção da EAC e dos seus planos de acção. A EAC e os seus planos de acção existem e não vão ser extintos. Por isso, é preciso criar um novo ímpeto para que o Governo não se sinta desresponsabilizado em relação à EAC. Esse novo ímpeto pode ser justamente alimentado pela sociedade civil, pelo sector privado e pelos media, através da monitoria da estratégia.

Na verdade, a monitoria da EAC só faz sentido se ela for levada a cabo por organizações independentes, porque só assim é que se pode avaliar com eficácia se as acções planeadas estão a ser implementadas, e exigir contas ao Governo no caso de nada estar a acontecer; ou no caso de as coisas estiverem a acontecer sem a qualidade que se pretende. O Governo pode muito bem contar, neste sentido, com as organizações da sociedade civil.

► Deste ponto de vista, a extinção da FNAC não é de todo grave. Sendo um revés para o Governo no sentido em que o considerava como uma das expressões maiores da sua proclamada vontade política, a extinção do FNAC abre uma janela de oportunidade para que haja uma monitoria eficaz e independente da EAC. O cenário que se coloca é o seguinte: o Governo continua a implementar a sua estratégia e a sociedade civil e o sector privado fazem a monitoria dela, de forma independente. Essa monitoria pode ser complementada com a criação de mecanismos de diálogo e consulta semestrais entre o Governo e uma Plataforma para a Boa Governação, nos quais se debateriam as perspectivas governamentais e os pontos de vista dos demais actores sobre a temática. Nesse diálogo, o Governo seria representado pelo Ministério da Função Pública.

Sendo parte de um conjunto de organizações que acaba de estabelecer um programa de Monitoria da Governação Local, devidamente reconhecido pelo Governo e demais instituições do Estado, o Centro de Integridade Pública lança um repto às organizações da sociedade civil e sector privado para a criação de uma Plataforma para a Boa Governação com o objectivo central de monitorar a implementação da Estratégia Anti-Corrupção, complementando o trabalho do Governo.

O CC e a dinâmica da Reforma Institucional

As recentes decisões do Conselho Constitucional, ao reprovar instituições que eram um símbolo da reforma institucional do Estado, merecem uma reflexão mais profunda que extavase a aborgem legal-constitucional.

Nos últimos anos, Moçambique tem vindo a tentar implementar uma segunda geração de reformas institucionais que compreendem, entre outras, a área da governação, nomeadamente a gestão das finanças públicas, a descentralização, a gestão do sector público (onde se inclui a luta contra a corrupção) e a reforma legal e judiciária. O pressuposto é de que estas reformas, se bem implementadas, podem melhorar o clima para o investimento estrangeiro e garantir que o pobres continuem a beneficiar do crescimento económico.

O contexto dessas reformas é marcado pela dependência externa e, conseqüentemente, pela ajuda externa, cuja modalidade em voga é o Apoio Directo ao Orçamento (ADO). Através deste ADO, o Governo e os doadores estabeleceram foruns

de discussão e avaliação recíproca. Neste sentido, muitas das reformas encetadas pelo Governo – e revogadas por terem sido consideradas inconstitucionais – são, na verdade, reformas apoiadas pelos doadores. A criação da Autoridade da Função Pública, do Conselho de Coordenação da Justiça e Legalidade (CCLJ) e o próprio Forum Anti-Corrupção foram apoiadas pelos doadores.

Algumas das instituições são até indicadores de avaliação do desempenho do Governo à luz do PARPA II. Por exemplo, o FNAC foi estabelecido porque o Governo e os doadores tinham acordado que eram necessários mecanismos de implementação e monitoria da EAC. A Autoridade da Função Pública foi estabelecida porque era fundamental imprimir-se outra dinâmica à reforma do sector público, que é amplamente apoiada pelo doadores. O CCLJ foi criado porque se viu que não havia nenhuma coordenação na reforma legal em curso, uma área onde o diálogo entre o Governo e os doadores é um diálogo de surdos. O CCLJ era, para os doadores, a porta de diálogo com o sector judiciário e, portanto, uma ferramenta importantíssima.

Por isso, a reprovação destas instituições deve ser analisada para lá do aspecto legal. Uma das razões da reprovação do CCLJ é que a instituição juntava o executivo e o judiciário no mesmo saco e a Ministra da Justiça estava em posição subalterna em relação ao Presidente do Tribunal Supremo. Eventualmente se colocaria o mesmo para o FNAC, onde a Primeira Ministra mandava no PGR. Ambas as situações minavam o princípio de separação de poderes, central numa democracia.

Do nosso ponto de vista, parece claro que as três entidades agora reprovadas eram fundamentais para o processo de reforma. Ao chumbá-las, o CC apenas olhou para o aspecto legal – que é aliás seu escopo exclusivo – e não tomou em conta a substância inerente a cada uma das instituições e a necessidade da sua existência no actual quadro de reforma do Estado. Temos vindo a elogiar o papel do CC enquanto pilar de integridade e de independência, e consideramos importante que a instituição advogue com insistência no sentido da afirmação da separação de poderes em Moçambique.

Mas, devemos dizer, a sua interpretação restritiva da lei constitucional parece não ser compatível com a dinâmica da reforma institucional. Este facto sugere a ausência de um debate amplo em Moçambique sobre que tipo de reformas queremos; sugere

► a ausência de consultas mais alargadas, não apenas sobre o enquadramento legal das instituições e o modo de as criar, mas também sobre que tipo de engenharias institucionais pretendemos.

Num contexto em que a democracia está ainda em construção, parece-nos aceitável que haja um espectro mínimo de coordenação inter-sectorial. Juntar os três poderes num mesmo espaço de debate e coordenação não é de todo grave, desde que o modelo escolhido não seja estruturado por uma relação hierárquica entre os mesmos. Juntar os três poderes numa espécie de pacto de Estado seria permitir alguma coordenação e consenso, a qual evitaria alguns erros graves que tem vindo a ser co-

mentidos, a exemplo da nova Lei da Organização do Judiciário, a qual não faz avanços substanciais à favor da independência dentro do sector.

Moçambique precisa de um CC forte e independente, mas também de reformas coordenadas e debatidas entre os vários actores. O Governo tem vindo a fazer reformas num contexto de diálogo com os doadores, mas elas não escondem a ausência de visão e estratégia. O mais dramático nem é sequer a falta de visão sobre o futuro, mas sim o facto de não existir o mínimo questionamento sobre que tipo de engenharias institucionais podem permitir reformas compreensivas no actual quadro constitucional.

Conta Geral do Estado

Recomendações do Tribunal Administrativo não são atendidas pelo Governo?

Uma análise do Centro de Integridade Pública sugere que muitas das recomendações do Tribunal Administrativo (TA) feitas ao Governo no quadro da sua análise à Conta Geral do Estado (CGE) não são atendidas. O CIP comparou as contastações e recomendações do TA desde a CGE de 2001 até 2006 e verificou que muitas delas vão se repetindo anualmente. Por outro lado, alguns problemas, depois de corrigidos, vão aparecendo nos exercícios seguintes.

O Tribunal Administrativo, nomeadamente através da sua 3ª secção, tem um papel central na análise da Conta Geral do Estado (CGE). Nos termos da alínea a) do número 1 do artigo 10 do Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do TA, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, compete ao TA dar um parecer sobre a Conta Geral do Estado. Esta deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a mesma respeite, segundo dispõe o número 1 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e o Parecer do Tribunal Administrativo deve ser enviado à Assembleia da República (AR) até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a CGE respeite.

De acordo com a Lei, o TA em sede do Parecer, aprecia, designadamente: i) a actividade financeira do Estado, no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas; ii) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar; iii) o inventário do património do Estado; iv) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente. Para tal, o TA obedece ao conteúdo e à estrutura da Conta Geral do Estado, o que quer dizer que a sua análise tem apenas em vista avaliar se a execução orçamental do Estado foi feita de acordo com a legislação. Por outras palavras, o TA não analisa a qualidade ou o rationale da execução financeira, mas apenas a legalidade dos actos dessa execução.

Os pareceres do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado constituem uma grande fonte de informação sobre a forma como são geridos os fundos do erário público. A qualidade do parecer do TA tem evoluído nos últimos tempos, mas isso parece não suceder com a qualidade da CGE que o executivo submete à análise. Para que a efectividade do papel do TA seja alcançada, uma questão tem vindo a ser colocada com insistência: a crescente qualidade do seu parecer e das recomendações que faz ao Governo tem de ser complementadas com a responsabilização das práticas ilegais que detecta. Ou seja, as auditorias devem

deixar de ser meramente educativas: a falta de responsabilização é hoje o principal nó de estrangulamento do processo de edificação da transparência e da integridade na gestão pública.

A análise do CIP sugere que o Governo ainda não atribui muita relevância à CGE. Isto resulta da forma como a Assembleia da República tem tratado da Conta. Por um lado, os deputados têm a obri-

gação de, eles próprios, fiscalizarem a Conta e não se fiarem apenas no Parecer do TA. Trata-se aqui de um problema que deve ser sanado, pois se o cenário continuar assim, estaremos perante um exercício meramente decorativo da democracia. Eis a tabela que capta as constatações e recomendações que têm vindo a ser repetidas, reflectindo uma evolução muito lenta na qualidade da execução orçamental em Moçambique.

Comparação da Conta Geral do Estado (2001-2006)

Áreas em análise	Constatações e Recomendações	Anos					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Procedimento orçamental	Não se seguem os procedimentos para a realização das alterações ao Oçamento durante o período da sua execução e ao TA não é facultada atempadamente a informação	*	*		*	*	*
	Continuidade de inconsistências na elaboração do OE	*	*	*	*		*
	Não inclusão no OE dos projectos de investimento com financiamento externo				*	*	
Receita orçamental	Processo de arrecadação de receitas não célere e fiável	*	*			*	*
	Processo relativo a arrecadação de receitas, donativos e empréstimos recebidos pelo Estado não completo, no concernente aos reembolsos e aos empréstimos concedidos	*	*			*	
	Não indicação na CGE dos reembolsos recebidos e entidades devedoras	*	*				
	Recomendação para melhoramento do sistema de orçamentação		*	*	*	*	*
	Não se accionam os mecanismos legais do Cód. das Execuções Fiscais, aprovado pelo Decreto n.º 38:088, de 12/12, de 1950					*	*
Execução do orçamento da despesa	Não inserção de todas as receitas e despesas nas tabelas orçamentais com as quais se dá a execução do orçamento	*			*		
	Não registo da componente investimento financiada com fundos externos	*	*	*	*		
	Verbas que ultrapassam os limites da execução orçamental sem observância das normas	*	*		*		
	Não observância da legislação pertinente sobre a execução do OE		*			*	
	Não escrituração dos livros de registo (instruções da DNCP)					*	*
	Contratos de aquisição de bens, requisição de serviços, de empreitadas de obras públicas, de pessoal e de arrendamento sem observância dos procedimentos legais					*	*
	Despesas não inscritas nas verbas dos sectores a que pertencem				*	*	*

► Continuação da Tabela

Operações de tesouraria	Falta de rigor quanto à regras referentes aos adiantamentos	*	*				
	Incumprimento de normas de funcionamento da tesouraria do Estado, prevenção de erros e rigor e plenitude dos registos contabilísticos	*	*	*			
	Fazem-se adiantamentos de montantes elevados no final do ano, com vista a facilitar o cumprimento do prazo fixado para as regularizações	*	*	*	*	*	
	Não há mecanismos para utilização de operações de tesouraria			*	*		*
	Falta de rigor e disciplina na regularização dos saldos dos adiantamentos contabilísticos do ano económico a que se refere a conta					*	*
Financiamento do défice	Não observância do princípio de especificação e orçamento bruto- art. 9 e 10 da Lei n.º 15/97, de 10/07	*	*				
	Não eram considerados receita orçamental e nem previstos na lei do orçamento os reembolsos apresentados no mapa 22 da CGE com abate a despesa	*	*				
	Não eram apurados de forma exacta todos os fundos que ingressavam para o financiamento do défice do OE	*	*				
Património do Estado	Não existe legislação para uniformizar critérios e procedimentos e estabelecer responsabilidades dos organismos do Estado	*	*	*	*	*	*

Banco Mundial chumba governação em Moçambique

O Governo moçambicano tem vindo a declarar que a luta contra a corrupção e a promoção da integridade são sua prioridade. Mas esse discurso nunca se torna prática e a sociedade continua a assistir a uma falta de acção e reformas, incluindo a ausência de responsabilidade judicial.

Nos últimos semanas, por causa dessa inacção, o Banco Mundial reduziu o envelope dos desembolsos programados para ano fiscal 2008-2009, iniciado em Julho de 2007. Por outro lado, a Dinamarca também reduziu o seu apoio ao orçamento (budget support), num sinal de descontentamento com a falta de eficácia do discurso anti-corrupção. Isto significa que a inacção do Governo está a ter efeitos negativos na sua capacidade de buscar recursos para o combate à pobreza.

Uma recente avaliação do Banco Mundial coloca pela primeira vez as coisas à nu, depois de muitos anos de complacência e “promoção” da má governação em Moçambique por parte dos seus doadoresⁱ. Essa avaliação negativa, sobretudo no que diz respeito à Reforma do Sector Público, e a consequente redução pela primeira vez dos desembolsos do IDA para Moçambique marca uma nova fase de cepticismo reservado na relação entre Maputo e os seus doadores.

A avaliação do Banco Mundial, o Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)ⁱⁱ, revela que Moçambique antigamente a pior performance de sempre na área da Qualidade da Administração Públicaⁱⁱⁱ. Em muitas áreas da avaliação, Moçambique é ultrapassado em larga medida por países como a Tanzânia e o Ruanda. Pela primeira vez nos últimos anos, a capacidade do governo nesta área foi posta em questão de uma forma tão condutente. O CPIA é um assessment que começou a vigorar quando o

► Banco Mundial introduziu o IDA 12^{iv} em Julho de 2001 e faz parte do Performance Based Allocation System (PBAS), o qual serve como um instrumento de condicionalismo para o desembolso de fundos.

Antes do PBAS, os desembolsos do BM eram feitos consoante as avaliações ligadas ao antigo Country Assistance Strategy (CAS)^v. Essas avaliações mediam os níveis de assistência que cada país podia receber em função do seu desempenho. Tratava-se de avaliações individuais. Agora, o CPIA faz uma avaliação global dos países elegíveis para IDA, envolvendo uma dimensão comparativa e sugerindo a ideia de que esses países devem competir para terem acesso aos recursos disponíveis. Essa competição assenta sobretudo na implementação de reformas institucionais visando a melhoria do desempenho económico e da governação em geral.

Por exemplo, como diz Gregor Brinkert, economista do Banco Mundial na sua representação de Maputo, não basta os governos dos países em questão prometerem que vão fazer uma reforma anti-corrupção. “É preciso que essa reforma seja implementada”. Segundo Brinkert, uma lei depositada na AR para ser aprovada não constitui um avanço significativo. É necessário que essa lei seja aprovada para que o Governo mostre acção, e não apenas discursos.

O CPIA referente ao ano de 2006 colocou Moçambique num desempenho abaixo da média^{vi}. Das quatro áreas avaliadas, nomeadamente Gestão Económica; Políticas Estruturais; Políticas para a Inclusão Social e Equidade; e Gestão do Sector Público e Instituições, esta última foi a que obteve resultados pouco satisfatórios. A área da Gestão do Sector Público e Instituições é, por excelência, a área da governação e compreende a avaliação de 5 Indicadores, nomeadamente: Direitos de Propriedade e Governação Baseada na Lei (indicador nº12); Qualidade da Gestão Financeira e Orçamental (indicador nº13); Eficiência da Mobilização de Receitas Fiscais (indicador nº14); Qualidade da Administração Pública (indicador nº15) e, por último, Transparência, Responsabilidade e Corrupção no Sector Público (indicador nº16). Dentre estes cinco indicadores, a Qualidade da Administração Pública (indicador 15), uma área directamente ligada ao novo Ministério da Função Pública, recebeu a marca de 2.5. Foi a pior marca desde que Moçambique é avaliado com os critérios de alocação de recursos da IDA. Este indicador 12 analisa até que ponto os funcionários públicos (incluindo

trabalhadores da Saúde, Educação e Polícia) e as instituições (ministérios e departamentos, incluindo serviços desconcentrados) são capazes de desenhar e implementarem as políticas do governo e proverem serviços de forma eficiente.

O rating alcançado por este indicador revela que dimensões tão importantes como a coordenação de políticas e a capacidade de resposta; a eficiência operacional e a provisão de serviços; o mérito e a ética; a reforma salarial e a gestão do fundo de salários não estão a ter a qualidade que se esperava^g. Em face da avaliação negativa, o Banco Mundial propôs as seguintes recomendações a serem seguidas pelo governo, nomeadamente: Introduzir standards transparentes para determinados serviços (por exemplo, nº de dias para se obter uma licença, um visto ou um registo comercial) e garantir uma monitoria independente desses standards; Simplificar os procedimentos no acesso a determinados serviços públicos; Estabelecer avaliações regulares de serviços públicos críticos para a população, como a Saúde e Educação; Elevar os mecanismos de contratação e promoção de funcionários para padrões internacionais; Desenvolver uma estratégia de reforma salarial; Aumentar a coordenação de políticas, através da criação de um comité de Secretários Permanentes cuja missão será fazer o seguimento das decisões saídas do Conselho de Ministros.

Estas recomendações mostram uma coisa: a Reforma do Sector Público não tem avançado a um ritmo desejável. Algumas das metas que se recomendam são relativas ao que o Governo se tinha proposto realizar ainda na primeira fase da Reforma, terminada em 2006. Outro indicador que recebeu uma nota abaixo da média para Moçambique (a média é de 3.5) foi o indicador 16 (Transparência, Responsabilidade e Corrupção no Sector Público). O rating foi de 3.

O indicador 16 analisa até que ponto o executivo por ser responsabilizado pelo eleitorado, pelo legislativo e pelo judiciário, em face do uso dos fundos disponíveis e em face dos resultados das suas acções; por outro lado, analisa até que ponto os funcionários públicos dentro do Governo são obrigados a prestarem contas pelo uso de recursos e tomada de decisões administrativas, etc. Se a avaliação não é for positiva, como é o caso vertente, quer dizer que dimensões como a responsabilidade do Governo perante instituições de fiscalização e controlo e a responsabilidade dos funcionários públicos pela sua performance não estão a ser tidas

em conta; também não estão a ser tidas em conta as questões do acesso à informação por parte da sociedade civil e a captura do Estado por parte de interesses de um grupo limitado de pessoas. O problema, mais uma vez, é que o CPIA não divulga a informação que usa para estabelecer os ratings. Apenas faz recomendações.

De acordo o Banco Mundial, se o Governo quiser reverter a tendência actual para o descrédito no indicador 16 terá de tomar em conta as seguintes recomendações: Aumentar o orçamento e a eficiência operacional das instituições de auditoria como o Tribunal Administrativo; Estabelecer standards de comportamento ético dos funcionários nomeados e eleitos, em particular através de regras sobre conflito de interesse; Avaliar os níveis de corrupção no sector público de uma forma regular e com base em pesquisa independente, tendo como alvo as áreas prioritárias; Estabelecer um Gabinete para lidar com Ofensa Graves ou uma espécie de Unidade para Crimes Económicos; Convidar os grupos da sociedade civil e os órgão de comunicação social para monitorarem a implementação da Estratégia Anti-Corrupção; Estabelecer mecanismos de protecção de denunciante e aumentar a protecção legal sobre os media e as ONGs; Aumentar o acesso livre a informação do Governo através da modernização de regulamentos relevantes e possibilitar mecanismos para reclamações por parte dos media e do público; Obrigar os funcionários eleitos e nomeados a declararem os seus rendimentos e bens.

As implicações da avaliação negativa

O efeito mais dramático desta avaliação negativa é que, sendo o CPIA um assessment directamente ligado à alocação de recursos, o Banco Mundial reduziu, num valor ainda não claro, o envelope dos desembolsos programados para ano ano fiscal 2008-2009, iniciado em Julho de 2007. O facto de o Indicador 15 ter atingido uma cifra tão baixa influenciou a média geral alcançada por Moçambique. Este facto tem uma implicação e vários significados. A implicação directa é que o Banco Mundial reduziu o seu envelope de desembolsos para o presente ano fiscal de 2008. Nos meandros da cooperação internacional em Maputo, têm sido levantadas várias hipóteses para o montante reduzido. Uns falam em 40 milhões de USD, outros em 30, mas há também quem fale em 20 milhões de USD. Na representação do Banco Mundial em Maputo, Gregor Binkert explicou que não era tão fácil saber a cifra exacta. A redução, no caso concreto de Moçambique, pode, disse ele, ter a ver com o facto de

no ano passado o banco ter desembolsado mais do que estava previsto, havendo, por isso, a necessidade de se fazer ajustes este ano.

Concretamente, qual é o nível de desembolsos acordados para o presente ano? De acordo com o Mozambique Country Partnership Strategy 2008-2011, o Banco Mundial acordou com o Governo um desembolso na ordem dos 150 Milhões de USD, em forma de créditos concessionais, repartidos do seguinte modo: Apoio Directo ao Orçamento (70 Milhões), Serviços de Saúde (30 Milhões), Desenvolvimento do Sector Privado (20 Milhões) e mais 15 milhões para programas regionais. De acordo com uma fonte do Banco Mundial, a redução do envelope vai afectar sobretudo o Apoio Directo ao Orçamento. Nos últimos anos, embora os desembolsos para Moçambique no quadro da IDA tem sido mais ou menos estáticos, “o país tem vindo a receber menos do bolo da IDA à medida que vai sendo ultrapassado por outros países em termos de desempenho”.

É a primeira vez, nos últimos 10 anos, que uma avaliação do banco tem o efeito de reduzir os níveis dos seus desembolsos para Moçambique. O facto alarmou alguns doadores chave do G19, o conjunto de doadores que faz o apoio directo ao orçamento, e de que o Banco Mundial faz parte. Uma reunião desse grupo ao nível de embaixadores teve lugar há semanas. O teor das discussões não é conhecido, mas as implicações directas desta medida automática do Banco Mundial foram discutidas.

Nos meandros da cooperação internacional em Maputo, logo que os dados do CPIA foram conhecidos, alguns doadores questionaram a validade da avaliação para o debate com o Governo no âmbito do apoio orçamental. A questão central colocada foi a da utilidade de o Banco Mundial continuar a fazer avaliações individuais – com cariz de condicionalismo a futuras alocações - quando o Banco é parte desse G19 e, nesse contexto, também participa nas avaliações conjuntas que os doadores tem com o governo anual e semestralmente. Para Gregor Binkert, esta questão não se deve colocar uma vez que, para ele, o CPIA cobre aspectos mais abrangentes que o QAD (Quadro de Avaliação de Desempenho), a matriz que contém os indicadores de avaliação no âmbito da implementação do PARPA II. Aliás, diz Binkert, vários outros doadores começam a usar o CPIA como um instrumento de informação fundamental para as suas decisões quanto à alocação de recursos aos países de baixa renda. Por outro lado, refere a fonte, o

► CPIA é instrumento imposto em Washington pelos principais doadores ocidentais do Banco, ou seja, os mesmos que estão representados nos países beneficiários aonde também, nalguns casos, fornecem o budget support.

Isto quer dizer que existe, aparentemente, uma falta de sintonia entre as capitais dos países doadores e as suas representações locais em termos não só de diagnóstico da situação mas também no que diz respeito à definição dos perfis de ajuda: as vezes o que aqui se pensa não coincide com o que as sedes pensam. Em todo o caso, a profusão de avaliações de diferentes doadores sobre a mesma área e com implicações distintas é uma violação aos princípios de harmonização constantes na Declaração de Paris. Esta declaração, no seu indicador 10, obriga os doadores a “trabalhar em conjunto para reduzir o número de missões no terreno e de análises de diagnóstico duplicadas e separadas, e encoraja a formação conjunta a fim de partilhar os ensinamentos da experiência e criar uma comunidade de práticas”^{viii}. A insatisfação de alguns doadores em privado sobre o CPIA traduz essa ausência de harmonia, pois parece claro que o quadro de desempenho que devia informar o diálogo entre os doadores e o Governo no âmbito do apoio orçamental não é o único.

Contrariamente à recente posição do Banco Mundial, e diferentemente do CPIA, o G19 não tem hoje nenhum assessment regular que esteja ligado à alocação de recursos. Raramente, mesmo que nos últimos anos os resultados das revisões conjuntas mostrem os mesmos problemas na área da governação (avanços limitados na Descentralização, Reforma do Sector Público e Reforma da Justiça), os doadores do budget support não têm reduzido os níveis da ajuda. Pelo contrário, têm sempre elogiado o sucesso macro-económico do Governo, ao mesmo tempo que repetem a ameaça, nunca concretizada, de corte da ajuda se a corrupção não for combatida^{ix}.

Novo cepticismo em relação à qualidade da Governação em Moçambique

Os resultados do CPIA não surgem isolados dentro do contexto da relação Governo vs Doadores. Recentemente, várias avaliações tem apontado para uma tendência de abrandamento das reformas estabelecidas no PARPA II para a área da governação, sobretudo nas áreas do Sector Público, Justiça e Descentralização. “Existem preocupações sobre a capacidade do Governo em implementar programas de reformas organizadas, realísticas para o sector da Justiça, reforma do sector público e anti-corrupção”, refere o mais o recente CAP (Country Assistance Plan) do DFID (Department for Foreign International Development, britânico), recentemente publicado.

Há poucos semanas, Jean Clément, assistente director do Departamento de África no FMI, no final de uma visita de avaliação de Moçambique, voltou a colocar a questão da anti-corrupção, dizendo esperar que em 2008 a implementação da Estratégia Anti-Corrupção seja “acelerada”.

O reparo mais estridente aconteceu no final do Revisão Conjunta (RC) semestral entre os doadores e o Governo, em Setembro de

2007, quando o embaixador da Noruega, Thorbjorn Gaustadsaether, chefe da troika do G19, deixou claro, na presença do Ministro da Planificação e Desenvolvimento, Auíba Cureneia, que era urgente que casos de corrupção fossem investigados e acusados. E, logo a seguir, fez aquilo que se pode considerar de uma ameaça: “Observamos que noutros países os níveis de apoio directo ao orçamento foram reduzidos por não se ter atacado a corrupção com consistência”. Na altura, o relatório da RC divulgado revelava que uma das preocupações dos doadores era que o governo mostrava uma fraca capacidade de coordenação intersectorial, o que dificultava o diálogo com os parceiros.

Nos últimos dois anos, os documentos da RC têm mostrado uma fraca performance do Governo em matérias ligadas a governação. A 13 de Abril de 2006, no final da revisão relativa a 2005, o aide



► memoire apresentado declarava taxativamente que a performance do Governo naquela área não tinha sido satisfatória, pois o executivo não conseguira atingir 8 das 13 metas acordadas em Setembro do ano anterior.

Um ano depois, na RC anual de 2007, terminada em Abril deste ano, os doadores voltaram a queixar-se dos fracos progressos na área da governação. Na ocasião, o então chefe da troika dos doadores, o embaixador holandês Frans Bijvoet, disse que o desempenho do governo nessa área não tinha sido satisfatório. Ele acrescentou que reformas legais tinham que acontecer com urgência para permitir o acesso à Justiça por parte dos cidadãos. Também pediu um “maior dinamismo” no combate à corrupção e alertou que a questão do Banco Austral estava “longe de ser considerada como resolvida”^x.

Na verdade, a avaliação dos indicadores revelou-se caótica. De acordo com o relatório da RC de Abril de 2007^{xi}, “na área de governação três metas foram atingidas, nove não foram atingidas mas mostram sinais de progresso, e uma não foi atingida”. Os atrasos têm-se verificado na mesma área: atrasos nas reformas legais, atrasos na reforma do Sector Público, atrasos na reforma anti-corrupção. Na revisão semestral terminada no passado mês de Setembro, os relatório final dizia que “os parceiros manifestam a sua preocupação em relação à irregularidade da publicação dos dados do Sector sobre o combate à corrupção e sobre a falta de julgamento dos casos de corrupção entre 2006 e 2007”. E acrescentava a seguinte frase elucidativa: “Durante a revisão, realizou-se uma reunião ao nível político no dia 14 de Setembro. O Governo comprometeu-se a dar seguimento aos principais assuntos levantados nomeadamente a questão do Banco Austral, o combate à corrupção, o fraco envolvimento do Governo na área da Governação nas revisões conjunta e semestral, a gestão e exploração dos recursos naturais, designadamente terras e florestas e o desenvolvimento agrícola”^{xii}.

O discurso político dos doadores no final das RC e das revisões semestrais tem mostrado um crescendo de insatisfação relativamente à lentidão das reformas tendentes a se instalar um ambiente de boa governação em Moçambique. A ameaça velada do embaixador da Noruega em Setembro deste ano foi, por enquanto, o tom mais incisivo.

Num artigo recente, Joseph Hanlon, que edita Boletim sobre o Processo Político em Moçambique,

da Awepa (Associação dos Parlamentares Europeus para Africa), tinha reparado essa perda de entusiasmo por Moçambique. Ele escreveu o seguinte: “Vários doadores disseram ao Boletim que sentem falta de entusiasmo por reformas da parte de Moçambique, enquanto eles precisam de resultados tangíveis que possam mostrar nas suas sedes, e não apenas relatórios e promessas. A reforma da Justiça é difícil mas são possíveis algumas acções concretas, com muitos a dizerem que acção no Banco Austral podia ser o melhor exemplo. Embora a governação seja a principal causa da inquietação dos doadores, também se ouvem preocupações expressas por alguns sobre agricultura, descentralização e democracia. ‘Há demasiadas áreas em estagnação’, disse um funcionário dos doadores”^{xiii}.

Avaliações recentes mostram que, cada vez mais, os doadores não acreditam que o Governo esteja a levar a cabo algumas reformas cruciais, como o controlo da corrupção. Há um crescente desencanto em relação à possibilidade de o budget support permitir uma maior responsabilidade e transparência por parte do Governo. Nos corredores da ajuda a Moçambique, começa-se a ouvir sistematicamente, em privado, que a credibilidade do Governo vai de hoje em diante depender de haver evidências de luta contra a corrupção e de uma melhor performance na reforma do sector público.

A recente atitude do Banco Mundial inaugura uma nova postura da instituição. Até bem pouco tempo, o banco era complacente nesta matéria, só ameaçando cortar a ajuda nos casos em que o Governo tentasse discordar de algumas opções de política, como aconteceu em meados dos anos 90 em que chegou a ameaçar não assinar o Country Assistance Strategy se o Governo não aceitasse a política de liberalização das exportações de castanha de caju. Em matéria de boa governação, o banco nunca tinha tomada uma decisão tão drástica. Aliás, em 2004, quando o actual Director Residente do Banco Mundial para Angola e Moçambique, Michael Baxter, chegou a Maputo pela primeira vez, ele declarou taxativamente que “o Banco Mundial não estava mais preocupado com os escândalos do passado”. Ele respondia a uma questão relacionada com a investigação do caso do assassinato do economista Siba Siba Macuacua^{xiv}.

Críticas ao CPIA

Voltando ao CPIA, estas avaliações são preparadas anualmente pelos country teams do Banco Mundial em cada país. As avaliações locais são de

pois submetidas a um escrutínio na sede do banco em Washington. De acordo com Gregor Binkert, do Banco Mundial em Maputo, os inputs dos funcionários do sede do banco tem mais peso do que o conteúdo das avaliações do country teams. Só em 2000 é que o Banco Mundial começou a divulgar os ratings, mas apenas na sua forma agregada. Em 2005, depois de pressões internas e externas, o banco começou a divulgar os scores detalhados, organizando um ranking dos países de baixa renda. Como se vê, o ranking do CPIA é particularmente importante para os países de baixa renda uma vez que o assessment joga um papel central na alocação de créditos concessionais e donativos por parte do Banco Mundial.

O CPIA é uma avaliação que não passa sem crítica. Um conjunto de críticas poder ser visto no website do Bretton Woods Project, um forum de debate e críticas às políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (<http://www.brettonwoodsproject.org>). O CPIA, assim como outros instrumentos de avaliação do Banco Mundial, é criticado internacionalmente

por várias razões. Primeiro, pelo seu carácter de secretismo – que o banco considera estar ultrapassado, de acordo com Binkert; segundo porque o seu carácter de condicionalismo viola os princípios de ownership assumidos na Declaração de Paris; terceiro porque, tal como outras avaliações de Governação do Banco Mundial, a exemplo do Governance Indicators do World Bank Institute, baseiam-se em amostras enviesadas, falta de transparência, vulnerabilidade a erros uma vez que dependem de variadíssimas fontes diferentes, o que retira a legitimidade estatística para serem usadas como fontes de comparação entre os países. Também apontam-se discrepâncias entre o CPIA e instrumentos como o Índice de Desenvolvimento Humano (do PNUD) e o Índice de Percepção da Corrupção (da Transparência Internacional). Um antigo quadro sénior das Nações Unidas, Barry Herman, citado pelo Bretton Woods Project, declarou que o banco devia considerar o CPIA como “não mais do que uma janela para uma fotografia parcial e nublada sobre o desenvolvimento”.

(Marcelo Mosse)

- i 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.
- ii O CPIA é um instrumento directamente ligado ao Índice de Alocação de Recursos do IDA. O instrumento cobre os países elegíveis para os fundos IDA. Para informação adicional consulte <http://web.worldbank.org>
- iii O CPIA faz um ranking dos países IDA com base em 16 critérios agrupados em 4 clusters: (a) gestão económica; (b) políticas estruturais; (c) políticas para a inclusão social e equidade; e(d) gestão do sector público e instituições. Cada cluster contém um conjunto específico de indicadores. A avaliação é feita sobre estes indicadores.
- iv IDA é a Associação Internacional de Desenvolvimento, estabelecida pelo Banco Mundial em 1960 para ajudar os países pobres através de créditos bonificados visando a promoção do crescimento económico.
- v Cada CAS tinha a duração de três anos. O BM substituiu o ano passado do CAS pelos Country Partnership Strategy (CPS). O novo CPS para Moçambique cobre os anos fiscais de 2008, 2009 e 2010.
- vi O CPIA considera uma escala de 1 a 6. Isto quer dizer que o país que alcança valores abaixo de 3 é considerado como tendo recebido uma avaliação negativa. A media geral para Moçambique, a qual

influencia a alocação de recursos é 3.5. Esta média corresponde à performance do país. Ela resulta de um conjunto de factores, entre os quais o factor governança tem um peso significativo. Para mais detalhes ver em www.worldbank.org

- vii Um dos grandes problemas do CPIA e razão porque tem sido criticado é que o instrumento não revela como é que chega aos ratings: o CPIA revela a fórmula matemática usada para se alcançar um rating, mas não divulga a parte qualitativa da avaliação
- viii OCDE (2006): Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento/Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua. Paris
- ix O Aide Memoire da revisão semestral de Setembro de 2007 mostra que em 2006 nenhum caso de corrupção foi levado às barras de tribunal
- x Revisão Semestral 2007. Aide Mémoire. Governo de Moçambique/Parceiros de Apoio Programático. Disponível em www.pap.org.mz
- xi Revisão Conjunta 2007. Aide-Mémoire. República de Moçambique/Parceiros de Apoio Programático. Disponível em www.pap.org.mz
- xii Idem
- xiii Ver Boletim sobre o Processo Político em Moçambique. Número 34 – 6 de Julho de 2007. Awepa.
- xiv Paul Fauvet, AIM (Mozambique News Agency). World Bank No Longer Concerned with scandals from the past. August, 2004. Maputo.

Enquadramento da Iniciativa de Monitoria da Governação Local

A democratização é acompanhada de engenharias institucionais - como transparência na gestão pública, prestação de contas, participação popular na governação - para responder aos desafios da governação democrática, etc. Historicamente, a experiência ensina que tais instituições vão mostrando uma efectiva operacionalidade à medida que as democracias vão apresentando sinais de consolidação. Moçambique, que já vai na terceira geração eleitoral, ainda tem pela frente grandes desafios institucionais para uma maior efectividade da governação democrática. A escassez de recursos financeiros e materiais são um grande obstáculo para uma maior efectividade institucional em Moçambique, sobretudo para as instituições da Administração Pública.

Enquanto, por um lado, se reconhecem os obstáculos causados pela falta de meios de trabalho, por outro lado, se reconhece haver problemas na gestão dos poucos recursos de que o país dispõe. Isto sugere que os problemas de gestão de recursos públicos tem também a sua quota parte no nível de pobreza em Moçambique.

No figurino da governação democrática, Moçambique tem instituições constitucionalmente vocacionadas para a fiscalização e controlo da gestão pública, nomeadamente a Assembleia da República, o Tribunal Administrativo, a Inspeção-Geral de Finanças, etc. Estes organismos têm um cada vez melhor desempenho, no âmbito das suas atribuições, porém ainda com défice de cobertura da extensa Administração Pública. É dentro deste contexto que a AMODE, CIP, GMD e LDH desenharam uma Iniciativa de Monitoria da Governação local (distritos/autarquias), que ora se apresenta, como viés para uma advocacia em prol duma melhor gestão pública baseada em evidências.

A perspectiva do Governo sobre o conceito de governação, apresentada pelo representante do Ministério da Planificação e Desenvolvimento num evento organizado pelo CIP em Novembro, enfatiza o reconhecimento do potencial papel que as organizações da sociedade civil têm para contribuir no combate à pobreza absoluta e no alargamento, aprofundamento e consolidação da governação democrática em Moçambique.

É dentro deste reconhecimento do governo que estas organizações da sociedade civil, perante algumas das fragilidades que persistem na área da governa-

ção política (nomeadamente, limitada abrangência do Tribunal Administrativo; limitada abrangência -territorial- da Assembleia da República; reduzido tempo de trabalho de campo da AR, TA e Inspeção Geral de Finanças; O fenómeno do 'off-budget'; limitado seguimento das constatações recomendações das auditorias do TA; limitada capacidade técnica das Assembleias Municipais; aparente subutilização da capacidade técnica em algumas Assembleias Municipais, incluindo a Assembleia da República; concentração dos Media independentes na cidade de Maputo) propõem a levar a cabo esta iniciativa de monitoria da governação local, inserida no âmbito do que conceptualmente se chama de controlo social.

Esta iniciativa tem os seguintes objectivos: Indirectos: Melhoria do desempenho dos governos locais e distritais; Melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pelos órgãos locais e distritais. Directos: Melhoria do nível de prestação de contas aos cidadãos pelos gestores públicos; Reforço de transparência na gestão das finanças públicas; e consciencialização para uma maior participação popular na governação. Numa primeira fase, esta iniciativa será realizada em 6 distritos e 3 autarquias locais, aleatoriamente escolhidas:

Distritos

Chiúre e Montepuez (província de Cabo Delgado); Búzi e Cheringoma (Província de Sofala); Bilene e Mabalane (Província de Gaza)

Autarquias

Mocímboa da Praia (província de Cabo Delgado); Marromeu (Província de Sofala); e Manjacaze (Província de Gaza). No âmbito da democracia representativa, as autarquias locais têm órgãos e mecanismos próprios de prestação de contas, neste caso as Assembleias Municipais. No âmbito da democracia participativa, os distritos também têm fóruns de participação e prestação de contas, designadamente as Instituições de Participação e Consulta Comunitária, mais conhecidas por IPCCs. Nesta conformidade, a iniciativa visa estabelecer uma plataforma de trabalho conjunto com estes órgãos e mecanismos de participação e prestação de contas. Para além de trabalho conjunto, as 4 organizações esperam contribuir para o reforço da capacidade das Assembleias Municipais e IPCCs para que nos próximos anos possam, por si sós, realizar um trabalho cada vez mais instrumental na equação da prestação de contas.

Em termos metodológicos, este trabalho conjunto vai consistir do seguinte: obtenção dos Planos Anuais e

► Plano Económico e Social do Distrito (PESOD); a partir destes, selecção das principais realizações a serem alvo de monitoria; acompanhamento periódico das realizações seleccionadas e recolha de informação sobre a evolução; sobre as realizações concluídas, comparar o plano inicial com o produto final, no

que for tecnicamente possível; diálogo com as autoridades locais sobre as constatações; apresentação e discussão das constatações nos fóruns locais: Assembleias Municipais e IPCCs; partilha de dados com AR (Comissão do Plano e Orçamento, CPO) e TA; compilação do Relatório; distribuição e advocacia.

Estará o Governo interessado no EITI?

Os próximos meses serão cruciais para sabermos se o Governo moçambicano tem realmente um interesse genuíno em aderir à Iniciativa de Transparência para as Indústrias Extractivas (conhecida pela sigla inglesa EITI). A iniciativa, promovida internacionalmente por países como a Noruega, e apoiada incansavelmente pelo FMI e pelo Banco Mundial, visa tornar as contas públicas mais transparentes no que diz respeito às receitas provenientes da extracção de hidro-carbonetos. O Governo já assinou com o FMI, em 2006, uma declaração de intenções, mas até cá pouco fez de concreto para clarificar se tem vontade genuína ou não a esse respeito.

Na sua Carta de Intenções e Memorando de Políticas Económicas e Financeiras apresentada ao FMI em Outubro de 2006, o Governo manifestava a intenção de adoptar os princípios do EITI no que diz respeito à gestão dos recursos gerados pela indústria extractiva. E prometia realizar um seminário em Maputo em Janeiro de 2007, na sequência do qual iria avaliar definitivamente se adere ou não à iniciativa. Nenhum seminário nesse perspectiva teve lugar até hoje. Recentemente, o CIP apurou que o Ministério da Planificação e Desenvolvimento está a estudar os prós e contras de uma possível adesão ao EITI.

De acordo com fontes do MPD, o estudo iria ser entregue Conselho de Ministros durante o passado mês Dezembro, depois de apreciado pelo ministro Aiuba Cuereneia. Segundo António Cruz, do MPD, o estudo compara os princípios e critérios do EITI com os procedimentos legais vigentes em Moçambique e pretende identificar eventuais discrepâncias no quadro moçambicano, e só depois é que se decidirá se se avança ou não.

Numa entrevista com António Cruz, este não soube dizer por que é que o seminário de Janeiro de 2007 não se realizou. E deixou nas entrelinhas a ideia de que o envolvimento de Moçambique neste processo resultava de pressões do FMI.

Basicamente o EITI é uma iniciativa que visa imprimir regras de transparência na gestão de recursos naturais esgotáveis como petróleo, gás e minerais, recursos que em muitos contextos estão associados à pobreza, conflitos armados, corrupção. A iniciativa está direccionada para os países em desenvolvimento

ricos em hidrocarbonetos e minérios. A EITI é na verdade uma cadeia de valores que promove a disciplina e transparência fiscal: a publicação de todos os contratos rubricados pelo Governo no sector, a publicação dos pagamentos e das receitas recebidas. Os elementos da cadeia são: Adjudicação de Contratos, Monitoria das Operações, Arrecadação de Impostos e Regalias, Distribuição das Receitas e Utilização em projecto duráveis. Pormenores sobre o EITI podem ser obtidos em www.eitransparency.or. Informação adicional e análise sobre a implementação do EITI pode ser encontrada em www.publishwhatyoupay.org

O recente anúncio da descoberta de fortes sinais de existência de petróleo na bacia do Rovuma e a crescente “invasão” de multinacionais da área mostram a urgência de o Governo clarificar se adere ou não aos princípios do EITI.

Moçambique está a beira de se tornar numa espécie de “novo rico” em hidrocarbonetos; tudo indica que já temos petróleo, a crer em informações postas a circular pela Anadarko, uma das empresas que está a fazer a prospecção na bacia do Rovuma. Em Setembro de 2007, quando o presidente Armando Guebuza esteve nos Estados Unidos por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas, fez uma visita à sede da Anadarko, no Texas. Aqui foi informado que a Anadarko tinham descoberto sinais de que a bacia do Rovuma podia ter quantidades consideráveis de petróleo. A Anadarko transmitiu a Guebuza que dados geológicos recolhidos ao longo da Bacia do rio Rovuma espelhavam fortes indícios de que aquela região podia ser detentora de enormes reservas naturais de petróleo.

Em face destes sinais, a Anadarko pretende iniciar a perfuração em 2008, para determinar em definitivo a existência do chamado “ouro negro”. A Anadarko venceu o concurso do segundo círculo de licenciamento de Moçambique referente à prospecção de petróleo na Bacia de Rovuma, na chamada Área 1, e foi licenciada com base num compromisso de trabalho que resultou na perfuração de sete poços durante o termo de exploração inicial. Nessa perspectiva, a 27 de Novembro de 2007 foi constituída a Anadarko Moçambique Área 1, Limitada, uma sociedade por quotas com um capital social de 120 mil meticais. Esta sociedade é detida pela Anada-

► rko Mauritius Holdings Limitada e pela Anadarko Offshore Holdings, LLC.

A canadiana Artumas é outra das companhias que também detém concessões de prospecção na bacia do Rovuma. Esta empresa anunciou no seu portal que está a investir 170 milhões de dólares na prospecção de petróleo em Moçambique. A Artumas anunciou recentemente a probabilidade da existência de 67 milhões de barris em “quantidade comercial e não comercial” na bacia do Rovuma.

Breve diagnóstico da actual situação

Um breve diagnóstico visando analisar se o quadro legal vigente é transparente no que diz respeito ao recursos extractivos em Moçambique está a ser levado a cabo pelo CIP. O diagnóstico tem por objectivos apurar: i) até que ponto as receitas provenientes da indústria extractiva (gás e minerais) são dados públicos e estão claramente espelhados nas contas do Estado. A pesquisa centra-se na análise de quatro indicadores fundamentais, nomeadamente;

- Definição clara de funções e responsabilidades;
- O acesso público à informação;
- A abertura na preparação do orçamento;
- As garantias de integridade.

Para o efeito, analisámos documentos oficiais: legislação relevante (de Petróleos, de Minas e Lei de Bases do Sistema Tributário); Planos Económicos e Sociais dos últimos 3 anos; Orçamento do Estado nos últimos 3 anos; Pareceres do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado dos últimos 3 anos. Entrevistámos vários actores ligados ao sector da Indústria Extractiva no país: Ministério de Recursos Minerais, Instituto Nacional de Petróleo, Empresa Nacional de Hidrocarbonetos e actores do sector privado.

Quanto aos quatro indicadores em análise, a pesquisa apurou preliminarmente o seguinte:

Definição de Funções

Neste aspecto, analisamos o quadro legal, as estruturas políticas e os mecanismos de funcionamento do sector da indústria extractiva. Apurámos que Moçambique teve muitos avanços nesse sentido:

- Em 2001 foi aprovada uma nova Lei de Petróleos (Lei nº 3/2001, de 21 de Fevereiro), que fez a separação entre empresa e regulador;
- Em 2002 foi aprovada uma nova Lei de Minas (lei nº 14/2002, de 26 de Janeiro);

Acesso do Público à Informação

Neste aspecto, deparámo-nos com uma quase inexistência de informação pública sobre as actividades fiscais relativas à indústria extractiva, sendo os pontos críticos os seguinte:

- Ao público nunca é informado sobre o ponto de situação dos grandes projectos em curso no país, tais como o Projecto de Areias Pesadas, a prospecção de petróleo, de gás e carvão;
- Os contratos que o Governo estabelece com as multinacionais não são publicados;
- Chegam ao público notícias (depois de tudo consumado) sobre uma e outra realização de alguma das empresas envolvidas nesses projectos;
- Nunca houve uma iniciativa de informação pública sobre algum projecto, que pudesse, por exemplo, ser alvo de apreciação e debate tal como acontece noutros países onde a gestão das receitas dos recursos naturais é transparente;

Abertura na Preparação Execução e Prestação de Contas do Orçamento

A apesar de o último orçamento do Estado (2007) ter sido mais detalhado que os anteriores, não há sinais de abertura na sua preparação, em termos de o draft do Orçamento estar disponível ao público:

- A documentação orçamentária não especifica os objectivos da política fiscal;
- Não identifica riscos fiscais relativos ao sector da indústria extractiva;
- Não apresenta dados desagregados que facilitem a sua percepção e análise pública ou mesmo promoção de prestação de contas.

Garantias de Integridade

Fazendo uma incursão pelos Pareceres sobre a Conta do Estado, da autoria do Tribunal Administrativo, constatámos que:

- A informação sobre as indústrias extractivas é escassa, o que não surpreende pois o TA analisa as contas com base no orçamento e este nunca apresentou dados desagregados relativos à esta área;
- Não há garantias de integridade e transparência das receitas provenientes deste sector, pois o público não sabe quanto é que as empresas pagam ao Governo.

O relatório final do diagnóstico do CIP estará disponível dentro de poucas semanas.

Parceiros

