

Corrupção em Moçambique: Alguns elementos para debate

Marcelo Mosse

*“Os cães olham e a caravana espanta-se”
Carlos Cardoso, 1995*

Este estudo é da plena responsabilidade do seu autor e foi elaborado, sem qualquer tipo de financiamento, com o propósito de homenagear o jornalista Carlos Cardoso. Pode ser citado e publicado livremente, referindo-se a fonte.

Novembro de 2004

Marcelo Mosse é Jornalista e pesquisador independente; Pós-graduado em Estudos de Desenvolvimento e Mestrando em Estudos Africanos no ISCTE/Lisboa. Já foi editor do Metical e do MediaFAX. É co-autor da foto-biografia de Samora Machel (Maguezo Editores, 2001), co-autor, a par de Paul Fauvet, da biografia de Carlos Cardoso (Ndjira, 2003; Double Storey, 2004; Caminho, 2004). Escreveu, juntamente com Peter Gastrow, o estudo “Mozambique: Threats Posed by Criminal Networks” (2001, Institute for Security Studies).

Corrupção Em Moçambique: Alguns elementos para debate

Conteúdo

1-Introdução

2-Alguma bibliografia sobre corrupção em Moçambique

3- Grande Corrupção, Pequena Corrupção: algumas notas conceptuais

4- Contas Públicas e Falta de Transparência

5- Um Presidente-Empresário

6- Conflito de Interesses: a precariedade da lei

7- As Fragilidades no Procurement Público

8- Reforçar e dar independência às instituições de controlo

9- Responsabilização, moralização e clientelismo

10- Conclusão

11- Referências Bibliográficas

1-Introdução

Desde a chegada da democracia e da economia de mercado nunca a corrupção tinha sido um produto de luxo no mercado eleitoral moçambicano. A paz e a estabilidade foram sempre os aspectos de fundo na mobilização política, mas nesta terceira eleições gerais, o combate à corrupção é um dos principais trunfos. Todos os candidatos prometem combater a corrupção, mas nenhuma das propostas apresenta uma compreensão profunda do fenómeno.

Combater a corrupção implica conhecer e compreender como é que ela ocorre, quais as estruturas de oportunidade existentes, quais as fragilidades institucionais que mais brechas abre para as que transacções corruptas ocorram; ninguém fala das fragilidades institucionais, do nepotismo e do clientelismo que continuam a marcar a esfera pública em Moçambique, da falta de independência política dos funcionários públicos; todos falam da pequena corrupção, mas ninguém ataca as reformas sectoriais e a independência do judiciário; e todos fazem vista grossa à responsabilização, reduzindo a vontade política a uma expressão sem conteúdo; ninguém aborda as instituições de *accountability* nem as regras de conflito de interesse; ninguém refere os sistemas de integridade e a grande corrupção parece que não existe.

Nesta mudança de liderança com a saída de Joaquim Chissano, pode-se arriscar a hipótese de que a corrupção poderá a aumentar em Moçambique. A nova liderança, seja Armando Guebuza ou Afonso Dhlakama, terão campo para implantarem as suas redes de clientela e os fundos do Estado continuarão a ser uma das fontes de enriquecimento das elites. A disputa eleitoral pelo controlo do Estado parece resumir-se numa disputa pelo controlo de recursos e redistribuição entre pares.

Os dois principais candidatos partem para a competição numa situação bastante frágil quanto as suas possibilidades de se posicionarem duramente contra a corrupção: Armando Guebuza abriu brechas para a manutenção do clientelismo reinante e, se ganhar, terá muitas dificuldades em promover a transparência dado os seus enormes interesses empresariais, o seu acesso a créditos de tesouro sem garantias e a inexistência de regras de conflito de interesse que regulem a actuação de um Presidente-Empresário; Moçambique também corre o risco de ter um Presidente (Afonso Dhlakama) que é citado como mau gestor, que usa e abusa dos 4 biliões de Meticais que a Renamo recebe do erário público, sem critérios de gestão transparente. O discurso eleitoral sobre a corrupção anda longe da realidade.

Este artigo procura fazer, através de uma pesquisa bibliográfica e empírica, uma revisão de alguns elementos que caracterizam a corrupção¹ em Moçambique tendo como pano de fundo as eleições gerais de Dezembro de 2004. É uma homenagem do autor ao assassinado jornalista Carlos Cardoso, uma das vozes mais críticas e que mais expôs a corrupção em Moçambique.

2-Alguma bibliografia sobre corrupção em Moçambique

Nos últimos anos, e sobretudo desde a viragem para a democracia, Moçambique tem aumentado a sua reputação por causa da corrupção que percorre todos os sectores da sociedade e pelo facto de que, apesar de ser uma realidade dramática, os doadores não terem ainda endurecido a sua linguagem visando uma maior pressão sobre governantes. A percepção geral sobre os altos índices de corrupção em Moçambique foi já reportada em diversas abordagens².

No anterior regime autoritário, a corrupção não era tolerada e a liderança política era vigorosa na punição dos que abusavam do bem público, possibilitando também altos níveis morais de condenação, mesmo apesar dos fracos salários na função pública e uma carência generalizada de bens de consumo de primeira necessidade. Mas a democratização e liberalização não foram acompanhadas de um redesenho institucional efectivo de modo a se acautelar o desenvolvimento da corrupção. Quando falamos em redesenho institucional, referimo-nos à introdução e aplicação prática de instituições que poderiam contribuir para a implantação da transparência num quadro político diferente, como sejam as instituições de *accountability*.

A ausência de uma cultura de prestação de contas por parte do Governo está, no entanto, a mudar paulatinamente a percepção dos doadores sobre Moçambique, apesar de que a apreciação relativa ao desempenho macroeconómico e dos programas de alívio à pobreza se mantém mais ou menos a mesma. Mas a mudança de percepção³ suscita debates em vários círculos da cooperação internacional orientados sobretudo em dois sentidos: até que ponto o fenómeno pode comprometer as aspirações de desenvolvimento de Moçambique? E que acções

¹ Quando falamos de corrupção estamos a usar o conceito de Nye (1978), segundo o qual a corrupção é um comportamento desviante dos deveres formais e públicos para a obtenção de ganhos privados, sejam pessoais, familiares ou de um grupo privado.

² Ver Hanlon, 2000; Transparency International, 2000; Gastrow e Mosse, 2001; Ética Moçambique, 2001.

³ O AIDE MEMOIRE do Joint Review Meeting entre o governo e os doadores, havido em Abril de 2004, é claro quanto à necessidade de acções urgentes no sentido do controlo da corrupção em Moçambique. Por outro lado, um grupo de parlamentares holandeses da direita criticou os altos níveis de corrupção (medidos pela percepção dos vários actores), sugerindo um corte da ajuda a Moçambique. Sem bem que esse grupo seja pouco influente no parlamento e governo holandeses (de acordo com fontes holandesas) e apesar de a sua posição ter sido enviesada pois ter-se-á baseado apenas em entrevistas com partidos da oposição, o cenário parece indicar uma cada vez maior desconfiança da cooperação internacional relativamente a Moçambique.

concretas em termos institucionais, destinadas a reduzir as suas estruturas de oportunidade, podem ter lugar?

Alguns estudos recentes dão pistas sobre a incidência da corrupção em Moçambique. Por exemplo, a corrupção foi identificada como o maior obstáculo ao desenvolvimento económico na província de Inhambane (*Inhambane Investment Climat Survey, Berlin University of Technology/German Technical Cooperation Agency, 2004*). De acordo com o estudo, as empresas de Inhambane gastam uma média de 9,5% do seu rendimento líquido na corrupção.

Em 2003, o relatório sobre competitividade em África do Fórum Económico Mundial⁴ colocava Moçambique no 19º lugar em 21 países no que concerne a pagamentos irregulares nas importações e importações, no 17º de 21 no favorecimento a altos funcionários governamentais por causa das suas decisões e em 17º de 21 no que dizia respeito a falta de independência do sector judiciário.

Um estudo recente à gestão das finanças públicas em Moçambique chegou, entre outras, à conclusão de que Moçambique permanece um país onde um único partido domina as relações de clientela dentro do Estado e o *accountability* parece ser mais forte dentro do partido que no sector público (*Scanteam, Analysts and Advisers, 2004, Public Management Assessment: Mozambique Final Report Oslo, Setembro 2004.*)

Este estudo refere que as regras de procurement, muitas delas não são cumpridas e, quando cumpridas, sem nenhum controlo. “*Há rumores de um abuso de larga escala no procurement público. (...) Por outro lado, os relatórios de auditoria da Inspeção-geral de Finanças não são tornados públicos, o que retira a sua força*”. O estudo sugere ainda que a recém criada Unidade Contra a Corrupção afecta ao Gabinete do Procurador-geral da República “*não está equipada para lidar com a gama de incidentes reportados de corrupção e crime económico*”.

Uma outra avaliação mostra que um dos grandes problemas de Moçambique é a conciliação de conflitos de interesses, incluindo no acesso à terra (*Hamilton et al, 2002, Assessment of Corruption and Red Tape as Barriers to Trade and Investment in Mozambique*). Alguns destes estudos colocam ênfase na pequena corrupção, designadamente na corrupção de funcionários do sector público. Mas a grande corrupção também é mencionada (*ver HARDING, Alan and GERSTER, Richard, (2004), Learning Assessment of Joint Review 2004 Final Report*).

⁴ African Competitiveness Report (2003), The World Economic Forum.

3. Grande Corrupção, Pequena Corrupção: algumas notas conceptuais

As abordagens teóricas sobre corrupção têm distinguido a corrupção política (grande corrupção) da corrupção burocrática (pequena corrupção). A grande corrupção acontece nos altos níveis da autoridade política. Concretamente, acontece quando os políticos e os decisores (chefes de Estado, Ministros e oficiais de topo), investidos da capacidade de formular, estabelecer e implementar leis em nome do povo, tornam-se corruptos (Doig e Theobald, 2000). A grande corrupção lida com indivíduos situados em altas esferas do poder, os quais exploram as suas posições para extraírem subornos das corporações nacionais e internacionais, apropriando-se dos *pay-offs* de contratos, ou desviam largos montantes do dinheiro público para contas bancárias localizadas geralmente no exterior.

A corrupção burocrática é aquela que ocorre na administração pública, no lado da implementação das políticas. Esta corrupção de “nível baixo” ou “de rua” é aquela que os cidadãos normais experimentam no seu dia a dia, nomeadamente na Administração Pública, nos serviços como hospitais, escolas, locais de licenciamento de actividades comerciais, polícia, alfândegas, autoridades fiscais, etc. As somas envolvidas nesta forma de corrupção são geralmente modestas (ajustadas às condições locais) e, por isso, a corrupção burocrática é geralmente referida como rotineira ou “pequena corrupção”, mesmo que as somas possam ser consideráveis em casos particulares e em termos agregados.

A corrupção política e a corrupção burocrática tendem a seguir de mãos dadas. A corrupção política é usualmente suportada por uma corrupção burocrática amplamente disseminada, numa pirâmide invertida de extracção. E a corrupção nos altos níveis é contagiosa para os níveis inferiores da Administração Pública, dado que estes vão seguir os exemplos predatórios dos seus dirigentes (principais) ou seguirem as suas instruções (Andvig et al, 2000).

4-Contas Públicas e Falta de Transparência

A busca de renda (*rent-seeking*) é muitas das vezes vista como corrupção. Na verdade, os dois são conceitos que se sobrepõem. Enquanto a corrupção envolve o uso do poder público para benefícios privados, a busca de renda deriva do conceito económico de renda, ou seja, ganhos em excesso sem custos relevantes, e iguala ao que muitos pensam serem lucros de monopólio.

A busca de renda, o esforço para adquirir renda, não é necessariamente banido por lei, nem é sequer considerado imoral na sociedade. Também não tem efeitos perversos à economia em termos de desenvolvimento, no caso de se verificar um investimento produtivo, mas é largamente improdutivo e muitas vezes economicamente ineficiente (Rose-Ackerman, 2000). Esta prática parece vigorar nos dias de hoje em Moçambique. A história dos créditos mal parados, da delapidação da banca (*Hanlon, 2001, Matando a Galinha dos Ovos de Ouro, Metical*) pode configurar práticas que se assemelham ao *rent-seeking*.

Se o acesso a esses créditos não foi feito de forma ilegal, a sua não devolução e a ausência de investimentos na produção tiveram graves consequências ao nível das finanças públicas. Um dos riscos fiduciários recentes do Estado moçambicano foi resultado da necessidade de se cobrir os buracos financeiros na banca privatizada, originados por créditos bancários atribuídos às elites políticas moçambicanas (*Scanteam, 2004, Avaliação do Risco Fiduciário Moçambique. Esboço/Projecto do Relatório. Oslo*).

Numa economia de mercado onde os princípios da concorrência são sagrados até que ponto é correcto o Estado financiar empresas privadas, sobretudo quando estamos perante um Estado altamente endividado⁵? Coloquemos a questão doutra forma: imaginemos que o Estado moçambicano é saudável, consegue financiar-se sem recurso à mão estendida, sem uma dívida externa insustentável, sem um crescimento da dívida pública interna (crescimento motivado pelo recursos a operações de Obrigações de Tesouro destinada a cobrir prejuízos financeiros originados no roubo à banca), nesta situação, e admitindo que o Estado possa financiar a economia, com que critérios é que isso seria feito? Quem teria direito a esses financiamentos? Por

⁵ Moçambique continua a ser um dos maiores receptores de ajuda externa em África. A comunidade internacional ajuda mais de metade dos gastos públicos e mais de metade do investimento público. O Governo pretende no entanto ir diminuindo a dependência dos apoios dos doadores através do aumento das suas receitas (Batley, 2002).

concurso público? Como? Seriam elegíveis todas as empresas de moçambicanos? Ou apenas as empresas ligadas a membros do Partido Frelimo e alguns amigos estrangeiros?

Pois o Estado continua a financiar algumas empresas. A prática não é recente, mas no actual contexto de penúria (o país só tem de reservas líquidas uns poucos 700 milhões de USD), é passível de muitas interrogações. O financiamento a indivíduos ligados ao Partido Frelimo vem de há vários anos, desde que começou a *empresarialização* das elites políticas com a viragem para a economia de mercado, e é feita com base em fundos concedidos ao Estado Moçambicano, entre donativos e créditos destinados ao reforço da Balança de Pagamentos. Donativos do Japão, USAID, da RFA, e créditos do Banco Africano Desenvolvimento e da IDA (Banco Mundial), entre outros, já foram passados a empresas moçambicanas sem qualquer concurso público, sem garantias de retorno e a taxas de juro concessionais⁶.

A partir de 1999, a concessão dos créditos foi diminuindo em termos de montantes, mas a tendência decrescente é invertida em 2002, onde, de acordo com o Tribunal Administrativo (2004), se produz um considerável incremento de 268% relativamente aos montantes concedidos em 2001, duplicando inclusivamente o valor de 1999.

“Em termos de Dólares Americanos foram concedidos créditos do tesouro no valor de 19,5 milhões de USD durante o ano de 2002. Relacionando este montante com o valor pago a título de serviço da dívida externa (34,3 milhões de USD) constata-se que foram destinados valores significativos às operações de créditos concedidos com fundos de apoio à Balança de Pagamentos” (T.A., 2004).

⁶ O metalomecânico português, António Simões, também teve acesso a créditos do tesouro em regime concessional. Como escreve Hanlon (2001), “Simões pediu dinheiro emprestado para importar, modernizar a Companhia Siderúrgica de Moçambique (CSM) e desenvolver a Trefil. Entre 1992 e 1994, a CSM e a Trefil receberam 17 milhões de USD em empréstimos altamente favoráveis e de longo prazo com dinheiro da ajuda da Noruega, França, Alemanha, Suécia e Suíça. Mas a indústria metalúrgica não foi revitalizada. O equipamento mostrou-se muito dispendioso e nunca foi instalado. A CSM só funcionou uns meses depois da privatização. Não tardou muito que Simões não tivesse dinheiro nem para importar matéria-prima nem para salário”.

Quadro nº1.**LISTA DE EMPRESAS FINANCIADAS PELO ESTADO EM 2001***(em milhões de Meticais)*

<i>Beneficiários</i>	<i>Valor</i>
Água Vumba.....	4.539
Chá Matate.....	27.983
Geralco.....	535
Inagrigo.....	6.739
Kanes.....	1.261
Mecula.....	12.304
Mopac.....	1.974
Multip.....	1.118
Nhama Comércios Lda.....	5.186
Paviblocos.....	846
Scanmo de Moç.....	498
Spar.....	25.645
TransAustral.....	61
Outros a).....	17.028
Total.....	126.251

a) Vários beneficiários, sendo a ULC a intermediária Financeira

Fonte: Tribunal Administrativo, Relatório e Parecer Sobre a Conta Geral do Estado Relativo ao Exercício Económico de 2001.

O perfil destas empresas remete para figuras políticas ligadas ao partido no poder. Por exemplo, a Nhama Comércios Lda. tem como sócia, entre outros, Marina Pachinuapa, veterana da luta de libertação nacional. A Mecula (Transporte de Passageiros e Mercadorias) é uma empresa pertencente a Alberto Joaquim Chipande, também veterano da luta armada, figura a quem a história oficial atribui a autoria do primeiro tiro da insurreição contra o colonialismo português. A Mecula voltou a ter acesso a créditos do tesouro em 2002, como demonstra o quadro nº2.

Outra das empresas visadas é a TransAustral, de João Américo Mpfumo, também veterano de guerra, e filho. Mpfumo também tem uma empresa de nome SOGA. Em 2001, Mpfumo usou a Soga para obter financiamento para a TransAustral em condições concessionais.

No relatório do TA referente a Conta Geral do Estado de 2001, vindo a público em 2003, o tribunal realça que no caso da empresa Soga, constatou-se que, na realidade, quem recebeu o empréstimo foi a empresa TransAustral, Lda, com um capital realizado de 100.000 USD, com a finalidade de comprar viaturas para transporte de passageiros, para a cidade de Maputo”. As condições do empréstimo foram as seguintes: montante mutuado no valor de 1.500.000 USD e prazo de reembolso de cinco anos, com diferimento de um ano a partir da chegada das viaturas. Não constava no processo analisado qualquer documento para garantir a recuperação dos fundos mutuados, como por exemplo a constituição de garantias reais. Esta situação causou estranheza aos auditores, que exigiram explicações ao Governo. Eis a resposta do Governo:”A concessão do empréstimo foi efectivamente à TransAustral, tendo esta adjudicado à empresa Soga a condução do processo de importação das viaturas, razão pela qual nos *print-out* do Banco de Moçambique figurava o nome da Soga ao invés da Trans-Austral”.

Em face desta resposta do executivo, o TA reiterou a necessidade de o Governo apresentar, sobre este caso, informação com clareza e exactidão. Mas na sua resposta no contraditório, para além de não explicar porque não foram constituídas garantias reais no crédito a Américo Mpfumo, o Governo esqueceu-se de dizer que, tal como a Soga, a TransAustral é também maioritariamente participada por João Américo Mpfumo. Este é apenas um exemplo de ausência de transparência. Aliás, a ausência de critérios claros e transparentes na concessão de créditos por parte do Estado é uma prática anual. Em 2002, ela voltou a verificar-se. Eis a lista de empresas financiadas pelo Estado em 2002.

Quadro nº2

LISTA DE EMPRESAS FINANCIADAS PELO ESTADO EM 2002

(Todos os empréstimos foram a juros concessionais de 5% anuais)

Somotor/Atromap.....	2.500.000
Scanmo Grupo Mecula	1.500.000
IMOPETRO como intermediário.....	2.500.000
Mavimbi	2.500.000
Fasol.....	2.000.000
Colégio Alvor Manhiça.....	1.000.000
Mozcocos.....	1.000.000
Colégio Kugombwe.....	500.000
Metalec.....	500.000
Mozcor.....	450.000
Chá Namal (Organizações Namarrói)	300.000

Fonte: Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2002, Tribunal Administrativo, 31 de Agosto de 2004.

Algumas destas empresas são sociedades formadas por figuras conhecidas pela sua militância no Partido Frelimo. Por exemplo, num registo de 2000 a Scanmo, que até já fechou as suas operações em Moçambique, era participada pelo Ministério dos Transportes e Comunicações e pela Scandínávia Motor Consulting e tinha como objecto a importação, distribuição e assistência após venda de produtos SCANIA. E é parceira de uma das empresas onde Armando Guebuza é sócio: a MOVA, Montagem de Veículos Automóveis, LDA.

A Mavimbi é uma empresa do sector pesqueiro onde são sócios os cidadãos Armando Emílio Guebuza, Moisés Massinga e Jesus Camba Gomes, mais a Juma Comércio Internacional. Os dados mostram que Armando Guebuza teve acesso em 2002 a um crédito no montante de 2 500 000 USD destinados à compra de uma embarcação de pesca. Esta cifra espanta muitas das pessoas ligadas às pescas em Moçambique, que referem que as embarcações mais caras, com os apetrechos do último grito, situam-se nos 500 mil USD. Mas a questão é que Guebuza tem esse acesso.

Outra empresa com acesso privilegiado a financiamentos do Estado, o Colégio Alvor, também pertence a figuras conhecidas do Partido Frelimo: Amélia Narciso Matos Sumbane, Adriano Fernando Sumbane, Filomena Panguene e Fernando Andrade Fazenda.

O acesso aos créditos do tesouro é feito sem qualquer transparência, facto reconhecido pelo Governo. Com efeito, numa nota enviada ao Tribunal Administrativo em 2003, aquando do contraditório da análise à Conta Geral do Estado de 2001, o Governo, através da Direcção Nacional do Tesouro, caracterizava assim o processo de concessão desses créditos:

“Para a concessão destes acordos os interessados submetem ao Ministério do Plano e Finanças um pedido de financiamento acompanhado de um estudo de viabilidade do projecto objecto de financiamento. A decisão sobre a elegibilidade das empresas que vão usufruir dos empréstimos é da competência do Ministro do Plano e Finanças. As empresas que beneficiam destes fundos acordam com o Tesouro o pagamento dos contra-valores, após a utilização e expirado o prazo de deferimento concedido. As empresas vão fazendo uso dos fundos e o Banco de Moçambique envia mensalmente, à DNT, as informações sobre as utilizações feitas pelos beneficiários. Findo o prazo de deferimento, começam a proceder aos pagamentos” (Tribunal Administrativo, Relatório e Parecer Sobre a Conta Geral do Estado Relativo ao Exercício Económico de 2001).

O último período deste excerto é falso. A verdade é que apenas 10% dos créditos concedidos em 2002 estão a ser devolvidos pagos. Vejamos o parecer do TA sobre a matéria, inserido num anexo ao parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002: *“Do estudo minucioso sobre a*

forma como os créditos concedidos pelo Estado, com fundos de Apoio à Balança de Pagamentos, estão sendo reembolsados, conclui-se que dos 10 empréstimos especificamente analisados, concedidos no ano de 2002, somente a ATROMAP iniciou o seu reembolso. É de sublinhar que no caso das outras empresas, os prazos de início dos reembolsos, segundo respectivos planos, já foram amplamente ultrapassados. Dos devedores do Estado por empréstimos concedidos em anos anteriores, estão a pagar a ULC, Stema, Imopetro, Geralco, TDM, Chá Montes Matate, Pescamar e EDM. Por conseguinte, a maioria dos empréstimos não está a ser reembolsada”.

“ (...) Como foi sublinhado nos Relatórios do Tribunal Administrativo dos anos anteriores, não há garantias reais que permitam a recuperação dos fundos emprestados no caso de incumprimento dos prazos de pagamento. A inexistência de disposições sobre penalizações nos respectivos contratos assinados e a possibilidade de recurso ao Juízo Privativos das Execuções Fiscais parecem insuficientes, como mecanismos de cobrança, para se reaverem os montantes concedidos. Ainda assim, estes mecanismos nunca foram accionados pela Direcção Nacional do Tesouro, em nenhum dos créditos cujo reembolso estão em atraso”.

Acrescenta o TA: *“Confirmado o exposto no parágrafo acima, a empresa TSL, a quem foram concedidos dois empréstimos, de 3.130.000 USD e 5.400.000, em Janeiro e Julho de 1998, respectivamente, efectuou somente pagamentos de juros em 1999 no período de diferimento solicitado ao Governo”.*

O TA recomenda: *“Em geral deve-se aprimorar o rigor colocado na atribuição dos empréstimo, incorporando, no processo, os necessários estudos de viabilidade económico-financeira dos projectos, bem como o estabelecimento contratual que assegurem, através de garantias reais o reembolso dos empréstimos em dívida”.*

Uma nota: de acordo com o Tribunal Administrativo, a Mavimbi não está a devolver o crédito de 2002.

4- Um Presidente-Empresário

Quando Moçambique fez uma viragem brusca do socialismo para o capitalismo, Armando Guebuza foi dos primeiros a convencer-se que o caminho passava pela acumulação primária de capital. Era preciso criar-se uma burguesia nacional que pudesse ser a alavanca do desenvolvimento, defendia-se.

A história de como o enriquecimento das elites políticas aconteceu está amplamente documentada⁷. Ela assentou basicamente nas privatizações, que foram um descalabro, e na delapidação dos recursos da banca, os quais o Estado teve de repor.

A corrupção associada à privatização e liberalização de empresas e sectores de actividade tem sido estratégica para a obtenção de apoios políticos e ganhos ilícitos de fundos em determinadas transições democráticas que não apenas Moçambique, embora se deva dizer que as

⁷ Ver artigos de Joseph Hanlon (2000); Carlos Cardoso escreveu muito no Metical (1997-2000) sobre o processo de acumulação das elites no poder.

novas estruturas de oportunidade não sejam necessariamente intrínsecas à transição para a democracia, estando, isso sim, relacionadas com o modelo de reforma do Estado que tem vindo a ser imposto e o maior ou menor grau que as instituições têm de se precaver contra a alteração brusca da dimensão do Estado e dos valores na esfera pública.

No caso de Moçambique, a construção da almejada burguesia foi claramente baseada no saque de fundos públicos: a nossa burguesia retira do Estado e retira sempre, não fazendo o retorno. Mas a ânsia de enriquecimento levou a que alguns políticos criassem empresas em muitas áreas, mesmo na ausência de recursos e *know-how* para que elas operassem com sucesso. Guebuza é um exemplo, não necessariamente de insucesso, mas de uma vastidão de interesses empresariais. Desde os primórdios do capitalismo moçambicano, o actual candidato a Presidente da República fundou um império empresarial e parcerias em quase todos os sectores de actividade económica. Se chegar a Presidência de Moçambique, Guebuza vai ter de tomar decisões importantes sobre áreas económicas onde ele tem interesses. A nossa investigação conseguiu inventariar uma lista sugestiva de empresas em cujo registo legal o seu nome aparece⁸.

Guebuza tem interesses no sector imobiliário, na hotelaria e turismo, em institutos de beleza (através da Venturin, Limitada, onde é sócio de Miguel Nhaca Guebuza, Augusto Lucas, Henrique Joaquim Macuácu; Augusto Lucas está ligado a Alexandre Barradas na Moçambique Comércio Internacional e na Health and Beauty Center Moçambique).

O provável futuro Presidente tem interesses na pesca e transformação industrial de pescado e mariscos, actividade comercial e representações comerciais, gestão, consultoria e participações, investimentos noutras empresas ou associações (através da Mavimbi, Lda.). Nas pescas, Guebuza não se fica pela Mavimbi. Possui também a Maluandle, Lda, onde é sócio de Moisés Massinga e Jesus Camba Gomes.

Guebuza tem interesses na comunicação social (através da Nova Tribuna). Algumas publicações relacionam-no com o Diário de Moçambique, um jornal sediado na cidade da Beira. A consultoria é também uma das suas áreas de interesse (através da Focus 21, Gestão e Desenvolvimento, onde também são sócios o seu filho Mussumbuluko e a sua esposa Maria da Luz), assim como na montagem e comércio de veículos automóveis (através da MOVA, Montagem de Veículos Automóveis, SARL, onde é sócio de Judith Mutaca, Rosa Chadraca Massavanhane, Mariano de Araújo Matsinha, Manuel Braga, Elísio Langa, Timothy Wade George, Valeriano Pedro, Venâncio Mazivele). Para além destas individualidades, a Mova tem

⁸ Os dados sobre os interesses empresariais de Armando Guebuza podem ser encontrados na Conservatória do Registo Comercial de Maputo. No entanto, uma grande fonte para esta matéria é a base de dados em Cd-rom, da Pandora Box, de nome Hermes versão 1.1, onde constam os Anúncios Judiciais e Outros Publicados no Boletim da República III série, de 25 de Junho de 1975 a 31/12/ de 2002.

como sócios a Scanmo de Moçambique e a Scan Marine, Lda. Mas duvida-se que a Mova esteja a operar.

Até 1987, altura em que Guebuza era Ministro dos Transportes e Comunicações, a Scanmo de Moçambique era participada por esse Ministério e pela Scandinávia Motor Consulting e tinha como objecto a importação, distribuição e assistência após venda de produtos SCANIA. Até o ano de 2000, esta estrutura accionista continuava intacta. A Scan Marine, num registo de 1992, é por sua vez participada pela Scanmo, por Delfim de Deus e Simão Muhai, ex-responsável do Gabinete do Plano do Vale do Zambeze (GPZ), uma instituição criada para desenvolver o Vale do Zambeze. O objecto social da Scan Marine envolve a construção e reparação de barcos de fibra de vidro, produção de peças e partes de peças sobressalentes, etc.

Os interesses de Guebuza na área industrial estendem-se a presenças em empresas de engenharia electrónica e electricidade geral (através da Elettrotec, Limitada., onde tem como parceiros a Electrosul Lda, a Motec Lda. e a MI Empreendimento e Participações Financeiras; através da Intelec, Indústria de Material Eléctrico, Lda., onde é sócio da Electro Sul e da MI Participações).

A INTELECT foi inaugurada com pompa em finais da década de 90, mas a produção de material eléctrico dependia da parceria que Guebuza conseguiu operar com uma empresa estrangeira, a Aberdare Cables (PTY), e não só. Nesta área de material eléctrico, as parcerias estenderam-se a um leque de entidades e pessoas, nomeadamente a Marqot Holdings (PTY), a Concerto Electropower de Moçambique, a Zaka Limitada, a Londoloza Electropower, a TEG (Telecomunicações, Electricidade e Gás), onde a Intelec (de Guebuza, relembre-se) é sócio de Salimo Abdula, Maria de Assunção Lebceuf, António Luís Teixeira, Manuel Ferreira Fernandes, Patrícia de Sousa Fernandes, Rui Lopes, Henrique Fernando e Ângelo Pinto. A INTELECT criou igualmente um braço para a área da publicidade, a Intelec Lites, onde também são sócios Noel Charles Chittenden e Alessandra Ângela Anita de Naya.

Se há bocado vimos que a Mova foi criada para se dedicar a montagem e comércio de viaturas, os registos apontam que Guebuza também tem interesses na fiscalização de viaturas por via da INSPETEC, Sociedade de Inspecção de Engenhos Motorizados. Aqui o candidato da Frelimo tem como sócios José Solomone Cossa (PCA da Aeroportos de Moçambique, empresa pública tutelada pelo Ministérios dos Transportes e Comunicações, um dos sectores de maior influência de Guebuza desde que dirigiu a pasta entre finais de 80 e princípios de 90). A Inspetec foi criada para fazer inspecção técnica e certificação de vistoria de automóveis e de embarcações.

O império empresarial do provável futuro Presidente de Moçambique não se fica por aqui. Ele é parceiro de Raul Domingos, seu concorrente político, na Águas de Moçambique, a

empresa que gere o abastecimento de água pública nas cinco principais cidades moçambicanas. Também constam interesses de Guebuza em sociedades anónimas como a Cornelder, que gere os portos da Beira e de Quelimane (esta concessão foi atribuída este ano, Guebuza já era candidato), na TRAC (Trans-African Concessions), que tem a licença de exploração da auto-estrada Maputo-Witbank, na África do Sul.

Mas é curioso como uma mesma pessoa tem interesses diversificados em várias e repetidas áreas. De Guebuza encontra-se igualmente registada a “Água, Empreendimentos e Participações,” onde é sócio com António Sumbane, Matias Boa, Cadmiel Muthemba (actual Ministro das Pescas) e Moisés Massinga. Esta sociedade foi estabelecida em 1999 para investir em participações “em empreendimentos, industriais, comerciais, agrícolas e turísticos, gestão de participações, prestação de serviços nas áreas industriais, comerciais, agrícolas e turísticas”. Também existe a New Express Lda, onde é sócio de Félix Massingue e de Daúde Idrisse Nhaca Guebuza, e destina-se à “prestação de serviços na área de correspondência ao nível de todo o país, fazendo entrega de encomendas ao domicílio, documentos, valores e jornais num serviço personalizado”. Armando Emílio Guebuza não é sócio da Vodacom Moçambique SARL, mas um dos seus parceiros em muitos negócios, Miguel Nhaca Guebuza, participa dessa empresa.

No sector dos transportes pode ainda encontrar-se registos de presenças de Armando Emílio na TATA Moçambique, Lda, onde também são sócios a Tata Holding Moçambique Lda e a Mbatine Investimentos Lda. Num registo de Abril de 2002, a Tata Moçambique aparece como participada por Armando Emílio Guebuza, pela Tata Holding Moçambique e pela Mbatine Investimentos. A mesma Tata de Moçambique, de que Armando Guebuza é sócio, é parceira da Navique e da Emose, ambas empresas públicas, numa organização chamada Equimar, Lda. A Mbatine Investimentos é uma empresa da família de António Sumbana.

Para inventariar os interesses empresariais de uma figura que concorre à Presidência de Moçambique não basta fazer a listagem das empresas onde ele é sócio. Ou verificar as empresas onde a sua família tem interesses. É necessário também verificar quem são os parceiros dos seus parceiros, pois isso ajuda a perceber os flancos por onde Guebuza pode sofrer, hipoteticamente, algumas influências. E esta verificação traz dados de uma vastidão de ligações empresariais e sociais que assusta, que faz de Moçambique um terreno fértil para clientelismos e nepotismo e difícil para controlar a corrupção. Parece que todos estão ligados a todos. Esses dados não cabem neste trabalho.

Mas tomemos apenas a JUMA. Com efeito, num registo oficial datado de 1994, a JUMA Comércio Internacional era apresentada como sendo pertença de Manuela Casesmeiro Diaz, Jesus Camba Gomez e José Luís Frederico da Costa Virott. Em registo de 1996, Costa Virott

deixa de ser sócio da Juma, entrando João José Aleixo Serejo e a Reteliz, uma empresa de prestação de serviços. A JUMA Comercio Internacional também aparece como sócia da FrigoPesca, Frigoríficos de Pesca de Maputo, Lda, onde são também sócios a Afropesca, a qual tinha relações com Costa Virott. Este registo data de 2001. Nos registos mais recentes da estrutura accionista da Afropesca figuram os nomes de Ismael Taibo Mithá, Adelina Bernardino Paindane Mocumbi e Ana Neto. Adelina é esposa do antigo Primeiro-ministro Pascoal Mocumbi.

Mas os sócios da JUMA têm uma vastidão de interesses. Têm interesses em actividades turísticas de safari e pesca desportiva através da Inhaca Safaris, Lda, em parceria com a Gone Fishing e Roberto Velloza; tem interesses nas pescas através da Empresa Pesqueira de Inhambane; na gestão de portos pesqueiros, através da SOGEP (onde participam a SIP-Sociedade Industrial de Pesca e a Afropesca). A SIP é pertença de António Eduardo Schwalbach, Maria da Conceição Gil Marques e Sergei Golubonitchiy e está também relacionada com a Foresight Enterprises.

5. Conflito de Interesses: a precariedade da lei

Qualquer transição para a democracia implica mudanças na forma de organização do Estado e no carácter da governação, estabelecendo-se a separação de poderes, os *checks and balances*, a transparência na gestão do bem público e o *accountability*, os mecanismos de controlo e os *oversights*, etc. Entre as novas instituições relevantes e que funcionam como instrumentos de prevenção da corrupção encontram-se as regras de conflito de interesse e a declarações de bens.

Em Moçambique, alguns passos foram dados no sentido de um redesenho institucional que tivesse por objectivo acautelar a utilização, por parte de titulares de poderes públicos, de bens do Estado ou dos seus cargos para benefício pessoal. Por exemplo, em 1990 foi aprovada uma lei⁹ que introduzia novas normas de conduta, deveres e direitos dos dirigentes superiores do Estado. E em 1998 uma outra lei¹⁰ com o mesmo alcance atingia os titulares dos cargos governativos. Os dois dispositivos continham, entre outras, algumas regras fundamentais para o exercício da transparência numa sociedade democrática: a declaração de bens e sua actualização anual.

Estas leis abordam o conflito de interesse nos níveis mais altos da governação. A lei proíbe o envolvimento de altos funcionários do Estado em actividades remuneradas dentro das

⁹ Lei 4/90, de 26 de Setembro e o seu respectivo regulamento, o Decreto nº55/2000, de 27 de Dezembro. Isto quer dizer que uma lei aprovada em 1990 só começou efectivamente a ter força 10 anos mais tarde.

¹⁰ Lei nº7/98, de 15 de Junho e o seu respectivo regulamento, o Decreto nº48/2000, de 5 de Dezembro.

suas áreas de responsabilidade; também estabelece a declaração de bens e fontes de rendimento. A alínea d) do artigo 2 da Lei 4/90, estabelece que os dirigentes superiores do Estado “não devem utilizar a influência ou poder conferido pelo cargo para obter vantagens pessoais, proporcionar ou conseguir favores e benefícios indevidos a terceiros”. O artigo 3 da mesma lei estabelece a obrigatoriedade de os dirigentes “declararem os seus activos patrimoniais, passivos, cargos sociais que exercem ou exerceram em empresas privadas e públicas, indicação de rendimento complementar bruto, para efeitos de dedução fiscal, declaração de património dos cônjuges, actualização anual do património activo”. O nº5 deste artigo estabelece que “a não apresentação culposa das declarações dos previstas ou a sua inexactidão indesculpável, determinam a aplicação de sanções, incluindo a pena de demissão”. A lei também regula algumas incompatibilidades, nomeadamente é incompatível o exercício de actividade remunerada sem prévia autorização; ser administrador ou gestor de qualquer empresa salvo quando tal se faça por determinação ou por delegação do Estado; executar para outrem actividades de carácter profissional relacionadas com a sua esfera de decisão, mesmo que não remuneradas. No caso de o titular ser sócio accionista, administrador ou proprietário de qualquer empresa, a gestão da propriedade e das partes sociais deverão ser confiadas a outrem...

Mas só 8 anos mais tarde é que se estabeleceu que a declaração patrimonial tinha de ser depositada no Conselho Constitucional¹¹. Essa passagem foi confirmada pela a Lei 7/98, a qual é no fundo uma revisão da 4/90. É certo que esta 4/90 tenta dar passos em relação a separação do público e privado, mas não estabelece os mecanismos efectivos de controlo; estabelece mais direitos que deveres; mais mordomias que instituições de controlo. Não se refere ao Presidente da República e nem diz onde é que a declaração dos bens deve ser feita. Aliás, o Decreto que a regula, dando-a força de facto, só foi aprovado no ano 2000, dez anos mais tarde. Mesmo assim só decreta regimes de aposentação, pensões de sobrevivência, não só para os dirigentes mais também para os cônjuges e parentes.

A Lei 7/98 tenta fazer um avanço, mas faz poucos avanços no que diz respeito aos deveres e obrigações. Estabelece um regime sancionatório, no caso de um dirigente violar as normas, e clarifica que a competência na matéria é da alçada do Conselho Constitucional. Faz um enquadramento penal sobre a corrupção, sobre a violação da legalidade orçamental e sobre a utilização abusiva de informações, mas é muito vaga quanto ao acesso às declarações de bens.

E quem tem acesso a essas declarações? Diz a lei que “o Presidente da República, a Assembleia da República, o Primeiro-ministro, a PGR mediante solicitação escrita ao Conselho

¹¹ As matérias de foro constitucional em Moçambique estiveram desde 1990 sob a alçada do Tribunal Supremo. Só no ano passado é que Moçambique passou a dispor de um Conselho Constitucional efectivo.

Constitucional”. E acrescenta: “As declarações são protegidas pelas normas do segredo de justiça, sendo a sua difusão indevida sancionada nos termos da Lei”. Tal como está a lei, a sociedade civil e os órgãos de comunicação social que estejam no rasto de uma suspeita de corrupção, em suma, a opinião pública, não tem acesso às declarações, dificultando o exercício da fiscalização. A lei alista vários deveres mas não diz qual é o seu conteúdo (por exemplo fala dos deveres de lealdade, de isenção, mas não explica o que isso é) e não diz como é que a fiscalização das declarações de bens pode ser feita.

Desde que a lei foi estabelecida nenhum cidadão moçambicano ficou a conhecer a natureza e valores dos bens de qualquer governante moçambicano. Como concluiu também um estudo recente (Hamilton, 2002), as declarações não são públicas, pois os registos ficam engavetados num cofre de tribunal e nem os jornalistas têm acesso. De acordo com este estudo, as leis têm aspectos tão bizarros como os seguintes: o Primeiro-Ministro tem de declarar os seus bens apenas ao Presidente da República; outros altos oficiais declaram ao Primeiro-ministro. A conclusão do estudo é que, a lei é inefectiva em termos de dar pistas e documentar actividades corruptas. Isto dificulta também a buscas de evidências de corrupção e o accountability.

A percepção preliminar que se extrai é a de que o legislador nunca teve a intenção de tornar esta lei mais efectiva, dando-lhe mais transparência. Mas o quadro geral destes mecanismos de controlo democrático é precário. Por exemplo, não há de regras de conflito de interesse que acautelem quaisquer oportunismos por parte de deputados da Assembleia da República (AR). Um estudo da *Ética Moçambique* (2001) mostra que os deputados da AR podem ter, ao mesmo tempo, participações em empresas e votarem leis que lhes beneficiem. Ou seja, a lei não regula o conflito de interesses de parlamentares em relação ao sector privado: os deputados podem servir interesses sem restrições; não há impedimentos ou condicionamento à ocupação por estes de cargos de confiança em empresas privadas, incluindo em lugares de Administração.

O estudo refere que “esta permissividade encerra um considerável risco. O deputado pode dirigir ou ser membro de uma comissão que estuda e elabora uma lei susceptível de ter efeito sobre uma empresa de que é responsável; isto será ainda mais grave se o deputado em questão representar uma empresa que, ainda que moçambicana, seja dominada por capitais estrangeiros”.

Por outro lado, a lei não dispõe de nenhum mecanismo que impeça que o deputado faça *'lobbies'* para adiar ou impedir a aprovação da lei, ou assegurar que a lei seja elaborada de modo a não ferir os interesses da sua empresa. Sendo a empresa de que o deputado é responsável dominada por capitais estrangeiros, este pode servir interesses estrangeiros” (*Ética Moçambique, 2003, Principais Resultados do Estudo Sobre a Boa Governação, Maputo*). O mesmo estudo da *Ética*

Moçambique chegou à conclusão que a regulação do conflito de interesse para os membros do Governo é limitada; não tem efeito sobre o período pós-executivo. Isto permite que um membro do Governo faça do seu período de exercício o período para procurar emprego ou firmar negócios com efeito no período pós-exercício. Com efeito, e citando ainda a Ética, “a lei não impede que um ministro se empregue num projecto que ele próprio criou, depois de deixar o cargo ministerial. Ou de tornar-se accionista ou funcionário executivo de uma empresa que ele próprio licenciou ou privatizou. Esta permissividade pode afectar de maneira substancial na motivação ministerial, uma vez que proporciona um forte incentivo para intervir em situações susceptíveis de gerar para si oportunidade de emprego no período pós-executivo” (Ética Moçambique, 2003).

A observação destas lacunas, e sobretudo no caso dos deputados da AR, parece pertinente pois em Moçambique temos deputados-empresários em bancos que recorrem a fundos de empresas públicas para se manterem sustentáveis. Uma dessas empresas é o Banco Mercantil e de Investimento (BMI) detido em 60% por empresas e individualidades nacionais. Até finais de 2002, a estrutura accionista do BMI era assim: 40% Alfred Kalisa; 25 Instituto Nacional de Segurança Social; 10% Electricidade de Moçambique; 25 % outros accionistas em nome individual, entre os quais o deputado Teodato Hunguana, o advogado Albano Silva, o deputado Mariano Matsinha e o delegado do Ministério do Trabalho na África do Sul, Pedro Taimo. Alguma comunicação social moçambicana mencionou a presença no BMI do grupo Focus 21, ligado a Armando Guebuza, mas a nossa investigação não conseguiu confirmar.

Em meados de 2003, o BMI teve de aumentar o seu capital social de 2 para 4 milhões de USD em função de prejuízos verificados nos primeiros anos de actividade¹². Na altura, alguma imprensa moçambicana colocava uma questão pertinente: porque é que entidades públicas como o INSS e a EDM tinham de cobrir prejuízos de um banco privado; qual era a legitimidade dessa operação; o que ganhava o Estado? Aliás, o INSS tem acções noutros bancos moçambicanos¹³. Por lei, as empresas públicas são autónomas, mas isso não significa que o Governo não tenha a tutela sobre elas, incluindo sobre as suas decisões mais significativas. Numa democracia cabe aos deputados da Assembleia da República exercerem a fiscalização sobre os actos da governação. No caso do BMI, onde deputados de peso do Partido Frelimo são sócios, o que se pode esperar?

¹² Sobre o BMI, o ano de 2004 trouxe uma novidade: o Banco de Moçambique anunciou que o BMI era um banco que não cumpria algumas regras de ouro estabelecidas pela autoridade reguladora.

¹³ Em 2003, o INSS não revelou os seus balanços financeiros e as suas políticas de investimento. Os balanços financeiros submetidos foram produzidos pela gestão cobrindo o ano fiscal de 2002 e publicadas em Novembro de 2003. A folha de balanços tornada pública mostra que do total dos bens do INSS em 2002, pelo menos 48% foram retidos em bancos, sob a forma de numerário (33.5%) ou sobre investimentos em acções (14.9%). Isto representa um aumento considerável dado que em 2001 a situação era de 10.8% em depósitos em numerário e 0,4% em investimentos(Scanteam, 2004).

Outra evidência empírica que realça a precariedade das nossas regras de conflito de interesse tem a ver com a concessão dos créditos do tesouro. De acordo com o Governo, a decisão sobre a concessão dos créditos do tesouro são tomadas pelo Ministro do Plano e Finanças. Observando a lista de empresas beneficiárias dos créditos concedidos em 2001, constata-se que uma delas é a Inagrico. A Inagrico é uma empresa virada para área de indústria, agricultura e comércio, tendo como um dos sócios o conhecido e respeitado advogado, António Albano Silva. Só que Albano Silva é marido da Ministra do Plano e Finanças, Luísa Diogo, que decidiu a concessão dos créditos.

Em Moçambique também não temos regras de conflito de interesse que incidam sobre a figura do Presidente da República. Se Guebuza ou Dhlakama ganharem as eleições, nada na lei diz que eles não podem tomar decisões que beneficiem os seus interesses empresariais. Esta lacuna parece grave pois o cargo de PR não tem a ver com uma área específica de actividade como acontece com um Ministério. De acordo com a Constituição da República, o PR é o chefe do Governo, orientando toda a política governamental e gozando de iniciativa de legislar, nomeadamente através de actos normativos que ganham a forma de decreto e despacho presidencial¹⁴.

Sobre o PR não recai qualquer regra de conflito de interesse nem sobre ele há a obrigação de declaração de bens. Tanto a 4/90 e a 7/98 afectam os dirigentes superiores do Estado e os titulares de cargos governativo, mas não se inclui o PR, que, de acordo com a Constituição da República, é um órgão de soberania. Eis a situação que Armando Guebuza pode vir a encontrar se chegar a Ponta Vermelha, ele que tem um império de interesses e ligações empresarias. Eis a situação que Afonso Dhlakama pode vir a encontrar se chegar a Ponta Vermelha, ele que é alegadamente um mau gestor, segundo fontes da Renamo (corremos o risco de Dhlakama andar com o OGE nos bolsos, como anda com os dinheiros da Renamo?).

Uma faceta curiosa desta matéria é o próprio entendimento que Guebuza tem sobre regras de conflito de interesse, etc. Numa recente entrevista no canal STV¹⁵, poucos dias antes do início da campanha eleitoral, o jornalista perguntou-lhe o que é garantia que ele não usaria os poderes de Presidente da República para beneficiar as suas empresas. Guebuza respondeu peremptoriamente: “A Constituição da República”. E acrescentou que “a Constituição é que vai garantir que eu não faça a gestão das minhas empresas”.

¹⁴Constituição da República de Moçambique (2001): Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo. Com a revisão da Constituição aprovada a 16 de Novembro de 2004, à figura de PR já recai uma limitação: ele já pode ser processado judicialmente e ser alvo de “impeachment” pelos crimes praticados no exercício das suas funções. É um avanço, mas muito limitado.

¹⁵ Entrevista de Armando Emilio Guebuza ao jornalista Jeremias Langa transmitida na noite de 12 de Outubro de 2004. STV, Maputo.

Mas a Constituição de Moçambique não estabelece nenhuma incompatibilidade entre as funções de Presidente da República e de empresário. Nenhuma alínea da lei fundamental diz que o Presidente da República, tendo empresas em quase todos os sectores de actividade, não deve tomar decisões sobre matérias que toquem interesses económicos nessas áreas. E nada proíbe Guebuza de ter empresas. Aliás, a Constituição defende o direito de propriedade e, como cidadão, Guebuza pode ter as propriedades que quiser. Como Presidente também.

Em Moçambique nenhuma lei faz a gestão de conflitos de interesses no caso de o Presidente ser também empresário. Esta lacuna suscita algumas questões tendo em conta duas evidências empíricas: a primeira é que Armando Guebuza tem acesso a créditos do tesouro, através da Mavimbi, sem transparência, a juros concessionais, sem garantias; a segunda é que Guebuza tem uma vastidão de interesses em tudo o que é actividade económica em Moçambique, sendo de destacar o sector das pescas, uma das suas principais e visíveis fontes de acumulação.

Uma questão é: como é que será a concessão de créditos do tesouro num quadro em que o Presidente da República também é empresário? E se for Dhlakama, que revela uma ganância de enriquecimento? O processo vai continuar? Os montantes vão aumentar? Haverá transparência? Haverá garantias? A Mavimbi continuará a ter acesso a esses créditos? Os seus inúmeros parceiros também?

Outra questão é: terá Armando Guebuza coragem para, tendo interesses lucrativos no sector das pescas, impor uma gestão racional e cuidada da pescaria dado o crescente declínio de pescado em Moçambique, seja por causa do esforço de captura, seja pela ruínosa gestão ambiental?¹⁶ Ou Guebuza irá em contrapartida aumentar os TACs (Total Admissível de Captura) dado que para ele interessará mais o lucro que as externalidades negativas decorrentes dessa ganância? Irá ele colocar a Mavimbi a tomar conta do Ministério das Pescas?

Estas são questões imediatas que se colocam em face da ausência de regras de conflitos de interesse que regulem a actuação de um Presidente da República-Empresário.

¹⁶ De acordo com um estudo do Instituto Nacional de Investigação Pesqueira (2004) a captura da pesca industrial (incluindo as embarcações semi-indústrias congeladoras) foi de 7117 toneladas em 2002, o que significa que foi 15% inferior á captura de 2002 e a mais baixa desde 1994. O estudo mostra um cenário terrível, a que não está alheio o esforço de captura por parte das empresas de pesca, recomendando que esse esforço seja reduzido em cerca de 35% atingindo 180 mil horas padronizadas, que representam o nível de esforço de pesca do período 1982-1987. Uma das variantes recomendadas na direcção da redução desse esforço é o alargamento dos períodos de veda para 4,5 meses, ao invés dos actuais dois meses. *Palha de Sousa et al, (2004) The Shallow Water Shrimp at Sofala Bank in Mozambique. Instituto Nacional de Investigação Pesqueira. Maputo*

6.As Fragilidades no Procurement Público

Numa democracia em construção, um dos indicadores de peso é a transparência a todos os níveis da governação. Uma das áreas onde a transparência é regra de ouro é o procurement. O procurement tem a ver com as compras de bens e serviços por parte do Estado. Envolve arranjos que regulam a compra de bens e serviços e as concessões que o Estado faz. Regras de transparência claras impõem concursos públicos e evitam que o Estado compre gato por lebre; evitam o favorecimento por parte de quem decide, o tráfico de influência e as burlas.

Em Moçambique, o procurement e os concursos públicos são áreas vulneráveis onde oportunidades de corrupção ocorrem em função das fraquezas institucionais; são potenciais fontes de abuso de fundos públicos. Até que ponto um novo Governo em Moçambique vai ter uma coragem férrea para levar a cabo uma reforma efectiva no procurement?

No nosso caso, o procurement ainda não funciona de acordo com os padrões internacionais e são muitas as queixas de que determinadas concessões são atribuídas em função de interesses ligados a figuras do Partido Frelimo. Uma das queixas mais recentes foi a da atribuição da licença para o 2º operador de telefonia móvel. Uma firma moçambicana que também havia concorrido queixou-se de tinha sido preterida a favor de uma outra que estava bem posicionada junto de figuras-chave do Partido Frelimo.

No geral, as regras de procurement são fracas e permissivas à corrupção. Alguns estudos apontam diversas fragilidades e uma transparência limitada, levando a um ineficiente uso de recursos públicos e a uma alta vulnerabilidade do sistema para a corrupção. Um relatório elaborado pela KPMG Moçambique para o Ministério do Plano e Finanças¹⁷ mostra que no sistema de administração das finanças públicas não existe um plano de procurement, designadamente um plano que deveria conter informações sobre tipos de bens e serviços a serem contratado/comprados, uma codificação dos concursos e um *timeframe* de execução dos concursos, etc. Por outro lado, de acordo com o mesmo relatório, os membros dos comités de avaliação não assinam declarações de imparcialidade, etc.

O documento síntese do Joint Review Meeting (2004), o *Aide Memorier*, refere que em Moçambique vários empresários apontam que os concursos públicos não tem sido claros e sobre as preferências de determinadas compras recaem suspeitas de que não se baseiam em critérios de isenção, qualidade e preço, mas em função dos pagamentos que os membros das comissões de avaliação recebem de suborno. Esta prática prejudica o Estado.

Uma recente auditoria da ajuda da SIDA (Cooperação Sueca) ao Ministério de Educação, levada a cabo pela Ernst & Young, revela que as regras de procurement que existem não são

seguidas. “Facturas e recibos representando cerca de metade de todos os pagamentos foram dados como desaparecidos; as contas de reconciliação eram duvidosas, mais de metade dos pagamentos não foram devidamente tratados, as regras foram desvirtuadas e despesas não relacionadas com os propósitos do financiamento foram feitas” (*Ernst & Young, Report on Additional Procedures for Mined, 16 June 2004*).

A situação parece dramática a este nível. Um estudo da Scanteam¹⁸ diz que as auditorias da Inspecção-geral de Finanças apontam para o mesmo problema de falta de cumprimento das regras. “É muito difícil um funcionário público ter acesso ao livro de regras do procurement e não tem havido treino nessa matéria”. O relatório acrescenta que “é muito claro que indivíduos bem colocados nos centros de decisão tem obtidos vantagens das fragilidades de *oversight* e das funções de controlo, para enriquecerem-se, eles próprios, através do procurement público, incluindo com dinheiros da cooperação internacional”.

Os principais parceiros de cooperação com Moçambique sustentam, no entanto, que tem havido progressos na reforma do procurement (*Aide Memorie, 2004*). Com efeito, Moçambique ainda não tem um novo Código do Procurement que possa dar maior transparência, mas uma medida relevante foi tomada este ano: a suspensão da prática legal, oficial, que permitia que concorrentes a fornecimentos ao Estado podiam oferecer subornos a membros das comissões de avaliação. Era uma espécie de institucionalização da corrupção, na sua forma de suborno, e tinha sido estabelecida por um Diploma Ministerial de 1995, a altura em que o Ministro do Plano e Finanças era Tomás Salomão.

O despacho, datado de 20 de Junho de 1995, estabelecia a regra de os avaliadores dos processos de aquisição de bens, empreitadas de obras públicas e requisição de serviços do Estado, cobrarem comissões em dinheiro como incentivo ao seu trabalho. A par desse despacho, foi emitida uma circular no Ministério do Plano e Finanças, que dizia que funcionários das comissões de avaliação tinham direito a uma parte dessas comissões, até 35%. Despacho e circular foram revogados este ano na sequência de pressões dos doadores. O despacho de revogação, datado de 22 de Março de 2004, estabelece “a proibição da contratação condicionada a recepção de importâncias concedidas a título de comissão por compra ou desconto na aquisição de bens, empreitadas de obras públicas e requisição de serviços pelo Estado; proibição da recepção de importâncias concedidas a título de comissão por compra ou desconto na aquisição de bens, empreitadas de obras públicas e requisição de serviços pelo Estado”.

¹⁷ KPMG Moçambique (2004): Public Financial Administration Procurement Review for the year ended 31 December, Maputo.

¹⁸ Scanteam, Analysts and Advisers (2004): Public Management Assessment, Mozambique, Final Report Oslo.

A questão que se coloca é se a suspensão dessa prática foi devidamente explicada aos vários níveis de gestão da coisa pública e se está a ser monitorizada. Porquê? Porque a nossa investigação encontrou indícios de que prática de cobrança de comissões e gratificações na administração pública, incluindo a municipalizada, continua. Um desses indícios é um documento chamado “Modelo da Proposta de Preço”, que um dado município em Moçambique usa quando aborda fornecedores. É um impresso que os fornecedores têm de preencher em resposta a uma solicitação de preço. Nele devem discriminar os itens, as quantidades, os preços e confirmar de que nos custos dos materiais estão incluídos todos os impostos e taxas devidos, etc. Mas o Modelo contém também uma alínea que é um escândalo no presente contexto condenação da corrupção na função pública. A alínea reza assim: “As comissões e gratificações, se as houver, pagas ou a serem pagas por nós a agentes, relativamente à presente proposta e à execução do contrato se este nos for adjudicado, são as seguintes”. A seguir, o fornecedor terá de preencher o nome e endereço do agente, o valor e a moeda e a finalidade da comissão ou gratificação.

Como é que será o procurement público na era do Presidente-Empresário? Por exemplo, este ano os moçambicanos viram a Cornelder vencer o concurso para o controlo do Porto de Quelimane, mas o processo não foi devidamente divulgado na opinião pública.

7.Reforçar e dar independência às instituições de controlo

Em qualquer contexto democrático a corrupção no sector público combate-se (ou controla-se) com a existência de instituições de accountability efectivas¹⁹. São várias e vão desde o enquadramento penal aos códigos de conduta para circunstâncias específicas, passando pelos *oversights* do legislativo (comissões de inquérito, etc.), sistemas de controlo, instituições superiores de auditoria que sejam independentes do Governo (com o poder de inspeccionar, regular e reportar sobre os aspectos de gestão do bem público), fiscalização interna, etc.

Em Moçambique, a Inspeção-geral do Estado (IGE) e Tribunal Administrativo (TA) têm a responsabilidade de realizarem as auditorias interna e externa do sector público, respectivamente. Mas, de acordo com o já citado relatório da Scanteam sobre a gestão das finanças públicas em Moçambique, ambas não têm capacidade suficiente. O Tribunal Administrativo tem a dever legal de fazer uma auditoria à Conta Geral do Estado, que é anual. O TA faz análises à Conta do Estado desde 1998, mas essas são apresentadas à Assembleia da República 20 meses após o término do ano fiscal. O TA deve auditar cerca de 800 contas de

instituições do sector público. Em 2001, o TA só conseguiu auditar cerca de 400. Em 2003, o TA apenas fez 8 auditorias específicas. Isto significa que apenas 1% das 800 contas foram escrutinadas, o que é o índice extremamente baixo. Para a Scanteam, uma das grandes lacunas presentes é que as auditorias do TA são fornecidas apenas aos doadores e não ao público moçambicano.

O relatório realça que este dever de o TA auditar as contas do Estado parece ser aceite por todas as instituições relevantes do Estado, considerando-se uma operação fundamental e inteiramente indispensável para que o apoio dos doadores ao Orçamento Geral do Estado permaneça. Mas “a operação continua a ser lenta. A compilação que o Ministério do Plano e Finanças faz à CGE só termina um ano depois do ano em análise; e o TA leva um tempo substancial depois desse ano posterior ao ano em análise. Em Moçambique foi introduzido um novo quadro legal dentro do qual o tempo foi reduzido para 12 meses, em linha com os standards regionais. Se isso for cumprido, o TA vai ter de, em 2005, auditar as contas do Estado de 2003 e 2004”.

Há evidências que apontam que as deficiências no exercício da fiscalização prévia (no caso de contratos e decisões de execução orçamental e não no caso da Conta Geral do Estado) por parte do Tribunal Administrativo não dependem apenas das suas fragilidades, mas da falta de uma cultura de prestação de contas por partes das entidades sujeitas a essa fiscalização. Um estudo elaborado sobre a matéria²⁰ refere que “apesar dos programas de formação realizados pelo Tribunal Administrativo, as administrações sujeitas à fiscalização prévia estão *‘em falta’*. Um balanço dos resultados obtidos com os referidos programas de formação ou divulgação demonstra uma fraca resposta por parte das entidades que integram a Administração Pública em matéria de instrução dos processos dos actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia”. Por exemplo, “os entes sujeitos à fiscalização prévia não facultam os contratos (*‘o fluxo processual no que concerne os contratos é insignificante’*)²¹; os processos são deficientes no que concerne a sua instrução o que provoca demoras no processo de fiscalização prévia”.

Noutra avaliação do Scanteam (Avaliação do Risco Fiduciário Moçambique, Esboço/Projecto do Relatório Oslo, 2004), a pesquisa concluiu que em Moçambique “a gestão da economia tem sido satisfatória mas a abrangência e a transparência do orçamento é fraca,

¹⁹ Ver Countering Public Sector Corruption: an overview of corruption prevention measures in OECD countries, 1997.

²⁰ O autor, um académico, facultou-nos o estudo mas pediu que não revelássemos a fonte. Fica aqui cumprido o acordo.

²¹ Durante o ano de 2001 foram recebidos 48 processos relativos a contratos, dos quais 38 foram devolvidos para melhor instrução. No ano 2002 foram recebidos 100 processos atinentes a contratos, tendo sido devolvidos 85. Em 2003 foram recebidos 363 processos, tendo sido devolvidos 239 e recusados o visto 31, por irregularidades diversas (Fonte: Tribunal Administrativo).

planificação a médio prazo e a orçamentação são fracas, a execução orçamental e os relatórios de prestação de contas apresentam bastantes fraquezas”. É consensual que uma auditoria externa de alta qualidade é um requisito essencial para que haja transparência no uso dos fundos públicos.

8. Responsabilização, moralização e clientelismo

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

Ao agir em nome do Principal, um Agente terá de exercer uma certa discricção; e quanto maior for o leque de assuntos (medidas em termos de efeitos para os interesses do Principal) que ele pode exercer, a sua discricção aumenta. De acordo com Banfield, a situação inclui terceiras partes, pessoas ou entidades abstractas, as quais podem ganhar o perder em função da acção do agente. Mas nesta relação há regras (leis e outras normas sociais) cuja violação encerra a probabilidade de penalização (Custos)²² que é imposta ao violador. Nalguns casos essas regras podem ser mais ou menos ambíguas ou vagas e às vezes não existe a certeza de que elas possam ser aplicadas.

Banfield descreve também as situações em que um Agente é corrupto. Um Agente é pessoalmente corrupto quando sacrifica os interesses do Principal em seu benefício, minando a confiança existente; um agente é oficialmente corrupto se, servindo o interesse do principal, viola as regras conscientemente, agindo ilegalmente e fora dos padrões éticos, prejudicando os interesses do seu Principal. A questão dos Custos a que o Agente incorre é relacionada com os níveis de dependência que marcam as relações entre as duas entidades. Antes de tudo, é preciso ficar claro que os Agentes são dependentes em vários graus; mas quanto mais independentes forem, maiores serão os Custos que pode acarretar por um acto de corrupção. A noção de Custos que Banfield expõe deve ser vista como significando um Desincentivo²³. Os Agentes recebem um

²²Não é nossa intenção enfatizar apenas os custos penais/formais, logo institucionais, descurando os custos morais de que fala Alessandro Pizzorno (em “Lo Scambio Occulto”, de Donatella della Porta). No entanto, há autores que advogam que o controlo da corrupção não se faz com cruzadas morais; as pessoas reagem às estruturas de incentivos e não aos apelos morais (Diamond, 2000).

²³A dinâmica entre os incentivos e os desincentivos na relação entre o Principal e o Agente parece fundamental para se compreender o alcance desta teoria no estudo da corrupção. Nos Estados Unidos da América, com a sua natureza fragmentada de autoridade tanto dentro como entre o Governo federal, o

conjunto de incentivos que o vão motivar a obedecer e ser leal ao Principal; mas também há um conjunto de desincentivos em caso de desobediência, como o risco de perda de emprego ou de direitos de pensão; estes riscos são desincentivos à desobediência. Estes riscos têm a ver com a responsabilização.

Outro conceito fundamental para a nossa análise é o de *clientelismo*. Lemerchand e Keith (2000) no seu texto “Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis”, defendem que, diferentemente dos conceitos de classe e etnicidade, que são entidades grupais, o clientelismo refere-se a relações personalizadas e recíprocas entre um inferior e um superior, que detém recursos desiguais. Ao contrário do tipo ideal das relações burocráticas, as normas, a racionalidade, o anonimato, o universalismo estão ausentes da relação patrono/clientela. Pelo contrário, a afectividade é o principal elemento desta relação. O clientelismo deve ser visto como um conjunto de relações mais ou menos personalizadas, afectivas e recíprocas entre actores ou conjunto de actores detendo recursos desiguais e envolvendo benefícios mútuos que têm ramificações políticas para além da esfera imediata da relação. Esta formulação sugere três critérios gerais de caracterização do clientelismo político: a variável tendência de assimetria entre os actores; a extensibilidade e durabilidade da relação; o carácter transaccional. Os autores enfatizam também um elemento que consideram fundamental: a questão da lealdade envolvida. Essa lealdade vai ser o resultado da discrepância de status, poder, influência e controlo de recursos diferentes entre os actores envolvidos, o que só serve tanto para segregar como para unir os patronos e clientes.

Se a responsabilização é uma coisa que ainda não existe em Moçambique, o clientelismo é uma prática muito observável na nossa sociedade. A ausência da responsabilização não é um incentivo para que o agente cumpra as suas obrigações e preste contas; pelo contrário, é um incentivo para que o agente continue a transgredir as normas de isenção e transparência; é um incentivo ao clientelismo, ao nepotismo e à delapidação dos cofres do Estado e dos dinheiros da cooperação internacional. Isto quer dizer que se duas auditorias distintas revelam que o Ministro da Educação, Alcido Ngwenha, e o Reitor da Universidade Eduardo Mondlane, Brazão Mazula, são responsáveis pela corrupção nas instituições que dirigem e não há qualquer responsabilização

Estado e as jurisdições locais, o principal incentivo do sistema é o dinheiro, para além de outros incentivos materiais; nos níveis mais baixos da hierarquia governamental, a segurança no trabalho é um incentivo importante; nos níveis médios, a simples ideia de participação em grandes assuntos, servindo boas causas, e a partilha do carisma atribuído aos corpos de elite (como o FBI), também é considerado como um incentivo importante; e ao nível do topo, o poder e a glória funcionavam como incentivos, sendo muito difícil encontrar um funcionário governamental ao mais alto nível que tenha aceiteado uma nomeação apenas em busca de vantagens pecuniárias.

por parte da tutela, o Ministro e o Reitor vão ganhar um incentivo para continuarem as mesmas práticas²⁴.

Aliás, o Ministro é actualmente um dos responsáveis pela campanha eleitoral da Frelimo e é candidato a deputado da Assembleia da República pela cidade de Maputo num lugar elegível. O reitor da UEM é o Director do Observatório Eleitoral, um organismo que tem justamente um dos pilares a promoção da transparência. Mesmo que Alcido Ngwenha tenha sido tido por uma auditoria internacional como corrupto, o Partido Frelimo não o responsabiliza e coloca-o na lista de eleição para deputados. No caso do reitor da UEM, a auditoria de que fazemos referência é arrasadora: “O reitor da UEM, Brazão Mazula, tem a maior responsabilidade pelas correntes práticas de corrupção na universidade. Essas práticas são facilitadas pela chefe das relações públicas, Zita Usta”. Apesar destas evidências, Brazão Mazula continua a pedra e cal reitor da UEM e os indícios mostram que a universidade vive o seu maior descalabro ao nível da gestão de fundos e da academia. E o Director do Observatório Eleitoral tem vindo a pedir transparência no processo eleitoral em curso.

A classe política moçambicana já teria dado passos firmes no controlo da corrupção, se quisesse. A recente aprovação do Lei Anti-Corrupção vem reforçar um enquadramento penal que já existia, mas que foi completamente ignorado. O crime de corrupção já estava previsto nos artigos 318 e 321 do Código Penal em vigor em Moçambique. O mesmo Código apresenta um conjunto de artigos que se podem inscrever com maior ou menor dificuldade no conceito de corrupção na administração pública, nomeadamente o artigo 322 que se refere a aceitação de oferecimento ou promessa por empregado público, o artigo 314 que versa sobre a concussão, o artigo 315 que penaliza a imposição arbitrária de contribuições, o artigo 316 que sanciona o recebimento ilegal de emolumentos, o artigo 317 que pune a aceitação de interesse particular por empregado público, o artigo 313 que versa sobre o peculato, o artigo 218 que aborda a falsificação praticada por empregado público no exercício das suas funções, etc.

Os casos de Ngwenha e Mazula não mereceram uma sanção pública do Governo. Porquê? Porque, arriscamos, os quadros mentais que governam as práticas clientelistas, os canais de reciprocidade (e cumplicidades) com que as elites se sustentam e as clientelas se reproduzem não permitiram. O Estado moçambicano permanece essa entidade híbrida, formalmente moderno mas mergulhado em formas de governação neo-patrimoniais e informais. O Reitor é designado pelo Chefe de Estado mas a duração do seu mandato não está regulada na lei.

²⁴ No caso de Alcido Ngwenha, ver Ernst & Young (2004): Report on Additional Procedures for Mined; no caso de Brazão Mazula, ver Tom Alberts et al (2004): Support to UEM's Reconstruction of Research Cooperation. Inception Report, Amsterdam and Stockholm.

A responsabilização dos titulares de cargos governativos (as leis 4/90 e 7/98 são aplicáveis tanto ao Ministro Ngwenha como a reitor da UEM) podia ser um factor de credibilização do sistema de controlo das finanças públicas em geral e da fiscalização prévia em particular. Não seria senão a concretização de um princípio já consagrado na Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro: “1. Os titulares dos cargos públicos (...) respondem financeira, disciplinar, criminal e civilmente nos termos da lei, pelas infracções que praticarem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental ou financeira” (Artigo 66).

9. Conclusão

Transparência, integridade, regras de conflito de interesse, etc., são instituições carentes em Moçambique. Clientelismo, nepotismo, favorecimentos, tráficos de influência são instituições enraizadas. A corrupção tem muito espaço para desenvolver-se. Por exemplo, no caso das declarações dos bens, o indicador de transparência não é o simples depósito das declarações num dado tribunal e o acesso restringido a um pequeno grupo de pessoas: é o acesso da opinião pública. No caso da gestão dos fundos públicos (ex. relatórios orçamentais, balanços financeiros anuais, créditos do tesouro) um indicador de transparência é o acesso do público a essa informação. A transparência vai depender de se a informação é publicada no devido tempo, se ela pode ser acessível ao público. Numa economia de mercado, o acesso a crédito do tesouro implicaria um concurso público.

Um dos grandes problemas de Moçambique no que concerne à luta contra a corrupção não é necessariamente a ausência de leis. Como já notamos, existem leis. E, nos últimos tempos, o Governo deu, com o apoio dos doadores, passos firmes estabelecendo uma Unidade Anti-Corrupção junto da Procuradoria-geral da República, melhorando o sistema de gestão das finanças públicas com a aprovação do SISTAFI. A Assembleia da República (AR) aprovou uma Lei Anti-Corrupção e está em curso a revisão da lei que regula o *procurement* público.

O estabelecimento de regras de declaração de bens, de incompatibilidades e conflito de interesses foram uma tentativa de Moçambique se adaptar às regras da democracia, mas o Estado continuou a ser gerido na sua tradição de clientelismo e nepotismo. As novas regras são precárias e as leis existentes não são aplicadas. Houve alguns avanços na reacção institucional face à corrupção em Moçambique, mas foram avanços insuficientes para serem anti-corpos eficazes.

As lacunas institucionais, a ausência de vontade política na responsabilização de dirigentes ao mínimo indício, a degradação de valores morais na sociedade, as pressões político-partidárias, a vontade de enriquecimento rápido, continuam a expor o bem público à expropriação de uma pequena elite política e as clientelas.

Uma interpretação-chave sobre a natureza do Estado-pós colonial em África é feita com base na noção de neo-patrimonialismo²⁵. Elementos de neo-patrimonialismo parecem observáveis em Moçambique quanto tentamos perceber as tendências que a corrupção percorre. A precariedade do desenho institucional em face das oportunidades de corrupção pode ser estratégica para a reprodução das elites. E a reprodução das elites assenta na chamada grande corrupção.

Talvez por isso os discursos sobre a corrupção apontam apenas baterias contra a pequena corrupção, aquela que na abordagem de Huntington (1968) até pode ser funcional para a paz social moçambicana. Num artigo de 2003, Nicolas Van de Walle²⁶ repisa o argumento de que o clientelismo político cada vez mais constitui o mecanismo primário de acomodação e integração de uma pequena elite política, mais do que a patronagem partidária de massas. Em Moçambique há demasiado material empírico que sustenta esta asserção.

²⁵De acordo com Jean-François Médard, o Estado neo-patrimonial é subproduto de uma tentativa de transferência de tecnologia política e administrativa (...) iniciada com o Estado-colonial e prosseguida com o Estado-pós colonial; trata-se de um processo que levou a que se tivéssemos hoje uma entidade híbrida, ou seja, um Estado que não é nem moderno nem tradicional; um Estado africano não é um Estado patrimonial, mas um Estado *patrimonializado*, pois combina princípios contraditórios do Estado moderno e do patrimonialismo, que na Europa marcou o absolutismo. Médard descreve algumas práticas do neo-patrimonialismo como sendo o clientelismo e o *patronage politique*. O primeiro conceito remete para uma relação de troca de favores pessoais entre pessoas que controlam recursos desiguais; o segundo remete para uma relação de troca fortemente personalizada, onde se distribui favores de ordem política ou administrativa. Uma das contribuições mais notáveis de Médard neste debate é a de que o que caracteriza o neo-patrimonialismo é uma ausência total de distinção entre o público e o privado. Para Médard, mesmo quando a distinção entre os domínios público e privado existe em termos legais e formais, ela não funciona na política diária pois é contraditória com certas normas culturais. Médard dá o exemplo desta contradição com o dilema do exercício legal-racional da autoridade e a normas de lealdade que o agente público tem para com os familiares e amigos (MÉDARD, J-François: L'Etat Post-Colonial en Afrique Noire. L'Interprétation Néo-Patrimoniale de L'Etat. In *Anàlisi*, Bordeaux, pp.125-133.)

²⁶ Nicolas Van De Walle (2003): "Meet the New Boss, Same as the Old Boss"? The Evolution of Political Clientelism in Africa. Michigan State University Center for Global Development.

10. Referências Bibliográficas

BANFIELD, Edward (1975): Corruption as a Feature of Governmental Organization, *Journal of Law and Economics*, XVIII (3), December, 587-607, in Williams, Robert (2000), *Explaining Corruption*, UK.

BATLEY, Richard (2002): A Country Case Study Mozambique. International Development Department School of Public Policy.

BERLIN University of Technology and German Technical Cooperation (2004): Inhambane Investment Climate Survey. Results and Suggestions.

ÉTICA Moçambique (2001): “Estudo Sobre Corrupção”, Maputo.

CONSTITUIÇÃO da República de Moçambique (2001): Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

ÉTICA Moçambique (2003): Principais Resultados do Estudo Sobre a Boa Governação, Maputo).

DOIG, A. e THEOBALD, R. (2000): *Corruption and Democratization*. Frank Cass, London

DIAMOND, Larry (2000): *Institutions of Accountability to Control Endemic Corruption*. Stanford University.

GASTROW, Peter, e MOSSE, Marcelo (2001): “Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks”. Comunicação apresentada no seminário “Organised crime, corruption and governance in the SADC Region”, Pretoria, 18-19 Abril 2002.

HAMILTON, Booz Allen et al (2002): *Assessment of Corruption and Red Tape as Barriers to Trade and Investment in Mozambique*. USAID.

HANLON, Joseph (2001): “Matando a Galinha dos Ovos de Ouro”, Metical, Maputo.

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

HARDING, Alan and GERSTER, Richard (2004): *Learning Assessment of Joint Review*. Final Report to the Government of Mozambique and Programme Aid Partner.

HUNTINGTON, Samuel, (1968): *Modernization and Corruption*”, *Political Order In Changing Societies*. Yale University Press.

JOINT REVIEW (2004): *Aide-Mémoire*, Maputo

KPMG Moçambique (2004): *Public Financial Administration Procurement Review for the year ended 31 December*, Maputo.

LEMERCHAND, René, e LEGG, Keith (2000): Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis. In *Corruption in the Developing World*, Robert Williams and Robin Theobald (Eds) Edward Elgar.UK

MAINWARING, Scott (???): Democratic Accountability in Latin América: Introduction (???)

MÉDARD, J-François: L'Etat Post-Colonial en Afrique Noire. L'Interprétation Néo-Patrimoniale de L'Etat. In *Anàlisi*, Bordeaux, pp.125-133.

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

OCCD (1997): Countering Public Sector Corruption: an overview of corruption prevention measures in OECD countries.

PALHA de Sousa et al, (2004): The Shallow Water Strimp at Sofala Bank in Mozambique. Instituto Nacional de Investigação Pesqueira. Maputo.

SCANTEAM (2003): Estudo de Apoio à Unidade Anti-Corrupção, Procuradoria-geral da República de Moçambique. Oslo.

SCANTEAM (2004): Avaliação do Risco de Fiduciário Moçambique. Esboço/Projecto do Relatório. Oslo.

SCANTEAM (2004): Public Management Assessment, Mozambique. Final Report. Oslo.

THE WORLD ECONOMIC FORUM (2003): African Competitiveness Report.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (2003): Parecer Sobre a Conta Geral do Estado relativo ao exercício económico de 2001. Maputo.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (2004): Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2002. Tribunal Administrativo, Maputo.

MEDIAFAX (7/10/2002): A Explicação do Governo.

TOM Alberts et al (2004): Support to UEM's Reconstruction of Research Cooperation. Inception Report Amsterdam and Stockholm.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL (2002): Legislação Principal para o Dirigentes Superiores do Estado e Titulares dos Cargos Governativos, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

VAN DE WALLE, NICOLAS (2003): "Meet the New Boss, Same as the Old Boss"? The Evolution of Political Clientelism in Africa. Michigan State University Center For Global Development.

