

Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 49 – 16 de Abril de 2012

Editor: Joseph Hanlon (j.hanlon@open.ac.uk)

Tradução de: Maria de Lourdes Torcato

O material pode ser reproduzido livremente, mencionando a fonte

Publicado por CIP e AWEPA

CIP, Centro de Integridade Pública
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c
(CP 3266) Maputo
Tel: +258 21 492 335, 82 300 33 29
www.cip.org.mz
cip@cip.org.mz

AWEPA, Parlamentares Europeus para a África
Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo
Tel: +258 21 418 603, 21 418 608, 21 418 626
Fax: +258 21 418 604 e-mail: awepa@aweпа.org.mz

Conflito sobre conflito de interesses

A legislação anti-corrupção tornou-se uma batata quente à medida que os interesses pessoais combinam com questões legais difíceis, criando um debate complicado. O código de ética de servidores públicos proposto está a ser visto como um teste de vontade política, porque se pede a membros chave da Assembleia da República que reduzam os seu rendimentos. Mas não há só esta questão.

Em Junho de 2011 o Conselho de Ministros submeteu à Assembleia da República um Pacote Anti-corrupção; indo assim ao encontro de uma condição de boa governação, colocada pelos G19, os doadores do apoio ao orçamento. O pacote contém cinco componentes:

- **REVISÃO DO CÓDIGO PENAL** que inclui uma actualização dos crimes de corrupção. (Ver P 5 para mais detalhes).
- **REVISÃO DO CÓDIGO DO PROCESSO PENAL** que inclui alterações aos métodos de investigação, permitindo escutas telefónicas e acções encobertas que passam a ser usadas como prova em processo penal. Inclui também novas alternativas à pena de prisão.
- **Revisão da lei que regula o MINISTÉRIO PÚBLICO** para facilitar a criminalização da corrupção e cobre os novos tribunais de recurso. Isto foi aprovado no ano passado e faz parte da Lei nº 14/2012 de 8 de Fevereiro. (Ver P 4)

Transparência

Uma dimensão posta de lado.

Ver P 9

- Uma **LEI DE PROTECÇÃO DE TESTEMUNHAS** que vai ser aprovada na presente sessão da AR (Ver P 7)
- **UM CÓDIGO DE ÉTICA DO SERVIDOR PÚBLICO** que inclui o conflito de interesses e declaração de bens e que está a mostrar-se a mais controversa. Começaram as audições das Comissões embora o voto possa ser adiado para a sessão de Outubro ou ainda mais tarde. (Ver P 3)

Há um amplo consenso sobre a necessidade de Moçambique actualizar a sua legislação de corrupção, em parte para obedecer às Convenções das Nações Unidas, União Africana e SADC e aos

protocolos que assinou. Há também uma forte pressão da sociedade civil e dos doadores.

As primeiras propostas vieram do CIP, Centro de Integridade Pública, em 2009, e foram aceites e ampliadas pela UTREL, Unidade Técnica da

Reforma Legal, que é parte do Ministério da Justiça. O pacote foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 2011 e entrou na sessão da AR de Outubro de 2011.

A AR diz: "precisamos de tempo e serenidade"

"Precisamos de tempo e serenidade para consagrarmos as melhores soluções do ponto de vista histórico, antropológico, sociológico e jurídico", disse Margarida Talapa, chefe da bancada da Frelimo na AR em 12 de Março, relativamente ao pacote anti-corrupção.

Fez notar que Portugal levou 50 anos a consolidar o seu código penal e o parlamento português levou cinco anos para o aprovar, portanto não se podia esperar que o parlamento moçambicano levasse menos de um ano.

E acrescentou: "Gostaria de esclarecer os de dentro e os de fora, que a Assembleia deve sentir-se imune às pressões de grupos de interesses e aos interesses de grupo."

O CEDE (Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento) desafiou estas afirmações num encontro sobre leis anti-corrupção, a 28 de Março em Maputo. O Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo agora reformado, João Carlos Trindade, concordou que a AR não pode ser a Caixa Postal da Frelimo para simplesmente aprovar o que lhe é levado pelo Governo. "Deve haver equilíbrio. Sim, estudemos a lei, mas a AR deve aprovar um pacote essencial de leis" antes das próximas eleições. E sublinhou a lentidão da AR fazendo notar que ela própria recomendou que fosse elaborada uma lei sobre acção popular que considera muito importante. Mas já foi feita essa lei há 10 anos e ainda está à espera de ser aprovada, disse o Juiz Trindade.

O presidente do CEDE e antigo Reitor da Universidade Eduardo Mondlane, Brazão Mazula, diz que ninguém é imune às pressões e considera positivo que haja pressão da sociedade civil sobre a AR para que esta aprove as leis anti-corrupção. Salomão Moyana, editor do *Magazine Independente* e presidente da mesa, disse que a lei era urgente e a AR devia ser pressionada para a aprovar.

A resposta veio num editorial a 1 de Abril, no *Domingo*, com um forte ataque ao pacote anti-corrupção. Segundo o jornal, "não é um pacote, é um contentor enorme" e se os deputados têm de o analisar e compreender, o *Domingo* afirma que ele não pode ser aprovado nesta legislatura, e portanto antes das eleições de 2014.

A lei contem "perigosas confusões" entre ética, moralidade e lei, atiradas em conjunto como se tudo fosse a mesmas coisa, argumenta o editorial do *Domingo* que diz que o pacote foi escrito por especialistas e consultores altamente pagos, fechados nos gabinetes, sem terem em conta a realidade moçambicana.

Sobrecarregada?

O Governo usou a cobertura da anti-corrupção para pôr na mesa uma série de alterações legais, incluindo a actualização do código penal, a introdução de penas alternativas à cadeia e a implementação dos novos tribunais de recurso. Tudo isto submergiu a AR que agora se considera incapaz de tratar com rapidez legislação complicada. De facto, esta sessão da AR já votou que não vai tratar de uma nova lei da insolvência porque é altamente técnica e complexa e devolveu-a ao governo para a introduzir por decreto.

O medo da sobrecarga de trabalho envolvido levou a AR a dividir o pacote anti-corrupção em partes para serem aprovadas em vários anos. Isto está a criar outros problemas. Tendo sido criada como uma unidade com grandes interligações, fraccionar o pacote e aprovar as leis uma por uma sem fazer a revisão das ligações, cria uma séria confusão.

Por exemplo, a nova lei do Ministério Público (14/2012) revoga o decreto 22/2005 que continha algumas das exigências para a declaração de bens e estas não foram substituídas. Em alguns casos foram introduzidos procedimentos que contradizem outras leis que não foram abolidas.

O Ministério Público pode investigar actos de corrupção que ainda não foram tornados crime porque são parte do Código Penal que ainda não foi aprovado.

É demasiado complexa e seria impossível de pôr em prática. Baseia-se em convenções internacionais, que o Governo assinou e a AR ratificou, sem terem sido seriamente ponderadas.

"Estamos em crer que a grande maioria dos deputados já votou e vai continuar a votar sem haver compreendido cada um dos itens de lei sobre a qual é convidado a pronunciar-se. Continuamos a viver de slogans", conclui o Editorial.

Código de Ética do Servidor Público pode desbravar terreno e restringir deputados

O proposto Código de Ética do Servidor Público é inovador de várias maneiras, a mais importante das quais quando define o conceito de “Servidor Público” como sendo todos aqueles que estão numa “entidade pública”. A definição é muito ampla, abrangendo o Presidente, ministros, juizes e deputados nacionais e locais, até normais funcionários públicos e mesmo pessoal de empresas privadas contratadas que desempenham funções públicas.

A lei proposta proíbe qualquer servidor público de usar o seu poder oficial e a influência que dele deriva para se beneficiar a si próprio, sua família, amigos ou quem quer que seja – remunerado ou não – pelo favorecimento. Há uma vasta gama de proibições específicas. Os servidores públicos não poderiam, por exemplo:

- usar informação financeira privilegiada;
- emitir normas em seu benefício;
- fazer qualquer trabalho fora do seu emprego, pago ou não, que lance dúvidas sobre a sua imparcialidade na tomada de decisões;
- solicitar ou aceitar qualquer tipo de doação durante as horas de serviço;
- dar presentes aos superiores ou angariar contribuições com esse fim;
- aceitar pagamentos para ir a conferências ou por dar palestras na sua capacidade oficial;
- dirigir, trabalhar ou tirar proveito de companhias que tenham contratos com a sua unidade administrativa; e
- participar em actividade religiosa, cívica ou política durante as horas de serviço.

Juizes e deputados sujeitam-se a outras restrições, como desempenhar quaisquer outras funções, públicas ou privadas, excepto ensino, investigação ou actividades artísticas ou literárias, e seriam igualmente proibidos de ter papel activo em partidos políticos. Podiam também ser proibidos de fazer comentários públicos sobre decisões de outros juizes, excepto como parte de um julgamento formal.

Deputados na AR estariam impedidos de participar em qualquer debate ou voto sobre qualquer questão na qual sejam partes interessadas, incluindo qualquer actividade profissional (como de advogado) a favor de terceiros.

A parte mais contenciosa de toda a lei é a que diz que os deputados seriam proibidos de receber dinheiro de instituições ou empresas estatais, excepto as remunerações por ensino ou pensões. Mais ainda, nem o deputado nem a sua família podem ter contratos com qualquer administração pública, município, ou companhia participada pelo estado.

A Frelimo e a sociedade civil admitem que este é o aspecto mais contencioso da lei. Muitos elementos seniores da Frelimo na AR têm também postos bem pagos em conselhos de administração e agências do estado. A UTREL incluiu a proibição na

A moralidade pode ser legislada?

O código dos servidores públicos propõe estabelecer um “regime jurídico relativo à moralidade pública”. Em vinte artigos propõe-se definir e legislar a conduta moral dos servidores públicos, incluindo lealdade e eficiência. Não seria permitido aos magistrados “frequentar lugares públicos de má reputação” ou frequentarem bares, barracas e outros, frequentados igualmente por indivíduos “cuja conduta moral e social não se coadune com a dignidade do cargo de magistrado”.

Mas há séria oposição a esta tentativa de legislar a moralidade. Pode-se pedir a um tribunal que decida se um servidor público está ou não a agir com o “brio” inerente ao seu cargo, ou se um quiosque está abaixo da dignidade de um juiz? Há quem argumente que a AR devia remover da proposta de lei estas questões de moralidade geral e deixar apenas as partes que definem com precisão o que pode e não pode ser feito.

lei, argumentando que a AR tem obrigação de fiscalizar instituições do estado e um deputado não pode deixar de lado uma instituição só porque ela ou ele, faz parte da sua administração. Alguns na Frelimo argumentam o oposto - que a melhor maneira da AR controlar uma instituição do estado é ter um membro seu no conselho de administração.

Tanto dentro da Frelimo como da sociedade civil há queixas de que uns poucos membros seniores no partido colecionam múltiplos salários e guardam para si os privilégios. A nova lei seria forçosamente distributiva, obrigando a que outras pessoas se sentassem nos conselhos de administração, e isto pode levar a que haja apoio à lei dentro da Frelimo.

Doadores e sociedade civil aceitariam uma cláusula dizendo que as novas regras não entrariam em vigor até depois das eleições legislativas de 2014, o que implicaria que os que querem manter esses outros empregos não se candidatariam a deputados. Há o risco de que alguns membros da Frelimo usem esta disputa para bloquear a lei ou pelo menos remover a secção que se aplica especificamente a deputados.

Conflito de interesses e declaração de bens

Conflito de interesses e declaração de bens estão igualmente cobertos pelo Código de Ética dos Servidores Públicos. O "conflito" está detalhado em 22 artigos e é definido de maneira geral como ocorrendo quando o servidor público está numa situação em que o interesse pessoal interfere, ou podia interferir, com o cumprimento do seu dever de isenção e imparcialidade – ou poderia criar no público a percepção de falta de integridade.

Ao abrigo da proposta de lei, um servidor público não pode tomar decisões ou assinar contratos relacionados com a sua família próxima, ou ter laços profissionais ou comerciais com pessoas ou empresas que têm contratos com a sua unidade administrativa. As ofertas ou presentes devem representar menos de um terço do seu salário e nunca podem ser aceites se vêm de alguém que tem interesse numa decisão. Um servidor público, depois de deixar o governo, deve ser proibido de ter qualquer laço com pessoas ou empresas que têm contratos com o seu antigo departamento, durante dois anos.

Seria criada uma Comissão Central de Ética Pública e todos os departamentos do governo e companhias estatais teriam as suas próprias Comissões de Ética Pública. Todos os seus membros serviriam na comissão sem ser pagos.

Os deputados deviam ter de declarar durante um debate, um possível conflito de interesses.

Qualquer pessoa, eleita ou nomeada, ou alguém responsável por dinheiros a nível nacional ou local, devia ser solicitada a fazer uma declaração anual de bens e rendimentos de todo o seu agregado familiar.

Numa proposta mista, as declarações deviam estar disponíveis para inspeção, mas quem quisesse ler a declaração precisaria de fazer um requerimento formal dando razões e seria ilegal publicar a declaração. A maior parte dos países permite a publicação deste tipo de declarações, mas alguns, incluindo o Canadá, seguem este modelo mais restritivo. Na SADC, a África do Sul, as Maurícias e o Botswana, publicam declarações de bens.

Nova lei permite questionar enriquecimento ilícito

Funcionários anti-corrupção adquiriram significativamente mais poder e foram criados conceitos novos sobre enriquecimento ilícito e tráfico de influências, como parte da nova lei do

Teodoro Waty um exemplo no debate de ética

Teodoro Waty é chamado a dar opinião sobre uma proposta de lei que o vai forçar a escolher entre parlamento e negócios e reduzir o seu salário. A sua posição exemplifica o debate acerca do código de ética dos servidores públicos proposto.

Waty preside à Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade que vai ter de dar uma opinião chave sobre a proposta da nova lei. É também membro da Comissão Política da Frelimo, o órgão decisivo chave no partido.

Mas Waty é também um proeminente homem de negócios. É Presidente do Conselho de Administração da LAM, a estatal Linhas Aéreas de Moçambique, cargo que lhe seria explicitamente vedado ao abrigo da nova lei. Era também PCA da Fundação Universitária, que faz os investimentos para a Universidade Eduardo Mondlane, que tem investimentos em minas, créditos de carbono e outros. A UEM é um organismo do estado e tanto as universidades, como as minas e os créditos de carbono, são assuntos que devem ser debatidos pela AR, especificamente na sua Comissão.

Um relatório publicado a 26 de Março pelo Centro de Integridade Pública, CIP, descreve as posições que ele detem como empresário, incluindo director não-executivo do Barclays Bank e accionista da SPI, a companhia investidora da Frelimo, que por sua vez tem interesses em áreas como a de operadoras de telemóvel, que são também reguladas pela AR.

Na Frelimo há quem argumente que é particularmente importante ter alguém com a estatura de Waty na presidência da LAM. Não está em causa aqui a integridade de Waty, mas é possível ser alguém imparcial quando está em causa a sua própria posição? E a proposta de lei diz que o deputado não deve estar em posição "que possa criar no público a percepção de falta de integridade".

O relatório do CIP teve grande cobertura na imprensa. A reunião do CEDE de 28 de Março sobre as leis propostas, foi estabelecida com o acordo de Waty que devia ser um dos oradores; prometeu participar, confirmou, mas não apareceu.

Waty não é o único. Margarida Talapa, chefe da bancada da Frelimo que afirmou que a AR não podia ser pressionada, é administradora não-executiva da Mcel, a operadora estatal de telemóveis. Outros com posições elevadas na AR são também administradores e presidentes de companhias e agências do estado.

Ministério Público – a única parte do pacote anti-corrupção que a AR aprovou no ano passado.

Em particular, os Procuradores podem requerer uma ordem do tribunal exigindo que uma pessoa dê por escrito detalhes sobre os seus bens, em Moçambique e no estrangeiro, quando os adquiriu, e como obteve o dinheiro para os pagar. Também lhes é permitido aceder a uma vasta gama de registos e passam a ser também autorizadas as escutas telefónicas.

Os funcionários anti-corrupção têm, pela primeira vez, permissão para instaurar processos àqueles que acusam – mudando a posição que dificultava processos anti-corrupção iniciados pelos procuradores. Com a nova lei, os Gabinetes de Combate à Corrupção nacionais e provinciais,

tornam-se parte do Ministério Público,

A Lei foi aprovada debaixo da pressão do Procurador-Geral da República, Augusto Paulino, que ansiava por ver também outras mudanças na lei igualmente aprovadas, particularmente necessárias no gabinete dos procuradores para se relacionarem com os novos Tribunais Superiores de Recurso.

Mas a subdivisão do pacote anti-corrupção continua a causar problemas. Os funcionários anti-corrupção podem investigar o enriquecimento ilícito e gravar telefonemas, mas o enriquecimento ilícito ainda não é crime e as gravações telefónicas ainda não podem ser usadas em tribunal, porque estes aspectos só estão abrangidos nos novos códigos, penal e do processo penal, que a AR ainda nem sequer analisou.

Corrupção tanto pode ser privada como pública

Na presente lei, a corrupção no sector privado e certos tipos de corrupção no sector público, não são ilegais. A questão foi levantada com insistência durante a consulta pública sobre a nova lei anti-corrupção em 2010.

É de notar que no sector privado, para que uma acção seja vista como corrupta, é preciso que ela prejudique financeiramente uma empresa. Suponhamos uma pessoa a vender bilhetes numa fila, que diz “só tenho mais um bilhete e vendo-o a quem me der mais por ele”. Desde que o bilhete esteja pago a empresa não perde nada e dar dinheiro a mais ao empregado, aparentemente não é um crime.

A lei anti-corrupção proposta, incluída agora como parte do código penal, esclarece que uma série de crimes de corrupção aplicam-se tanto ao sector público como ao privado. Particularmente, todas as formas de suborno e pagamentos ilícitos passariam a ser ilegais. A lei estabelece também uma série de crimes relacionados com funcionários públicos, incluindo abuso de poder.

A lei proposta também dá a definição de enriquecimento ilícito e tráfico de influências. Estes conceitos foram incluídos na lei do Ministério Público, que passou no ano passado sem ter os conceitos definidos. Se a pessoa não puder dar uma “justificação razoável” sobre se a propriedade foi obtida com um “rendimento legítimo”, é considerada “enriquecimento ilícito” e a propriedade é confiscada para o estado. Um ponto fundamental é que isto não se limita a servidores públicos e podia ser usada também contra supostos traficantes de drogas.

“Tráfico de influências” é quando um servidor público solicita ou recebe dinheiro, ou alguém dá dinheiro a um servidor público, na esperança de que ele use a sua influência, “real ou suposta”, para obter uma vantagem num emprego ou negócio.

Será a lei da corrupção aprovada?

O Código Penal de Moçambique data já da era colonial, e em algumas secções vem de 1929 ou mesmo de 1854. As alterações pós-independência foram introduzidas com novas leis e não pela revisão do código, e as novas leis muitas vezes não se ligam com o Código Penal ou contradizem mesmo outras leis. Isto significa que os juizes podem usar uma lista de leis separadas e tentar interpretar as suas inconsistências. Em vez de apresentar uma nova lei anti-corrupção, a UTREL incluiu-a numa modernização parcial do Código Penal, apresentado ao Conselho de Ministros e à AR como parte do pacote anti-corrupção.

Muito do que está a ser apresentado é um rascunho de uma modernização parcial de 2006 do código penal que, na altura, foi chumbado pela sociedade civil. O maior problema foi precisamente que se tratava apenas de uma modernização parcial. Em particular a secção relativa a crimes sexuais, do século 19, foi deixada intacta com uma linguagem e conceitos muito ultrapassados. Os grupos de mulheres na altura objectaram vigorosamente, dizendo que o código deixava mulheres e crianças em pior situação do que aquela que tinham actualmente.

Qualquer debate sobre código penal será provavelmente à volta de sexo e outras questões não relacionadas com a corrupção, atrasando assim a legislação anti-corrupção talvez por vários anos. Desta maneira, em vez de acelerar a revisão do código como se esperava, parece estar a atrasar a aprovação da lei anti-corrupção.

O Observatório de Direito diz que a prioridade não é o Código Penal. Se, pela dimensão que tem, não pode ser aprovado já nesta sessão, “o que há a fazer é recuperar a proposta de nova Lei dos Crimes de Corrupção e Conexos como lei autónoma

e separada do Código Penal e apreciá-la e aprová-la independentemente do Código Penal.”

Sociedade Civil na dianteira, enquanto doadores estabelecem 11 indicadores

Os doadores estão a ter um papel menos visível na discussão sobre governação, deixando cada vez mais o assunto com a sociedade civil. Para os doadores, a aprovação de um código de servidores públicos sob qualquer forma, este ano, seria visto como um marco; alguns embaixadores dizem agora abertamente que não acreditam que seja aprovado qualquer código porque indivíduos proeminentes na AR estão mais interessados nos seus múltiplos salários. Alguns doadores ficariam satisfeitos com uma lei que só entrasse em vigor para a nova assembleia legislativa de 2015. Mas também queriam ver a lei anti-corrupção sair do código penal e aprovada em separado – as duas coisas de preferência na sessão de Outubro deste ano.

O G19, dos doadores de apoio ao orçamento, concordaram com o governo, no início de Março,

numa complexa nova lista de indicadores para a execução do pacote anti-corrupção – que assume que serão aprovadas leis este ano e o governo deve começar a planear agora para a sua implementação. Há 11 indicadores acordados, que incluem:

- Um plano de execução até 31 de Julho.
- Uma reestruturação do Gabinete Central de Controlo da Corrupção que faz agora parte do Ministério Público, e a garantia de que tem fundos disponíveis.
- Criação de um gabinete de protecção das testemunhas com pessoal e orçamento.
- Criação de uma Comissão Central de Ética Pública.
- Publicação de regulamentos dentro de 90 dias a partir da aprovação do Código de Ética dos Servidores Públicos.

Entre os indicadores está o de que o orçamento de 2013 deve ter:

- Recursos para fazer cumprir o Código de Ética dos Servidores Públicos.
- Pessoal e formação para a nova comissão.
- Recursos para as gravações telefónicas e outros instrumentos de investigação.

Documentos de base

O Centro de Integridade Pública, CIP, tem no seu website vários documentos de base sobre anti-corrupção. Na sua Home Page, www.cip.org.mz:

- Incompatibilidades e Conflito de Interesses - Os Casos Teodoro Waty & Luísa Diogo
- Como acelerar a reforma anti-corrupção
- Níveis de corrupção permanecem bastante preocupantes – CIP Newsletter 14
- Segunda Pesquisa Nacional Sobre Governação e Corrupção

E na página de arquivo, <http://www.cip.org.mz/index.asp?sub=archive>, há resumos úteis de quatro das leis:

- Guia para apresentação pública Lei de Protecção das Vítimas, Denunciante
- Guia para apresentação pública Lei do Ministério Público
- Guia para apresentação pública Crimes de corrupção e conexos - Secção VI Código Penal
- Guia para apresentação pública Código de Ética do Servidor Público

Também no website do CIP há um conjunto de interessantes análises sobre as despesas dos distritos, vários relatórios de minas, e:

- "Índice de Percepção da Corrupção 2011: Moçambique continua um dos países mais corruptos do mundo" http://www.cip.org.mz/cipdoc/107_TI_CPI_2011_report_view.pdf
- "Implementação da ITIE, gestão de recursos naturais e urgência da renegociação e publicação dos contratos com mega projectos" http://www.cip.org.mz/cipdoc%5C84_ANALISE%20ITIE%20MO%3%87AMBIQUE%202011.pdf

Finalmente, o CIP está a criar uma base de dados de figuras públicas com interesses em empresas. Está em <http://www.cip.org.mz/cipsrddb/index.asp> em operação experimental.

O Banco Mundial tem um novo relatório em inglês: "Public Office, Private Interests - Accountability through Income and Asset Disclosure"

http://www1.worldbank.org/finance/star_site/documents/PublicPrivateInterests/Public-Office-Private-Interests.pdf

Sobre o debate acerca dos negócios e ligações políticas da elite, Carlos Nuno Castel-Branco, director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos, IESE, fez algumas reflexões escritas (www.iese.ac.mz) e há um interessante artigo novo de Lars Buur, Obede Baloi e Carlota Mondlane Tembe, in Inglês: "Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture" <http://www.diis.dk/sw112686.asp>

Protecção de testemunhas para ser aprovada

Espera-se a aprovação na presente sessão da AR de uma Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais. No julgamento dos assassinos de Carlos Cardoso, em 2002, foi ameaçada uma testemunha publicamente e nada se podia fazer.

No âmbito desta lei, e uma testemunha ou vítima de crime tem boas razões para recear pela

vida, liberdade ou bens, a identidade da testemunha pode ser omitida no julgamento, pode haver protecção especial e, em casos extremos, a testemunha pode entrar num programa de protecção de testemunhas com uma nova identidade.

Tal programa será dispendioso e por isso poucas vezes seria usado. Parece assim não ser controverso e pode ser rapidamente aprovado pela AR, que quer mostrar que está a agir no pacote anti-corrupção. A AR já aprovou as duas primeiras leituras por consenso.

Sondagem indica

Problemas económicos mais graves, mas corrupção em grande escala

O custo de vida, desemprego e inflação são os três problemas mais graves para o país, de acordo com uma sondagem secreta do governo. Mas a corrupção mantém-se largamente disseminada, com metade da população forçada a pagar subornos. Os meios de comunicação social exibem alta pontuação em termos de integridade.

A 2ª Pesquisa Nacional Sobre Governação e Corrupção, PNSGC, foi levada a cabo por uma agência privada e encomendada pelo governo em 2010, mas nunca foi publicada. Está agora disponível no website do CIP. A sondagem cobria 3497 famílias comuns, 1761 funcionários do governo e 437 empresas.

Quando inquiridos sobre quais os problemas mais graves em Moçambique, os três grupos citaram os mesmos três problemas: Custo de vida, desemprego e inflação. Para as famílias comuns, os quatro seguintes foram a água, más estradas, falta de comida e depois a corrupção em 7º lugar na lista. Para as empresas, corrupção e falta de comida ocupavam o 4º lugar em conjunto. Mas para os funcionários do governo a corrupção só vinha em 10º lugar, depois da falta de habitação, criminalidade, ambiente, e falta de água, saneamento e alimentação.

No entanto 74% das famílias consideraram a corrupção como problema “grave” ou “muito grave”. O problema apresentava-se pior na cidade de Maputo, com 89%.

Mais de metade (52%) das famílias entrevistadas admitiram pagar subornos para poder ter serviço públicos básicos. Só 10% recorreram aos tribunais, mas metade destes admitiram ter pago subornos para isso.

A maior parte dos subornos foram para educação (23%) e saúde (22%). Comparada com a primeira sondagem em 2006, o nível de pagamento

de subornos na educação desceu dramaticamente, de 41%, mas os subornos na saúde cresceram, também dramaticamente.

Dos inquiridos, 47% acusaram a corrupção de ser, pelo menos em parte, causado pelos baixos salários dos funcionários, enquanto 29% citava a falta de um sistema para denunciar a corrupção e 24% apontava a falta de transparência. (Nestas perguntas os inquiridos podiam citar mais do que uma causa.)

Solicitadas a classificar a em termos de honestidade, as famílias deram a polícia como os mais desonestos, seguida de polícia de trânsito. Todavia as empresas reportaram uma queda significativa em subornos para a polícia de trânsito, de 38% em 2006, para 12% em 2010.

(Mas isto continua a ser um problema. O editor deste *Boletim* foi parado no dia 30ª de Março na Av Mao Tse Tung e o polícia de trânsito pediu um suborno – que ele recusou pagar.)

Solicitadas a classificar as instituições em relação à honestidade, em primeiro lugar vieram as instituições religiosas, seguidas dos órgãos de comunicação social, ambos com 28%, depois o Ministério da Saúde e depois as ONGs. Quanto à percepção das instituições que mais combatem a corrupção, vieram em primeiro lugar os meios de comunicação social, citados por 78% das famílias; tribunais e procuradoria vieram a seguir, seguidos das ONGs.

Governança – ou manter autocarros na estrada

Joseph Hanlon

"As elites políticas e económicas estão a tornar-se cada vez mais confundidas entre si. Moçambique está a ficar um país onde só uma pequena elite tem benefícios", diz-me um embaixador. "Não espere do estado que promova desenvolvimento", diz um representante dos doadores. "A actual pequena elite só está interessada em extrair rendimentos".

Verifica-se entre os doadores uma atitude que os leva a dar cada vez mais ênfase à "governança" e à legislação anti-corrupção. O apoio ao orçamento está a baixar e a ajuda vai cada vez mais para projectos que os doadores controlam.

A sociedade civil está preocupada com a concentração do poder político e económico nas mãos de uns poucos e aparecem artigos sobre o partido Frelimo e os líderes parlamentares acumulando postos como presidentes e directores de companhias estatais e ao mesmo tempo com interesses em empresas privadas. Também há alguns dentro da Frelimo que estão preocupados, em parte porque a concentração dos poderes na mãos de uns poucos – a nível local e nacional – significa que a rede de clientela é demasiado pequena e são muito poucos os que beneficiam.

Um incidente recente que foi como o transbordar do copo nas preocupações, pelo menos em Maputo. Tratou-se da importação no ano passado de 150 autocarros da companhia Tata da Índia. O *Canal de Moçambique* revelou que desses, 50 já estavam fora da estrada, avariados e sem peças sobressalentes. Os autocarros foram importados pela Tata Moçambique que é uma subsidiária da Tata na Índia, mas os accionistas locais incluem o Presidente Armando Guebuza e António Sumbana, Ministro na Presidência para Assuntos da Casa Civil, também um velho camarada do Presidente. Na era colonial foram presos juntos pela polícia secreta portuguesa. É igualmente irmão do Ministro do Turismo Fernando Sumbana. Para o *Canal*, o problema é que "a aquisição dos autocarros não obedeceu à Lei (das aquisições). Não houve concurso público."

A resposta do *Canal* é interessante porque enfatiza questões em torno da lei de aquisições do estado e situa a discussão directamente dentro da agenda da "boa governança", a qual emergiu no Banco Mundial nos anos 90 tendo em vista tornar o mercado mais eficiente e aberto às companhias estrangeiras, nos países em desenvolvimento.

Os governos passaram a estar mais regulados (por exemplo relativamente às aquisições) e tinham a sua intervenção na economia mais reduzida, a despesa do governo era restringida, enquanto as empresas privadas eram desreguladas e podiam operar com mais liberdade. No decurso da passada década, os doadores também promoveram a agenda da governança e alguns expandiram "governança" para incluir indicadores políticos e sociais. O pacote anti-corrupção que está agora a ser debatido é parte da governança, tal como é a lei eleitoral.

Mas o foco da "governança" ainda é em primeiro lugar económico e em Moçambique, implicitamente, é visto como um meio para limitar a capacidade da elite política ganhar poder económico.

No entanto, esta agenda da governança ignora a história de como se desenvolveram os outros países. Nota o Professor Mushtaq Khan, especialista em redes de clientelismo e "caça" à renda da University of London (SOAS), que nenhum país alcançou capacidades significativas de "boa governança" antes de desenvolver a sua economia (artigo a ser publicado ainda este ano no *New Political Economy*).

A razão é que o foco da agenda internacional da boa governança é tornar os mercados mais eficientes reduzindo o custo das transacções, mas os mercados raramente assumiram um papel de motores das transformações económicas que fazem parte do desenvolvimento. Em vez disso, o desenvolvimento exigiu uma forte capacidade do estado para lidar com os falhanços críticos do mercado e para distribuir incentivos aos empreendedores nacionais.

Moçambique não se diferencia de outros países quando passa por um processo de acumulação sujo e altamente político, em que se verifica o entrosamento entre a elite política e económica. Embora cada país seja único, Moçambique atravessa um processo similar àquele pelo qual passaram quase todos os países desenvolvidos há 60, 100 anos atrás, mas que agora convenientemente se esquece.

Em Moçambique, é inevitável recorrer a mecanismos fora de mercado para distribuir os recursos e a desenvolver estratégias que sejam socialmente benéficas ao mesmo tempo que lucrativas para a empresa privada. Khan faz notar aquilo a que chama capacidades de "governança promotora de desenvolvimento" que são "muito diferentes daquelas identificadas pelo consenso neo-liberal dominante sobre boa governança".

Uma estratégia de boa governança promotora de desenvolvimento em Moçambique poderia aceitar que a elite use a sua posição no governo para acumulação, mas teria de a convencer a investir em sectores produtivos da economia de modo a criar empregos, reduzir a pobreza e criar desenvolvimento sustentável. Historicamente, foi

isto que aconteceu em muitos países agora desenvolvidos.

A próxima década vai assistir a um enorme aumento das receitas provenientes de minas e de gás. Haverá intensos conflitos no seio da elite para dividir benefícios e a tradicional boa-governança aliada do mercado não constituirá obstáculo sério.

Os media moçambicanos e a sociedade civil, e uma minoria dentro da Frelimo, já estão a lutar por uma distribuição de recursos que favoreça o desenvolvimento e seja lucrativa. Podem os doadores e a sociedade civil unirem-se para promover uma governança promotora de um crescimento diferente, usando mecanismos alheios ao mercado e uma mistura de incentivos e

pressões, para dirigir o investimento da elite para áreas produtivas que sejam criadoras de emprego e redutoras de pobreza?

Voltando aos autocarros de Maputo, talvez não nos devêssemos preocupar sobre procedimentos de aquisição, a questão normal de governação baseada no mercado, ou se uma empresa de Guebuza ganhou ou não o contrato. A pergunta desenvolvimentista devia ser: O que se pode fazer para garantir que o fornecedor de autocarros estabeleça sistemas sustentáveis de manutenção?

Podemos manter os autocarros na estrada sem nos preocuparmos sobre quem os vendeu?

jh

Comentário

Secretismo alimenta boatos, transparência produz confiança

Há alguns anos atrás, um membro da Comissão Nacional de Eleições, CNE, explicava ao *Boletim* que tinha sido escolhido para o posto porque era pessoa respeitada e honesta em quem se podia confiar que iria agir no interesse dos eleitores. Portanto não precisava de jornalistas e sociedade civil a vigiá-lo e, pelo contrário, considerava isso um insulto, uma impugnação da sua integridade.

Este tempo já passou. Cada vez mais há consenso relativo a prestação de contas como base da confiança.

Poder e autoridade estão cada vez mais largamente distribuídos. A AR, a CNE, ministérios como minas e agricultura, governadores provinciais, administradores de distrito e muitos outros, estão a tomar decisões que afectam um grande numero de pessoas. Tem de haver alguma fiscalização sobre a correcção e probidade destas decisões.

Secretismo alimenta descontentamento e boatos propagando que decisões foram tomadas para beneficiar indivíduos, famílias, partidos – e porque não podem ser verificadas e desmentidas, ganham terreno até que toda a gente acredita neles.

A transparência continua a ser a maneira melhor e mais simples de responsabilizar os que tomam decisões. Se há registo daquilo que foi feito e porque foi feito, boatos de má fé são neutralizados mas más decisões podem ser questionadas e a corrupção exposta.

Monitorização e inspecção colocam um enorme fardo sobre o governo. Se a sociedade civil também estiver a observar, reduz os custos para o governo e ao mesmo tempo aumenta a possibilidade de detectar a má conduta.

Transparência significa que toda a gente – indivíduos, meios de comunicação social, sociedade civil – podem assistir em reuniões e ver como são tomadas as decisões e consultar os documentos relevantes. Nenhum de nós gosta de ser observado mas quem aceita uma posição no governo ou instituição pública deve entender que o cidadão tem o direito de observar decisões tomadas em seu nome.

A internet muda tudo. Por todo o mundo os governos publicam documentos e bases de dados na internet. Agem agora com muito mais rapidez e disponibilizam muito mais material que no passado. Todos os documentos hoje são digitalizados e é mais fácil colocá-los na site da internet que fazer cópias em papel e distribuí-las.

Até agora Moçambique continua obcecado com secretismo e faz pouco uso da internet.

Entrevistados, diplomatas europeus admitem que a transparência já não figura nas suas agendas na medida em que promovem investidores dos seus países que recusam a publicação dos seus contratos. Doadores e sociedade civil tentam evitar tipos específicos de má conduta sem olhar para os meios de expor a má administração.

A transparência devia ser importante em quatro áreas agora em debate:

TERRA: O último *Boletim* (nº 48) tratava de reclamações de usurpação de terras, conflitos de terra, e a espiral de boatos sobre enormes concessões de terras a favor de grandes investidores. A nível local há constantes boatos de funcionários da Frelimo a apoderarem-se de terras. Mas o problema maior é a falta de informação. Todas as concessões acima de 10 000 hectares são feitas pelo Conselho de Ministros e imediatamente publicadas. Concessões de terra entre 1000 e 10 000 ha são feitas pelo Ministro da Agricultura mas já se provou ser impossível obter uma lista delas. De facto a lei exige que todas as concessões de terra devem ser publicadas no *Boletim da República* 3ª

Série, mas poucas lá aparecem. O primeiro passo seria os meios de comunicação e sociedade civil pressionarem o Ministério da Agricultura e os governos provinciais a obedecerem à lei. Mas o passo seguinte é forçar o Ministério e Governos Provinciais a abrirem as suas bases de dados.

ELEIÇÕES: Há uma crença generalizada entre jornalistas e sociedade civil que a CNE incorrectamente impediu o MDM, Movimento Democrático de Moçambique, de se apresentar nas eleições legislativas de 2009. A verdade está contida num registo de documentos submetidos pelos partidos políticos e que a CNE entregou ao Tribunal Constitucional mas recusou mostrar aos partidos ou aos media. Não há nada na lei eleitoral que diga que o registo deve ser secreto mas a CNE recusou divulgá-lo alimentando os boatos de que tinha alguma coisa a esconder. Isto é repetido há vinte anos por diferentes Comissões Eleitorais que têm mantido em segredo decisões, actas de reuniões, e mesmo instruções às mesas de assembleias de votação, apesar de serem solicitadas a fazê-lo. A AR está agora a debater revisões da lei eleitoral e, no entanto, a transparência nunca é mencionada. Bastava um simples artigo na lei da CNE a requerer que todas as reuniões fossem abertas e todos os documentos postados na site da internet – excepto obviamente matérias confidenciais relacionadas com pessoal. Este único artigo transformaria o clima de desconfiança que rodeia a CNE e para o converter em clima de confiança. As eleições são o coração do processo democrático – mas como é possível permitir às agências responsáveis por ele agirem em segredo?

DECLARAÇÕES DE BENS: O Código de Ética para Servidores Públicos proposto, na verdade aumenta o secretismo e parece concebido para encorajar boatos. Exige a um grande número de indivíduos que preencham declarações anuais de bens, permite que algumas pessoas as vejam, mas criminaliza a publicação desta informação. Inevitavelmente vai haver gente a espalhar o boato de que viu estas declarações, o que, naturalmente, não será possível refutar. A maioria dos países publica agora declarações de bens, de acordo com o Banco Mundial, e Moçambique devia juntar-se a este grupo. Uma alternativa usada em alguns países é publicar sumários das declarações. Por exemplo, a parte pública das declarações diria que tal Ministro possui 3 casas valendo 1 milhão mas não identificaria as casas; isto ainda seria útil porque, se um ano mais tarde a declaração citava 4 casas valendo 2 milhões, isso mostrava que havia qualquer coisa que devia ser questionado.

CONTRATOS MINEIROS: os contratos com investidores estrangeiros continuam secretos. É impossível descobrir o que um investidor prometeu fazer com a terra, ou que promessas fez

relativamente à população local, tornando assim impossível obrigar a cumprir tais promessas. É impossível verificar como são calculados lucros e “royalties” no gás e no carvão. Obviamente, os investidores privados não querem esta informação ao dispor do público, especialmente se houve dinheiro debaixo da mesa que permitiu fazer um bom negócio. Muitos países já publicam contratos. Num relatório do ano passado, *Implementação da ITIE, gestão de recursos naturais e urgência da renegociação e publicação dos contratos com mega projectos*, o CIP notava que a Libéria e Timor Leste publicam todos os contratos num website. Na Libéria isto inclui a Anadarko Petroleum (uma das maiores concessionárias de contratos de gás em Moçambique) e a BHP Billiton (proprietária da Mozal); em Timor Leste está postado um contrato com a italiana empresa dos petróleos, ENI (também envolvida em gás em Moçambique). Nenhuma destas companhias se retirou a seguir à publicação do contrato. Temos dúvidas que algum investidor virasse as costas a carvão de coque de alta qualidade só porque Moçambique quer publicar o contrato. A terra, o gás e o carvão pertencem a todos os cidadãos moçambicanos que certamente têm o direito de saber como é que está a ser feita a sua exploração. E muitos países já publicam estes contratos.

Moçambique continua obcecado com o secretismo e a não revelar as decisões que são tomadas. Isto alimenta desconfiança e boatos. A alternativa é a transparência. Quando nada se esconde, demonstra-se a integridade de quem toma decisões. Os doadores abandonaram a questão da transparência o que significa que a sociedade civil deve pressionar ainda com mais insistência. A transparência é o utensílio que permite à sociedade civil monitorar o governo e que permite ao governo demonstrar aos cidadãos a sua integridade.

Joseph Hanlon