

Combate à Corrupção Esteve Fora das Prioridades da Agenda de Governação do Presidente Nyusi –

## **Faltando Cerca de Um Mês Para Completar dois Anos do Seu Actual Mandato**

**DISCURSO POLÍTICO DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO NÃO ENCONTRA RESPALDO EM ACÇÕES PRÁTICAS**



Mais de dois anos após a entrada em funções do Governo Nyusi (2015-2020), a corrupção continua a causar prejuízos de grande magnitude ao Estado moçambicano e a ser uma das principais causas que conduzem à delapidação de fundos públicos e, consequentemente, a atrasar o desenvolvimento económico e social do país. Contudo, não se conhecem acções estratégicas e eficazes do Governo produzidas e implementadas com a finalidade de combater a falta de transparência e a corrupção nos órgãos e instituições públicas.

A impunidade de funcionários públicos envolvidos em actos de corrupção tem sido a regra, consubstanciada ainda por uma fraca capacidade de recuperação dos fundos ilicitamente desviados dos cofres do Estado.

Aliados a estes factos, medidas jurídico-legais não estão a ser implementadas com vista à recuperação dos activos ilicitamente desviados dos cofres do Estado. A título ilustrativo, o Código de Processo Penal em revisão alude a figura do Arresto Preventivo, cuja finalidade é a recuperação de activos nos processos de corrupção ou outros. No entanto, a demora na aprovação do instrumento legal em causa impede a aplicação efectiva desta medida.

Urge, pois, que o Governo adopte, também, medidas de ca-

rácter administrativo que sejam eficazes com vista a combater as diversas manifestações de corrupção. Tais medidas passam por o Governo priorizar o combate à corrupção e à promoção da integridade na Administração Pública como uma das acções estratégicas para o alcance das suas metas (na área do desenvolvimento económico e social).

É importante realçar que, no que tange às medidas a implementar pelo Governo, as mesmas passam pela produção de uma estratégia anti-corrupção que seja a continuação da que já vigorou (2006-2010), mas mais refinada, aproveitando-se os pontos fortes da anterior e acrescentando melhorias na nova.

É preciso, pois, buscar os resultados da avaliação da anterior estratégia e dar continuidade no que foi recomendado e não pugnar por novos planos anti-corrupção sem qualquer ligação com os anteriores, como se vem observando com a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP 2012-2025) que abandonou por completo os achados mais importantes daquela estratégia.

A não ser assim, mais situações e graves de corrupção continuarão a acontecer sem que acções concretas e eficazes sejam levadas a cabo a fim de pôr cobro a tais práticas, continuando a acarretar prejuízos elevados para o país.

## Discurso de Tomada de Posse de Nyusi (2015) – As Intenções e Expectativas Criadas Não Encontram Respaldo na Prática

Uma das tónicas dominantes aquando da tomada de posse do Presidente Filipe Jacinto Nyusi (FJN) foi a de um combate acirrado às práticas corruptas na função pública e sem contemplações, uma verdadeira “tolerância zero” aos actos de corrupção e de falta de transparência na gestão do bem público.

No entanto, passado mais de um ano do referido discurso<sup>1</sup>, o combate à corrupção e pela promoção da transparência transformou-se numa panaceia sem consequências práticas e visíveis.

Nyusi disse, no dia 15 de Janeiro de 2015, que o seu Governo seria “... orientado por objectivos de redução de custos e no combate ao despesismo”. O que se observou a posterior é que Nyusi não tinha medidas concretas para fazer face ao galopante despesismo público. Tais medidas só surgiram recentemente com a crise provocada pela contração da dívida ilegal. Face a este cenário, o Governo viu-se obrigado a cortar as “gorduras” que tinha, mas que antes de a dívida ser revelada já se reclamava por um necessário assumir de posição visando a sua redução ou mesmo irradicação.

Almejando materializar tal desiderato, partiu-se para um Orçamento Rectificativo, documento este que, em vez de avançar com cortes significativos na despesa pública<sup>2</sup>, aumentou o défice orçamental e previu aumentos em mais de 700% em

rubricas de difícil interpretação como “outras despesas correntes”, o que denota completa falta de transparência. Ainda assim, foi aprovado pela Assembleia da República (AR).

Nyusi também afirmou no discurso inaugural que o seu Governo seria “... firme na defesa do interesse público. Esse Governo terá que ser intolerante para com a corrupção”. Estas afirmações não encontram respaldo na prática. No seu primeiro informe semestral desde a tomada de posse do novo Governo, em Agosto de 2016, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) veio mostrar um rumo diferente do das proclamações de Nyusi. Isto é, os níveis de desvio de fundos do Estado só no primeiro semestre atingiram cerca de 80 milhões de Meticais e a recuperação dos activos, até ao momento, cifrou-se em 14 milhões de Meticais, cerca de apenas 17,5% do total desviado.

Sem que se combata de forma enérgica os desvios de fundos públicos, não será possível materializar as declarações de Nyusi que também afirmou no seu discurso de condução ao cargo de Presidente da República que “Asseguraremos que as instituições estatais e públicas sejam o espelho da integridade e transparência na gestão da coisa pública, de modo a inspirar maior confiança no cidadão. Queremos uma cultura de responsabilização e prestação de contas dos dirigentes para que conquistem o respeito profundo do povo”. Estas afirmações ainda não apresentaram resultados concretos e a

<sup>1</sup> Discurso Oficial – Cerimónia de Investidura do Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi – Maputo, 15 de Janeiro de 2015.

<sup>2</sup> O corte líquido no orçamento foi só de 2,7 mil milhões de Meticais.

verdade é que o povo não confia nas instituições públicas e nem nos seus dirigentes. Esta situação agravou-se com a falta de responsabilização, que se observa até ao momento, dos anteriores membros do Governo que, de forma ilegal, contrai-

ram dívidas que só foram descobertas na governação de Nyusi e que acabaram por onerar o povo por não se ter solicitado o aval da Assembleia da República para a sua contratação, nos termos do artigo 179 da Constituição da República.

## Sobre a Responsabilização dos Funcionários do Estado na Era Nyusi – Ainda Devem Ser Implementadas Acções Concretas para o Cumprimento do Prometido

Outro dos aspectos que vêm seguindo por um caminho não consentâneo com as proclamações de Nyusi tem que ver com a questão da responsabilização dos funcionários e agentes do Estado. Nyusi disse no seu discurso, quando assumia os destinos do país, como o mais alto magistrado da nação, que **“Exigiremos maior proactividade e responsabilidade aos dirigentes, funcionários e agentes dos diferentes níveis dos órgãos locais do Estado. Tomaremos, sem condescendência, medidas de responsabilização contra a má conduta e actos de corrupção, favoritismo, nepotismo, clientelismo praticados por dirigentes, funcionários ou agentes do Estado em todos os escalões”**. Esta promessa de Nyusi também não foi cumprida, sendo uma das marcas que pretendia que a sua governação alcançasse. Novas medidas legais e institucionais de combate à corrupção entraram em vigor a partir de 2012 com a aprovação de leis que compõem o “pacote anti-corrupção”.

Através da Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto (Lei de Pro-

bidade Pública – LPP), foi consagrado um novo regime de probidade para os servidores públicos onde se incluem os funcionários e agentes do Estado – artigo 3 da LPP. Concomitantemente a mesma lei criou a figura de titular ou membro de órgão público – artigo 4 da LPP.

A LPP consagra, como um dos princípios que devem nortear a actuação do servidor público, o respeito pelo património público, previsto no artigo 15, que estabelece no seu n.º 1 que **“O Servidor público não deve usar o património público para fins pessoais, bem como praticar actos que lesem ou que sejam susceptíveis de reduzir o seu valor”**. Como podemos constatar, casos houve e vários de corrupção em que funcionários desviaram fundos do Estado para proveito próprio, um ano após as proclamações de Nyusi – vide informação semestral do GCCC de 2016 – e os valores ainda não foram recuperados, saldando-se a acção do GCCC mais em detenções do que no embolso dos fundos ilicitamente retirados dos cofres dos públicos.

## A Velha Estratégia de Extinção de Espaços de Debate e Consulta de Questões Ligadas a Corrupção para a Desresponsabilização Pública do Governo: O Caso do Fórum Nacional Anti-Corrupção (FNAC) – Tornava-se Necessário Aproveitar os Aspectos Positivos do FNAC

Outra forma de monitoria das actividades do Governo foi o Fórum Nacional Anti-Corrupção (FNAC), criado através do Decreto n.º 1/2007. O FNAC havia sido criado como órgão de debate das matérias ligadas à corrupção com vista a alimentar a Estratégia Anti-Corrupção (EAC 2006-2010). Conforme os seus estatutos, este órgão visava promover o debate entre o Governo, a sociedade civil, o sector privado e o aparelho judiciário em matérias de boa governação e combate à corrupção.

O efeito imediato da extinção do FNAC cingiu-se no abrandamento do cometimento do anterior Governo em matérias ligadas à implementação da EAC em vigor na altura.

Pelo que se pode depreender, o fim das revisões anuais, a partir de 2015, acaba circunscrevendo-se nessa mesma estratégia extintora do anterior Governo, visando a desresponsabilização

do executivo e o abrandamento significativo do combate à corrupção.

Desde a instauração do mecanismo de Revisão Anual, durante a governação de Armando Guebuza, pela primeira vez, em 2015 e ano seguinte, não aconteceu este mecanismo de prestação de contas da governação aos Parceiros de Apoio Programático e à sociedade civil, no qual, de entre outros assuntos, eram discutidas matérias atinentes à acção do Governo e do poder judiciário no combate à corrupção.

Quer isto significar que o único órgão que trata da matéria relacionada com o combate à corrupção a nível da Administração Pública é o Ministério da Administração Estatal e Função Pública e, a nível do judiciário, o Gabinete Central de Combate à Corrupção, sem que estes interajam, no entanto, com a sociedade civil ou com os Parceiros de Apoio Progra-

mático, pelo menos formalmente, com vista à monitoria das actividades governamentais. Uma das causas por detrás da não realização da Revisão Anual em 2015 e 2016 prende-se com a suspensão do apoio ao Orçamento do Estado (OE) por parte dos Parceiros de Apoio Programático em consequência da contração de dívidas ilegais pelo anterior executivo liderado por Armando Emílio Guebuza.

É de salientar que, dos 19 países financiadores do Orçamento do Estado (G19), já em 2015 tinham passado para 14, devido à retirada de cerca de 6 parceiros que já vinham na sua maioria a referir-se à falta de comprometimento do Governo em combater a corrupção. É de realçar que esta modalidade de

apoio ao Orçamento do Estado já durava há cerca de 11 anos.

A Revisão Anual era condição “sine qua non” para o desembolso de fundos, isto é, avaliava-se o desempenho do Governo no que tange ao cumprimento das metas acordadas por si e pelos Parceiros de Apoio Programático e o nível e cumprimento dos desembolsos por parte dos parceiros, se dentro ou fora do calendário acordado. Contudo, com a suspensão dos desembolsos de fundos, o Governo de Nyusi furta-se a explicar as medidas, as acções e os resultados do combate à corrupção, pois não se acha pressionado a fazê-lo, já que a ajuda ao orçamento é que o obrigava a prestar as contas do seu desempenho aos parceiros e à sociedade civil.

## Primeiro Informe da Procuradoria-Geral da República na Era Nyusi e Primeira Informação Semestral do Gabinete Central de Combate à Corrupção Demonstram Letargia do Governo em Combater a Corrupção – Casos de Desvio de Fundos Longe de Serem Controlados

O primeiro informe apresentado pela Procuradora-Geral da República, Beatriz Buchili, um ano após a tomada de posse do Governo Nyusi, em 2016, mostrou números preocupantes no que tange à ocorrência de casos de corrupção em Moçambique.

No que se refere ao Informe que cobriu o ano de 2015 há que fazer alusão aos seguintes números: no ano em causa foram recuperados cerca de 11.448.055,24 Mt (onze milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil e cinquenta e cinco Meticais e vinte e quatro centavos). Neste caso, não foi revelada a importância total desviada para efeitos de análise da eficácia na recuperação dos fundos por parte do sistema judiciário. Contudo, no presente ano, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) referiu que nos primeiros seis meses já tinham sido desviados cerca de 80 milhões de Meticais, sendo que apenas 14 milhões foram recuperados, equivalendo a cerca de 14% do total desviado, o que representa uma

verdadeira “bagatela”.

Outrossim, o referido informe alude a instituições públicas de níveis central e provincial que foram lesadas em cerca de 40.000.000, 00 Mt (quarenta milhões de Meticais) com recurso ao e- Sístafe na área de concursos públicos, sendo que desse valor apenas foram recuperados 15.516.042,22 Mt (quinze milhões, quinhentos e dezasseis mil e quarenta e dois Meticais e vinte e dois centavos). São números bastante preocupantes e o nível das recuperações continua muito aquém do desejado e, no caso, devido à falha do sistema de controlo interno do Estado.

Fica claro que a subalternização do combate à corrupção por parte do Governo e a falta de produção e implementação de medidas concretas visando o seu combate está a fazer com que o Estado perca muito dinheiro em benefício dos delapidadores dos fundos públicos.

## Os Números da Transparência Internacional (TI) no que Tange ao Desempenho no Primeiro Ano do Governo Nyusi

Em 2014, um ano antes de Nyusi subir ao poder, Moçambique tinha como *score*: 31. Um ano depois, o *score* se manteve inalterado. Realçar que o índice de percepção da corrupção da TI mede o nível de percepção da corrupção num determinado país ao longo de um ano, concretamente na função pública.

A não alteração do *score* de Moçambique significa, entre outras coisas, que o país não produziu medidas concretas de

combate à corrupção no sector público ou que, tendo-o feito, as mesmas não surtiram os efeitos desejados, isto é, mostraram-se ineficazes.

Estes números confirmam claramente a subalternização do combate à corrupção pelo Governo moçambicano, como já foi referido relativamente às proclamações do Presidente Nyusi e aos resultados concretos alcançados.



## Antecedentes Sobre os Custos Económicos da Corrupção que Devem Ser Considerados Para Colocar o Combate à Corrupção como Uma das Prioridade na Governação Nyusi

Um dos aspectos que fazem com que a corrupção deva merecer uma atenção especial na actual governação de Nyusi relaciona-se com os custos económicos que a mesma teve para a economia moçambicana nos últimos dez anos.

Importa referir que num estudo recentemente realizado pelo Centro de Integridade Pública em parceria com o Chr. Michelsen Institute (CMI) e a U4 – Anti - Corruption Resource Centre<sup>3</sup> se constatou que nos últimos 10 anos o país sofreu um impacto negativo resultante da prática de actos de corrupção, o que resultou num prejuízo para a economia moçambicana que se situou entre 4.8 e 4.9 Bilhões de Dólares americanos.

Como consequência, no período em causa e em termos práticos a corrupção causou:

- Perda de projectos de investimento avaliados em 90 milhões de US\$ (em 2014);
- Aumento de custos de produção e prejuízos à competitividade do sector privado;
- Efeitos de “Crowding Out” do sector privado e Pequenas e Médias Empresas (PME) a favor de em-

presas públicas e parcerias público-privadas (PPP).

- Efeitos de “Crowding Out” de investidores estrangeiros “limpos” a favor de investidores com reputação duvidosa;
- Riscos reputacionais de Moçambique como destinatário de Investimento Directo Estrangeiro (IDE).

Estes dados são bastante elucidativos do quão se mostra necessário assumir o combate à corrupção como uma das prioridades políticas mais altas do Governo e dos órgãos e instituições do Estado.

Mais ainda, torna-se imperioso um combate acérrimo contra a corrupção como medida central, visando:

- Mobilizar recursos fiscais domésticos adicionais;
- Honrar os compromissos de melhorar os serviços sociais para todo o cidadão;
- Dinamizar o sector privado doméstico, nomeadamente as PME;
- Atrair mais investimentos e de melhor qualidade.

Estes representariam os ganhos necessários resultantes de uma acção enérgica de combate à corrupção.

<sup>3</sup> Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana. Edição do Centro de Integridade Pública (2016)

# Incongruências na Proposta do Plano de Acção da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2016-2019)

Em 2012 o Governo aprovou a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP 2012-2025)<sup>4</sup> que contempla sucessivos períodos da sua implementação até ao seu final. Esta estratégia era composta por uma Componente – a Componente 5 – referente ao Reforço da Integridade na Administração Pública que se debruçava sobre medidas bastante ténues de Combate à Corrupção no sector público.

Findo o anterior Plano de Acção (2012 – 2015), em Novembro de 2016, o Governo aprovou um novo plano que vigorará no período 2016-2019. Este novo plano transfere a Componente 5, passando a considerá-la como Componente 1, tanto na ERDAP como no respectivo Plano de Acção. Os motivos por detrás de tal mudança foram proclamados nos seguintes termos: **“Esta alteração da estrutura traduz o entendimento do Governo de que o fenómeno da Corrupção representa uma ameaça a todas as demais acções de reforma da Administração Pública. Por isso, torna-se da mais alta prioridade orientar esforço para sua erradicação”**. Trata-se, como se depreende, de uma mudança na estrutura da ERDAP que não confere qualquer alteração na estratégia do Governo de combater a corrupção, através da produção e introdução de medidas concretas e eficazes para o efeito.

No que tange aos objectivos prioritários, para a anterior Componente n.º 5 tinham sido definidos os seguintes:

1. Construir um sistema de integridade;
2. Aumentar a informação sobre as condições de prestação dos serviços públicos;
3. Reforçar a integridade, transparência e combate à corrupção na administração pública;
4. Promover um ambiente legal inibidor de práticas de corrupção.

Com a mudança da estrutura da ERDAP, foi retirado o último objectivo, o que acarreta consequências negativas, se atendermos que cabe ao Governo, criar condições não só para criação de nova legislação, como também para a implementação daquela que já foi aprovada. Aliás, no balanço efectuado e referente a implementação do Plano de Acção (2012 – 2015) constam um conjunto de leis anti-corrupção aprovadas, ao

“

Com a mudança da estrutura da ERDAP, foi retirado o último objectivo, o que acarreta consequências negativas, se atendermos que cabe ao Governo, criar condições não só para criação de nova legislação, como também para a implementação daquela que já foi aprovada

”

que se deve seguir no plano agora aprovado a sua implementação efectiva como actividade subsequente.

Verifica-se que, o Plano de Acção em análise não faz referência à matéria atinente a criação de condições para a implementação efectiva dos seguintes diplomas legais já aprovados: novo Código Penal (CP); da Lei de Probidade Pública (LPP); da Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas, Declarantes ou Peritos em Processo Penal (LPVTD); da Lei revista do Ministério Público (LMP). Nem alude à revisão do Código de Processo Penal (CPP) ora em curso, e a necessidade de conferir celeridade a sua aprovação. Assim, não se conhecem as acções concretas visando a implementação da referida legislação, uma vez que foi retirado o objectivo em causa que na versão original da ERDAP, embora não fizesse referência a todos os diplomas legais aprovados (vide pág. 22 e seguintes) foi definido como: Monitorar a implementação da(o):

– Lei de Probidade Pública;

– Código de Conduta dos titulares de cargos públicos.

- Lei sobre os conflitos de interesses.

É sabido que, embora a legislação referida tenha sido já aprovada, a sua implementação tem conhecido um atraso considerável. Em 2012 foi produzido um plano contendo acções preparatórias visando o início da implementação da legislação anti-corrupção a partir de 2013. O referido plano é composto por 11 acções, mas, até ao momento, menos de metade destas foi concretizada.

No que tange ao CP, a sua plena materialização depende da aprovação do CPP. No que se refere à LPVTD, a mesma depende da entrada em funcionamento do Gabinete Central de Protecção à Vítima que deverá funcionar junto ao Ministério da Justiça que é a instituição central na aplicação das medidas de protecção<sup>5</sup>. No que se refere à LPP, os respectivos resultados não são palpáveis, com sucessivas violações dos seus preceitos por parte dos servidores públicos. No que tange à LMP, verifica-se que mesmo com o aumento das competências do GCCC, que abrangeu o alargamento dos crimes que deve investigar e passar a acusar, se nota que das estatísticas do GCCC não existem casos em investigação relacionados com o tráfico de influências, corrupção no sector privado, enriquecimento ilícito e peculato de uso, entre outros.

4 Aprovada Pelo Conselho de Ministros na sua 29ª Sessão Ordinária de 14 de Agosto de 2012.

5 Decreto Presidencial n.º 8/2015, de 13 de Março (Define as atribuições e competências do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos) – alínea j) do artigo 2



## Outras Matérias Relevantes Não Constantes da ERDAP e do Plano de Acção e Algumas Incongruências

O Plano de Acção aprovado não contém medidas e acções concretas visando o combate à corrupção a nível dos titulares e membros de órgão público (P. ex.: Presidente da República, Ministros, Governadores Provinciais; Administrador distrital, Deputados da Assembleia da República e demais cargos políticos)<sup>6</sup>. Isto quer dizer que as medidas que se pretendem implementar visam atacar este fenómeno a nível da Administração Pública e dos considerados servidores públicos que são na sua essência funcionários e agentes do Estado (P. ex.: Funcionários públicos e trabalhadores do sector público – administrativo e empresarial, integrados na administração directa ou indirecta do Estado ou administração autónoma do Estado)<sup>6</sup>. Esta é uma das principais fraquezas que se podem assacar da ERDAP e do respectivo Plano de Acção, no sentido de existir um combate selectivo contra a corrupção e tendo em atenção os agentes envolvidos.

No que concerne à sua elaboração em concreto, nota-se existirem várias incongruências, designadamente na forma como foram produzidas as respectivas *baselines* (linhas de base ou de partida das actividades a realizar). A título ilustrativo, refere-se

à realização de duas pesquisas sobre Governação e Combate à Corrupção na Administração Pública até 2019. Contudo, não se faz referência que já foram realizados 2 estudos/pesquisas anteriores, o 1º em 2004-2005 e o 2º em 2012. O primeiro serviu de base para a elaboração da primeira Estratégia Anti-corrupção (2006-2010) e o segundo foi negligenciado na sua totalidade e nem foi tornado público, senão um resumo do mesmo, divulgado de forma restrita e por via electrónica (Publicamente não se conhece o conteúdo total da pesquisa e as respectivas conclusões).

Existindo tais estudos (e principalmente o segundo), não se concebe que a ERDAP não faça referência ao mesmo na sua concepção. De igual forma, o Plano de Acção não utiliza o estudo em causa como *baseline* para a realização dos dois futuros estudos a que o Governo se propõe realizar até 2019. Assim, questiona-se para que serviu tal estudo se os seus resultados não são tomados em atenção em programas anti-corrupção subsequentes. Qual é a necessidade de produção de tais estudos por parte do Governo?

<sup>6</sup> Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto (Lei de Probidade Pública) – artigo 4

Outrossim, o novo Plano de Acção refere como não tendo sido realizadas campanhas de combate à corrupção. No entanto, na Informação Anual do Procurador-Geral da República são divulgados números de campanhas anti-corrupção realizadas. O que se deve questionar são os resultados práticos dessas campanhas (se positivos ou negativos) e por que as mesmas não são tidas em atenção no presente Plano de Acção.

De igual modo, verifica-se no Plano de Acção em análise que até ao presente momento apenas foram produzidos 10 planos sectoriais de combate à corrupção e 5 provinciais, o que significa que somente metade das províncias do país está a combater a corrupção formalmente e com programas concretos a nível da Administração Pública, desde que findou a EAC (2006-2010). Significa também que apenas 10 sectores do universo de 23 que deverão ser abrangidos até 2019 pela produção de planos sectoriais, de facto já os produziram. Estas discrepâncias são demonstrativas de que a base para a implementação da ERDAP ainda precisa de ser completada e consolidada, pois só com a elaboração de todos os planos e sua implementação é que se materializará a ERDAP na componente de Reforço da Integridade e Combate à Corrupção. A produção dos planos sectoriais é que deveria ter antecedido a implementação da ERDAP e não iniciar-se com esta sem que os planos estivessem produzidos.

No que se refere a situações de conflitos de interesses, a linha de base também não apresenta casos denunciados e que deviam ser do conhecimento da Comissão Central de Ética Pública (CCEP) para o seu tratamento. No entanto, desde a entrada em vigor da Lei de Probidade Pública, vários casos foram denunciados publicamente, envolvendo servidores pú-

“

No que concerne à sua elaboração em concreto, nota-se existirem várias incongruências, designadamente na forma como foram produzidas as respectivas baselines (linhas de base ou de partida das actividades a realizar).

”

blicos. Sucede que os relatórios da CCEP não se referem discriminadamente à forma como tais casos foram tramitados e que despachos aos mesmos coube ou se por obrigação legal foram todas as denúncias submetidas ao Gabinete Central de Combate à Corrupção para ulteriores termos processuais. Pelo que a linha de base não pode referir que não houve casos ou situações de conflitos de interesse.

Quanto à matéria referente aos códigos de conduta (de Ética) dos funcionários do Estado aprovados, a linha de base indica 0. O que também é questionável, uma vez que a Autoridade Tributária (AT) e a Organização Nacional dos Professores (ONP) já possuem estes instrumentos de prevenção da corrupção e os mesmos devem ser destacados para que outras instituições lhes sigam o exemplo.

Outro aspecto a ter em atenção é que, no que tange à componente repressiva de casos de corrupção a nível da Administração Pública (processos e penas disciplinares), o plano de Acção refere-se apenas à componente formal – legal (produção de códigos de conduta e outros instrumentos legal-administrativos) – e não também às acções que serão tomadas na repressão de casos de corrupção, atendendo que a responsabilidade disciplinar é independente da civil e da criminal.

O que se observa, ainda, é que o Plano de Acção acaba por não cobrir muitas áreas e aspectos inerentes à corrupção na Administração Pública, tais como: situações ligadas ao fortalecimento de mecanismos de controlo das cobranças ilícitas; acções para combater o desvio de fundos e bens do Estado; acções com vista a que os pagamentos por serviços prestados nas instituições públicas sejam feitos por via de depósito bancário (tratando-se de grandes valores) ou via POS (valores reduzidos, até certo montante a determinar) e outras.



# Falta de Ligação entre a ERDAP e o Respectivo Plano de Acção (2016-2019)

A ERDAP faz referência a um conjunto de acções que depois não estão materializadas no Plano de Acção. Faz alusão à produção de um sistema de integridade com o envolvimento da Administração Pública, do sistema educativo, das famílias, das instituições religiosas e do sector privado. Contudo, o Plano de Acção não apresenta nenhuma actividade ligada à produção do referido sistema.

A ERDAP debruça-se a cerca da criação de um ambiente legal inibidor de práticas de corrupção. No entanto, no que tange ao Plano de Acção aprovado, esta componente não é representada, sendo que tal acção deve ser contínua, estando em curso a revisão do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, no que poderão seguir-se outros instrumentos específicos da Administração Pública.

A ERDAP possui uma componente de Reforço da Integridade, Transparência e Combate à Corrupção na Administração Pública que se deve materializar no aumento da eficiência da gestão financeira e patrimonial através do rigor orçamental, prática de prestação de contas, transparência no processo

aquisitivo e gestão do património público. Em concreto faz menção ao funcionamento do e-Sistafe e dos processos de *procurement* que têm sido bastante problemáticos, o que conduz a uma deficiente gestão financeira dos recursos públicos e dos processos de aquisição de bens e serviços. Tais acções estão ausentes do Plano de Acção visando a sua materialização.

**Nota:** Os Planos Sectoriais e Provinciais de combate à corrupção deviam constar como anexos e parte integrante do Plano de Acção (2016-2019) de modo a permitirem uma correcta monitoria da sua implementação, principalmente por parte de actores externos à Administração Pública (sociedade civil e outros). O atraso na sua elaboração e respectiva dispersão não irão permitir um eficaz acompanhamento da implementação da ERDAP. Aliás, é necessário que os planos sectoriais tenham uma ligação com o Plano de Acção com vista ao alcance dos resultados preconizados.

Portanto, estes exemplos são elucidativos de falta de rigor e coesão na elaboração destes dois instrumentos que se devem complementar um com o outro para que sejam eficazes.

## É Imperioso Destacar o Combate à Corrupção da Estratégia Global de Reforma da Administração Pública

Um dos aspectos que sempre marcaram o combate à corrupção na Administração Pública relaciona-se com o facto de as acções inerentes serem vistas e concebidas num quadro mais amplo da reforma da Administração Pública. Assim foi com a EAC (2006-2010) e o respectivo Plano de Acção (2007-2010). A actual proposta de Plano de Acção não se aparta daquela visão. É que o combate à corrupção e as respectivas medidas não se compadecem com actividades ligadas essencialmente a reforma do sector público, devido à especificidade das medidas e à forma como o fenómeno da corrupção deve ser abordado, a estratégia do seu combate deve ser desenvolvida à parte.

Mas a ERDAP e o respectivo Plano de Acção enquadram as medidas de combate à corrupção dentro de uma série de outras essencialmente relacionadas com a reforma da Administração Pública, o que torna as mesmas bastante diluídas e sem a eficácia e primazia a necessárias para fazer fase ao fenómeno da corrupção. Senão, vejamos:

**Componente 1:** Reforço da Integridade e Combate à Corrupção na Administração Pública;

**Componente 2:** Profissionalização dos Funcionários e Agentes do Estado;

**Componente 3:** Descentralização e Desconcentração;

**Componente 4:** Melhoria na Prestação de Serviços;

**Componente 5:** Consolidação e Coordenação das Estruturas da Administração Pública;

**Componente Transversal A:** Modernização Tecnológica e Inovação;

**Componente Transversal B:** Monitoria, Comunicação e Avaliação.

Ao se acoplar a matéria referente ao combate à corrupção entre quatro áreas essencialmente viradas à reforma da Administração Pública, está-se a subalternizar a corrupção que tem características e especificidades próprias, pelo que o seu tratamento e combate deveriam ser diferenciados.

A mudança da estrutura da ERDAP, colocando como primeira componente o combate à corrupção na Administração Pública, não irá conferir eficácia a actuação do Governo nesta matéria. Resultados positivos só serão alcançados através da adopção e assumpção de medidas concretas e eficazes, alocação de meios materiais necessários e humanos qualificados e acções estratégicas aliadas a um compromisso sério das lideranças políticas (vontade política).

## Concluindo:

Há que reflectir sobre o lugar que o combate à corrupção deve ocupar nas prioridades da governação em Moçambique. Deve-se ter em atenção que a corrupção continua a ser uma das principais causas do subdesenvolvimento económico e social e que, por isso, carece de uma atenção especial.

Os valores que vêm sendo ilicitamente retirados dos cofres do Estado serviriam para realizar várias obras de cariz social, construir infra-estruturas de melhor qualidade, melhorar os serviços de saúde prestados aos utentes do Serviço Nacional de Saúde, construir mais escolas e contratar professores qualificados, entre outras acções prioritárias e que vêm sendo adiadas por causas ligadas à corrupção a que se acrescem outras formas da sua manifestação como o tráfico de influências, conflito de interesses e enriquecimento ilícito.

É necessário realçar ainda que os desvios de fundos têm sido a principal fonte de drenagem directa de recursos do erário público, o que convoca a criação de medidas que possam estancar este tipo de ocorrências. Por um lado, mostra-se necessário auditar o e-sistafe no sentido de verificar as suas fragilidades e corrigi-las, uma vez que o próprio GCCC já se pronunciou no presente ano, na informação semestral do órgão, que o e-sistafe se apresentava bastante poroso e, por isso, propício à ocorrência de desvios.

Por outro lado, deve-se ainda criar espaços representativos de todas as camadas da população para debater a corrupção e encontrar formas holísticas para o seu combate. Pugnando-se por um caminho de selectividade, o alcance de resultados concretos poderá continuar a ser uma miragem. Daí que o Governo Nyusi deve trabalhar para que a corrupção seja um tema de atenção especial no seu programa de governação (2015-2019).

Deste modo, deverá existir um programa concreto visando fazer face a questões de transparência e integridade na gestão dos bens públicos e não a integração de questões de corrup-

ção em programas do Governo de âmbito geral, como é a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública.

Outro aspecto que deve merecer atenção no actual ciclo de governação tem que ver com uma reforma necessária no que tange à organização e enquadramento institucional dos órgãos judiciais, designadamente do Ministério Público (MP) e a sua componente GCCC. Trata-se de um órgão central na investigação de casos de corrupção, isto é, é a entidade que promove a acção penal e dirige a instrução preparatória dos processos-crime (concretamente os de corrupção) e que, por isso, deve possuir uma autonomia orgânica e funcional efectiva com relação ao poder político, visando uma maior independência na actuação dos seus integrantes (magistrados do MP) com a finalidade de alcançar resultados positivos na sua actuação. Um MP que actua na sombra do executivo só pode ser uma extensão do mesmo, servindo para satisfazer os seus interesses e não como defensor de bens jurídicos da sociedade ou da coisa pública.

Existe pois a necessidade de mobilizar recursos domésticos com vista a propiciar um rápido e mais sustentável desenvolvimento económico e social do país, através da intensificação do combate corrupção, o que requer um melhor entendimento sobre:

1. Os custos directos e indirectos da corrupção para a economia do país;
2. Redução dos índices de corrupção nos sectores mais propensos a sua ocorrência;
3. A medição da dimensão financeira dos custos da corrupção;
4. Uma abordagem técnica para estimar os custos inerentes;
5. E análise dos resultados práticos duma acção anti-corrupção das autoridades públicas e da sociedade civil.



# CIP

## Parceiros



Norwegian Embassy



## Informação Editorial

**Director:** Adriano Nuvunga  
**Equipa Técnica do CIP:** Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume  
**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Layout e Montagem:** suaimagem

### Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)  
Bairro da Coop, Rua B, Número 79  
Maputo - Moçambique  
Tel.: +258 21 41 66 25  
Cell: +258 82 301 6391  
+258 823016391  
+258 843890584  
Fax: +258 21 41 66 16  
E-mail: [cip@cipmoz.org](mailto:cip@cipmoz.org)  
Website: [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org)