



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Corrupção na Administração Pública em Moçambique: Uma Análise das Reformas
do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção - Caso
CEDSIF (2015-2023)**

Candidato: Henrique Feliciano Mbenhane

Supervisor: Baltazar Muianga, PhD.

Maputo, Agosto de 2025

**Corrupção na Administração Pública em Moçambique: Uma Análise das Reformas do
Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção - Caso CEDSIF
(2015-2023)**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública no Departamento de Ciências Políticas e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane.

Candidato: Henrique Feliciano Mbenhane

Supervisor: Baltazar Muianga, PhD.

Mesa de Júri:

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo, Agosto de 2025

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
EPÍGRAFE	ii
DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS.....	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Introdução.....	1
1.2. Justificativa e relevância	4
1.3. Objectivos da pesquisa.....	5
1.3.1. Geral.....	5
1.3.2. Objectivos específicos	5
CAPÍTULO I – DA REVISÃO DA LITERATURA À PROBLEMÁTICA	6
2.1. A corrupção associada à burocracia e enraizada em factores culturais e valores sociais6	
2.2. A corrupção motivada pela ausência e fiscalização dos três poderes: legislativo, executivo e judicial.....	10
2.3. Reformas do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção	14
2.3.1. Estratégia Global das Reformas do Sector Público 2001-2011	14
2.3.2. Da ERDAP a EPCCAP: o percurso das estratégias da AP ao problema de pesquisa 16	
2.4. Hipóteses	20
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	21
3.1. Enquadramento Teórico	21
3.1.1. Teoria dos Jogos e da Escolha Racional	21

3.1.2.	O Neo-institucionalismo	23
3.1.3.	Modelos de administração pública.....	25
3.2.	Enquadramento conceptual	29
3.2.1.	Corrupção.....	29
3.2.2.	Tipos de corrupção.....	30
3.2.3.	Reforma.....	32
3.2.4.	Sector Público	34
3.2.5.	Estratégia.....	36
3.2.6.	Políticas Públicas	38
3.2.7.	Formulação de Políticas Públicas	39
3.2.8.	Participação nas Políticas Públicas	43
CAPÍTULO III – METODOLOGIA		47
4.1.	Tipo de Pesquisa.....	47
4.2.	Método de Abordagem.....	48
4.3.	Técnicas de Recolha de Dados.....	48
4.3.1.	Análise Documental.....	48
4.3.2.	Análise bibliográfica.....	48
4.3.3.	Entrevista	49
4.4.	População e Amostra.....	49
4.4.1.	População.....	49
4.4.2.	Amostra e Técnicas de Amostragem	50
4.5.	Critérios de inclusão e exclusão na amostra.....	50
4.6.	Técnicas de análise de dados.....	51
4.7.	Aspectos Éticos da Pesquisa	52
4.8.	Constrangimentos e superação	53
CAPÍTULO IV - ANÁLISE DAS REFORMAS DO SECTOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO - CASO CEDSIF (2015-2023).....		55

4.1. Breve histórico do CEDSIF.....	55
4.2. Perfil sócio-demográfico dos entrevistados	56
4.2.1. Matriz Teórico-Interpretativa.....	56
4.3. Análise das reformas do sector público no contexto da prevenção e combate à corrupção - caso CEDSIF (2015-2023).....	59
4.3.1. O desenvolvimento da corrupção ao longo dos anos de estudo.....	59
4.3.2. Fiscalização da corrupção na Administração Pública.....	60
4.3.3. Eficácia/Ineficácia das reformas e estratégias no combate a corrupção na Administração Pública.....	65
4.3.4. Disseminação da informação relativa à Prevenção e Combate à Corrupção na AP	69
4.3.5. Factores que concorrem a proliferação da corrupção no CEDSIF	71
4.3.6. Ambiente institucional no combate à corrupção na Administração Pública	73
4.3.7. Avaliação da Reforma do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção.....	75
CONCLUSÃO	78
RECOMENDAÇÕES	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
ANEXOS	92
APÊNDICES.....	93

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Níveis de desenvolvimento processual da corrupção em Moçambique	60
--	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Matriz Teórico-Interpretativa Aplicada ao Caso CEDSIF (2015–2023).....	57
--	----

DECLARAÇÃO DE HONRA

Eu, Henrique Feliciano Mbenhane, declaro, em palavra de honra, que a presente dissertação é resultado da minha investigação e das orientações do meu supervisor e que nunca foi apresentada parcial ou integralmente para obtenção de qualquer grau académico. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto e na bibliografia final.

Maputo, Agosto de 2025

(Henrique Feliciano Mbenhane)

EPÍGRAFE

“A corrupção é como uma doença que se espalha e enfraquece o corpo de uma nação.”

Nelson Mandela

“Nada é mais fácil do que criticar o Governo; nada é mais difícil do que fazer um Governo honesto.”

John F. Kennedy.

“A corrupção não é uma falha humana, é uma falha de um sistema que permite que ela floresça.”

Desconhecido

DEDICATÓRIA

"Tudo posso naquele que me fortalece." (Filipenses 4:13)

Dedico este trabalho a Deus por estar sempre comigo e me fazer acreditar que com a sua graça, tudo é possível.

Dedico este trabalho a mim mesmo, como um tributo à minha perseverança e ao caminho que percorri. A cada desafio enfrentado, a cada momento de dúvida e a cada conquista, sou grato por ter mantido a fé e a determinação. Este trabalho é o resultado do meu esforço incansável, da coragem de continuar mesmo quando tudo parecia difícil e da vontade de ir além dos meus limites. Que esta conquista seja um lembrete de que, com dedicação e resiliência, é possível superar qualquer obstáculo.

AGRADECIMENTOS

"Se clamares por entendimento e por inteligência alçares a tua voz; se buscares a sabedoria como a prata e como a tesouros escondidos a procurares, então entenderás o temor do Senhor e acharás o conhecimento de Deus." (Provérbios 2:3-5)

Em primeiro lugar, agradeço a Deus Todo-Poderoso, fonte de toda força e inspiração, por me guiar e por me proporcionar a graça e a sabedoria necessárias para superar os desafios.

Ao Professor Doutor Baltazar Muianga, meu supervisor, expressei minha profunda gratidão pela paciência e confiança em meu potencial, pelas críticas construtivas e apoio constante.

Ao corpo docente da renomada Universidade Eduardo Mondlane – UEM, e na mais antiga e prestigiada Faculdade de Letras e Ciências Sociais – FLCSS, Departamento de Ciência Política e Administração Pública – DCPAP, minha gratidão a cada docente que contribuiu para minha formação.

Aos meus colegas, com quem compartilhei não apenas conhecimentos, mas também risos e desafios, em particular, destacam-se: Aguinaldo Chindandali, Adérito Guirruogo, Orlando Bila, Sílvia Nhadwate, Chaquila Faz-Bem, Ernesto Gume e Obadias Massingue.

À minha amada família, meu porto seguro e maior motivo de luta dedico toda minha gratidão. Aos meus pais, Feliciano Mbenhane (*in memoriam*) e Lídia Chivambo Mbenhane, que me ensinaram o valor da perseverança e da humildade. Aos meus irmãos João, Sérgio, Samuel, Lúcia, Lídia e Albertina Mbenhane, que sempre estiveram ao meu lado, oferecendo apoio incondicional, amor e palavras de incentivo, mesmo nos momentos mais difíceis.

À minha querida parceira, Oclétia Tovela, obrigado por ser minha força, minha inspiração e meu refúgio nos momentos de incerteza.

Aos amigos queridos, Titos Quive, Júlia Ngulele, Arquimedes Tamele, Mauro Madogolele, Arcénio Changule, Jaime Bonga, Salvado Magule, Joana Salaúde, Carlota Saulosse, Maximiliano Martins, Solange Manhicana, Idelson Zandamela, Wilson Abubacar e Joia Macamo minha eterna gratidão pela amizade e pelo suporte constante.

Por fim, a todos que, directa ou indirectamente, marcaram esses anos de aprendizagem, amizade e crescimento, deixo o meu sincero e eterno obrigado. Este trabalho é um reflexo não apenas do meu esforço, mas de todas as mãos que me apoiaram ao longo do caminho.

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AP	Administração Pública
APG	Administração Pública Gerencial
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Formação
CIP	Centro de Integridade Pública
CIRESP	Comissão Internacional da Reforma do Sector Público
DRH	Departamento de Recursos Humanos
EPCCAP	Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública
EAC	Estratégia Anti-corrupção
EGRSP	Estratégia Global da Reforma do Sector Público
ERDAP	Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
FLCS	Faculdade de Letras e Ciências Sociais
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
MEF	Ministério da Economia e Finanças
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PGR	Procuradoria-Geral da República
PP	Políticas Públicas
SEMOR	Serviço de Modernização e Reformas
e-SISTAFE	Sistema de Administração e Finanças do Estado
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
TA	Tribunal Administrativo
USAID	Agência norte-americana para o Desenvolvimento Internacional
UEM	Universidade Eduardo Mondlane

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objectivo compreender as causas que concorrem à proliferação da corrupção no CEDSIF (2015-2023), no âmbito das reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública em Moçambique. A pesquisa fundamenta-se na Teoria dos Jogos e da Escolha Racional, com base nos contributos de autores como Olson (1965), Becker (1968) e Axelrod (1984), que concebem os agentes públicos como actores racionais que tomam decisões estratégicas com base em cálculos de custo-benefício e nas expectativas sobre o comportamento de outros actores institucionais. Esta abordagem permite analisar a corrupção como uma escolha lógica dentro de um sistema com incentivos disfuncionais, em que os ganhos da prática corrupta superam os riscos de punição. Para o seu alcance, recorreu-se a uma abordagem qualitativa e explicativa, subsidiada pelo método hipotético-dedutivo e à colecta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas com 20 participantes incluindo funcionários do CEDSIF, CIP, GCCC e outros funcionários públicos cujos dados foram tratados por meio de análise de conteúdo. Ao considerar como as reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção contribuíram para a proliferação da corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023, o estudo revela que a eficácia limitada dessas reformas se deve, em grande parte, à abordagem fragmentada e à falta de uma estratégia integrada que combine aplicação rigorosa das leis, transformação cultural institucional e promoção de maior transparência. Verificou-se que a interferência política compromete a aplicação imparcial das normas, enquanto a ausência de auditorias independentes fragiliza a capacidade de identificar e corrigir irregularidades, e a proteção deficiente dos denunciante desencoraja a exposição de práticas ilícitas condições que favorecem o avanço da corrupção na Administração Pública e, em particular, no CEDSIF. Foi possível verificarmos, que a persistência da corrupção no CEDSIF não decorre apenas da ausência de políticas públicas ou de falhas técnicas, mas sim da lógica interna de um sistema político-administrativo capturado: normas informais, favoritismo, interferência política e impunidade institucionalizada. As reformas falham porque operam dentro de um modelo institucional que absorve *inputs* sociais apenas para reproduzir as mesmas dinâmicas corruptas e resistir a mudanças.

Palavras-chave: *Corrupção; CEDSIF; Estratégia; Políticas Públicas; Reforma; Sector Público.*

ABSTRACT

The main objective of this work is to understand the causes of the proliferation of corruption in CEDSIF (2015-2023), in the context of reforms and strategies to prevent and combat corruption in public administration in Mozambique. The research is grounded in Game Theory and Rational Choice Theory, drawing on the contributions of authors such as Olson (1965), Becker (1968), and Axelrod (1984), who view public agents as rational actors who make strategic decisions based on cost-benefit calculations and expectations regarding the behavior of other institutional actors. This approach allows corruption to be analyzed as a logical choice within a system with dysfunctional incentives, in which the benefits of engaging in corrupt practices outweigh the risks of punishment. In order to achieve this, a qualitative and explanatory approach was used, supported by the hypothetical-deductive method, and data was collected through semi-structured interviews with 20 participants, including officials from CEDSIF, CIP, GCCC and other civil servants, whose data was treated using content analysis. When considering how anti-corruption reforms and strategies have contributed to the proliferation of corruption in CEDSIF between 2015 and 2023, the study reveals that the limited effectiveness of these reforms is largely due to the fragmented approach and the lack of an integrated strategy that combines rigorous enforcement of laws, institutional cultural transformation and the promotion of greater transparency. It was found that political interference compromises the impartial application of the rules, while the absence of independent audits weakens the ability to identify and correct irregularities, and poor protection of whistleblowers discourages the exposure of illicit practices, conditions that favor the advance of corruption in the Public Administration and, in particular, in CEDSIF. We were able to see that the persistence of corruption in CEDSIF is not just due to the absence of public policies or technical failures, but to the internal logic of a captured political-administrative system: informal rules, favouritism, political interference and institutionalized impunity. Reforms fail because they operate within an institutional model that absorbs social inputs only to reproduce the same corrupt dynamics and resist change.

Keywords: *Corruption; CEDSIF; Strategy; Public Policies; Reform; Public Sector.*

INTRODUÇÃO

1.1. Introdução

O presente trabalho tem como tema "Corrupção na Administração Pública em Moçambique: Uma Análise das Estratégias de Prevenção e Combate à Corrupção no Contexto das Reformas do Sector Público - Caso CEDSIF (2015-2023)", e propõe-se a analisar a corrupção no sector público, uma vez que, apesar das estratégias anti-corrupção aprovadas e implementadas pelo Governo, o fenómeno ainda persiste em diversos sectores.

A pesquisa foca especificamente na recente Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP), que visa reduzir e/ou eliminar a corrupção na função pública. Conforme defendido por Rose-Ackerman (1999), a corrupção é um “abuso de poder para ganho privado”, e as suas consequências para a administração pública são vastas, comprometendo a eficiência e a legitimidade das instituições governamentais.

Para Klitgaard (1988), a corrupção resulta da interacção entre o monopólio, a discricção e a falta de prestação de contas. A análise das estratégias implementadas no período de 2015 a 2023, com foco no Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Formação (CEDSIF), pretende avaliar como essas estratégias têm abordado esses elementos críticos. O trabalho buscará entender como as reformas propostas foram aplicadas e quais foram os resultados concretos em termos de redução da corrupção.

Na trajectória de combate à corrupção, Moçambique acumulou uma série de instrumentos concebidos e ratificados para o efeito, que vão desde legislações nacionais até convenções internacionais. Exemplos de legislações moçambicanas e de convenções ratificadas incluem a Lei n.º 1/79, de 11 de Junho, sobre o Desvio de Fundos do Estado; a Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro, que estabelece as Normas de Conduta, Direitos e Deveres dos Dirigentes Superiores do Estado; a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que introduz mecanismos complementares de combate à corrupção; a Convenção da União Africana (2006); a Convenção das Nações Unidas (2007); e o Protocolo Anti-Corrupção da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (Centro de Integridade Pública [CIP], 2008, p. 02).

De todos os instrumentos adoptados, dois foram estrategicamente concebidos para lidar especificamente com a corrupção no país. O primeiro é a Estratégia Anticorrupção (EAC) (2006-2010) e o segundo é a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP) (2023-2032). Esta pesquisa analisa a participação de diferentes segmentos da sociedade na formulação desta segunda estratégia, aprofundando a sua contribuição na concepção do seu conteúdo. É um trabalho de investigação que dá seguimento ao debate de autores nacionais como Mosse (2006) e Cortez (2023).

A análise do CEDSIF entre os anos de 2015-2023 justifica-se devido ao registo e instauração de vários processos pelo Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) a funcionários do CEDSIF, alguns em conluio e outros por iniciativa, desde o caso de 2015, quando o CEDSIF sofreu um roubo de 15 milhões de meticais; no ano seguinte, entre Janeiro de 2016 e Janeiro de 2020, o GCCC abriu outros processos devido ao roubo de 155 milhões de meticais. Além disso, em 2018, o CEDSIF sofreu outro saque de cerca de 5 milhões de meticais, e em 2022 o GCCC registou o roubo de mais de 5,9 milhões de meticais dos cofres do Estado. Em 2023, o GCCC registou cerca de 600 funcionários e agentes do Estado, na sua maioria dos sectores de Saúde e Educação, envolvidos em esquemas de corrupção.

Neste contexto, propomos analisar as reformas do sector público no contexto do combate à corrupção na Administração Pública, como a Estratégia Anticorrupção (2006-2010), a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) e a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP), com foco no Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) entre 2015 e 2023.

A delimitação temporal de 2015-2023 justifica-se pelo facto de que o CEDSIF registou vários casos de corrupção nesse período, como descrito acima, e por ser nesse período que diversas estratégias de combate à corrupção emergiram, como a Estratégia Anticorrupção (2006-2010), que vigorou por mais um ano do que o previsto (até 2011); a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) – 2012/2015; o Plano de Acção da ERDAP 2016/2019; e, recentemente, a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP) – (2023-2033).

A presente pesquisa é composta por quatro capítulos. Após esta introdução geral, segue-se a justificativa e objectivos da pesquisa. No primeiro capítulo da pesquisa, apresentamos a

revisão da literatura que vai desembocar na problemática da pesquisa, na qual fazemos a exposição das várias perspectivas sobre o fenómeno da corrupção e as suas implicações no âmbito da implementação das estratégias e reformas na Administração Pública e os seus corolários no CEDSIF, seguido da problemática e das hipóteses. No segundo capítulo apresentamos o enquadramento teórico e conceptual, onde abordamos a teoria sistémica; o neo-institucionalismo; os modelos de administração pública e de seguida o enquadramento conceptual, onde apresentamos conceitos de corrupção; tipos de corrupção; reforma; sector público; estratégia; políticas públicas; formulação de políticas públicas (PP) e participação na formulação de PP. O terceiro capítulo apresenta a metodologia do trabalho. O quarto capítulo aborda aspectos cruciais do contexto da corrupção e das reformas administrativas em Moçambique. Esta se encontra subdivida em secções que buscam entender (i) o desenvolvimento da corrupção ao longo dos anos; (ii) fiscalização da corrupção na AP; (iii) eficácia/ineficácia das reformas e estratégias no combate a corrupção na AP; (iv) disseminação da informação relativa à prevenção e combate à corrupção na AP; (v) factores que concorrem a proliferação da corrupção no CEDSIF; (vi) ambiente institucional no combate à corrupção na AP; (vii) análise da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP 2023 – 2033). Finalmente, apresentamos as conclusões do estudo, seguido das referências bibliográficas e anexos.

1.2. Justificativa e relevância

A corrupção na Administração Pública moçambicana é um problema persistente que afecta diversos sectores da sociedade. Esta pesquisa justifica-se por várias razões que abrangem o âmbito académico, científico, universitário, social, administrativo e pessoal.

Do ponto de vista académico, a corrupção é um fenómeno complexo que merece um estudo aprofundado para compreender as suas causas, manifestações e consequências. Esta pesquisa contribuirá para o avanço do conhecimento científico ao fornecer uma análise crítica e sistemática sobre como a corrupção se manifesta e perpetua na administração pública em Moçambique.

Para a universidade, a presente pesquisa é uma oportunidade de promover um diálogo crítico sobre questões éticas e de governança, incentivando a formação de profissionais mais conscientes e comprometidos com a integridade e a transparência. Além disso, pode servir como um catalisador para parcerias interdisciplinares e colaborações internacionais, posicionando a universidade como um centro de excelência na pesquisa sobre corrupção e governança.

A corrupção é um obstáculo significativo ao desenvolvimento económico e social, afectando a distribuição equitativa de recursos e minando a confiança pública nas instituições. No contexto social, a pesquisa fornecerá dados e análises que podem sensibilizar e mobilizar a sociedade para exigir reformas e maior transparência na gestão pública. Ao aumentar a consciencialização sobre os efeitos nocivos da corrupção, esta pesquisa pode contribuir para o fortalecimento da cidadania activa e da responsabilidade colectiva.

Na administração pública, os resultados desta pesquisa podem oferecer recomendações práticas e estratégias de mitigação que ajudem a melhorar a eficiência e a integridade dos serviços públicos. A identificação de áreas vulneráveis à corrupção e a proposição de medidas de controlo e prevenção podem apoiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e justas, promovendo uma cultura de ética e responsabilidade entre os servidores públicos. Este estudo torna-se relevante ao problematizar o impacto das reformas e estratégias adoptadas e o nível de disseminação de informação no CEDSIF relativa ao combate e prevenção da corrupção no Ministério da Economia e Finança, onde funciona aquele órgão.

Pessoalmente, conduzir esta pesquisa representa uma oportunidade de desenvolvimento profissional e pessoal, permitindo-me aprofundar meu entendimento sobre um dos desafios mais urgentes enfrentados pelo meu país. Além de contribuir para o meu crescimento académico, a pesquisa reforça seu compromisso com a justiça social e a construção de um futuro mais transparente e equitativo para Moçambique. É uma chance de aplicar as minhas habilidades de investigação para causar um impacto positivo e duradouro na sociedade.

Assume-se ser relevante continuar a estudar a corrupção no país com a finalidade de produzir novas evidências que podem oferecer leituras alternativas e refinadas da realidade.

Por fim, em termos políticos, o postulado básico da análise de políticas públicas é que, dentre outras finalidades, visa oferecer um quadro que possibilita ao Governo compreender a racionalidade das suas decisões e acções face aos seus objectivos na resolução das questões atinentes à sociedade, o que abre espaço para revisões e correcções pontuais.

A presente pesquisa trará evidências que poderão auxiliar o Governo moçambicano na verificação da racionalidade do processo de formulação das reformas e estratégias. Desta forma, pode-se prever a sua eficácia e, caso se justifique tomar decisões para a sua melhoria.

1.3. Objectivos da pesquisa

1.3.1. Geral

- Compreender as causas que concorrem à proliferação da corrupção no CEDSIF (2015-2023), no âmbito das reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública.

1.3.2. Objectivos específicos

- Caracterizar o perfil dos actores que participaram na implementação das Reformas e Estratégias no CEDSIF (2015-2023);
- Aferir o nível de disseminação de informação relativa ao Combate e Prevenção da Corrupção no CEDSIF;
- Identificar as causas estruturais que concorrem a proliferação da corrupção e que podem influenciar práticas corruptas no CEDSIF;
- Avaliar as principais lacunas da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023-2033).

CAPÍTULO I – DA REVISÃO DA LITERATURA À PROBLEMÁTICA

No presente capítulo inerente a revisão da literatura, far-se-á a exposição das várias perspectivas sobre o fenómeno da corrupção e suas implicações no âmbito da implementação das estratégias e reformas na Administração Pública e seus corolários no CEDSIF, sendo que apresentamos dois argumentos que vão nortear a presente pesquisa. O primeiro argumento é discutido por Pettit (1997); Weber (1999); Faoro (2000); Przeworski (2005); que compreende que a corrupção está associada à ausência de um sistema burocrático eficiente e enraizada em factores culturais e valores sociais; o segundo argumento é discutido por USAID (2005); Macuane (2013) e CIP (2019) que entendem que a corrupção como resultado da falta de controlo e fiscalização dos três braços do Governo: legislativo, executivo e judicial.

2.1. A corrupção associada à burocracia e enraizada em factores culturais e valores sociais

As perspectivas sobre a corrupção foram organizadas em torno de duas principais agendas de pesquisa (Filgueiras, 2008). A primeira, predominante até aos anos 1990, baseia-se na vertente da modernização. Essa vertente, no caso do estudo da corrupção, centra-se no conceito de patrimonialismo (Souza, 2008; Filgueiras, 2009). A segunda, hegemônica a partir da ascensão do programa de reformas baseado na *New Public Management*, relaciona-se à vertente da nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como principal conceito para o estudo da corrupção (Filgueiras, 2008a; Lustosa da Costa, 2010; Rose-Ackerman, 2010). Essas perspectivas marcam paradigmas sobre tal fenómeno e resultam da evolução do pensamento sobre ele, que, sendo histórico, vem se alterando no tempo, tanto em relação aos sentidos que lhe são atribuídos quanto às ideias sobre seu enfrentamento (Carvalho, 2008).

A importância do estudo de tais perspectivas reside em dois pontos. O primeiro relaciona-se à malignidade emprestada à corrupção no mundo e à consequente importância conferida à sua análise e combate. Segundo Bignotto (2011, p. 15-16), duas pesquisas realizadas em 2008 e 2009 indicaram que a opinião pública “considera a corrupção uma das principais mazelas do mundo e a julga responsável por muitos dos problemas que afligem as populações”. Mesmo sendo um fenómeno sobre o qual já existe grande debate, o carácter fugidio da ideia de corrupção e a tendência moralista das abordagens sobre suas causas, práticas e efeitos demandam a realização de estudos mais acurados, voltados à compreensão da sua extensão e profundidade (Filgueiras, 2009; Bignotto, 2011).

Um dos aportes clássicos sobre a corrupção é a obra de Max Weber e a sua teorização acerca do fenómeno do patrimonialismo, que informaram as principais abordagens político-legais do campo da corrupção ao longo do século XX. O argumento geral da obra é que a corrupção está relacionada a uma disfunção nas estruturas da autoridade burocrática. O autor buscou teorizar acerca de um sistema estatal impessoal, baseado em uma autoridade racional-legal (burocrática), e sobre o modo como os distintos actores políticos e sociais agem, de forma não ideal, quando violam seus princípios de funcionamento.

A tese de Max Weber sobre a corrupção, conforme discutido em sua obra "Economia e Sociedade", publicada postumamente em 1922, mas com edições e comentários ao longo dos anos, incluindo 1999, concentra-se em vários aspectos da corrupção no contexto da administração pública e da burocracia. Weber (1999) argumenta que a burocracia, quando correctamente implementada, pode funcionar como um mecanismo para reduzir a corrupção. Ele vê a burocracia como um sistema de administração baseado em regras e procedimentos claros, com a ideia de que um sistema impessoal e racional poderia minimizar o favoritismo e o nepotismo (Weber, 1999, p. 78).

Para Weber (1999), a corrupção é, muitas vezes, associada à ausência de um sistema burocrático eficiente. A burocracia racional, com as suas regras formais e procedimentos estabelecidos, são vista como um antídoto para práticas corruptas, uma vez que busca promover a imparcialidade e a consistência nas decisões administrativas.

O autor também sugere que a corrupção não é apenas um problema técnico ou institucional, mas está profundamente enraizada em factores culturais e valores sociais. Na sua análise, ele discute como diferentes sociedades têm diferentes níveis de tolerância à corrupção, e como as práticas corruptas podem estar relacionadas aos valores culturais predominantes (Weber, 1999, p. 100-101).

Weber (1999) vai mais longe quando argumenta que a corrupção pode surgir quando há uma falta de legitimidade percebida nas instituições ou quando há uma desconexão entre o Governo e os valores da sociedade. Quando as instituições não são vistas como legítimas ou quando não cumprem as suas funções de maneira eficiente e justa, a corrupção pode emergir como uma forma de indivíduos ou grupos procurarem formas alternativas de alcançar seus objectivos.

O autor entende que a corrupção também está ligada à sua compreensão mais ampla de racionalidade e ética nas instituições. Ele acredita que, para a burocracia funcionar eficazmente e reduzir a corrupção, deve haver uma combinação de racionalidade formal (seguindo regras e procedimentos) e uma ética de responsabilidade e compromisso com o interesse público (Weber, 1999, p. 99).

Max Weber, ao discutir a corrupção, foca na importância de uma administração pública racional e eficiente como meio de minimizar práticas corruptas. Ele vê a burocracia como uma forma de estruturar a administração pública de maneira a limitar as oportunidades para a corrupção, mas também reconhece a influência dos valores culturais e a legitimidade das instituições na prevalência da corrupção.

Ao delinear tipos ideais de dominação legítima, os quais podem ser encontrados em distintas sociedades, Weber distingue entre (i) dominação legal: baseada na crença da legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação; (ii) tradicional: baseada na crença nas tradições vigentes historicamente e, conseqüentemente, exercida por aqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade; e (iii) carismática: baseada na veneração da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (Weber, 1999).

Faoro (2000a, 2000b), na sua tese contrária a Weber, adverte que os diversos problemas enfrentados pelo mundo, inerentes à corrupção, seriam resultantes da prevalência de um modelo institucional baseado no “capitalismo politicamente orientado”. Esse tipo de capitalismo teria incorporado parte das características do que seria o “capitalismo moderno”, voltado para a racionalidade e a impessoalidade, em que se valoriza a técnica e a indústria e, principalmente, em que se garantem as liberdades individuais e a propriedade, cabendo ao Estado à afirmação de tais garantias (Faoro, 2000b).

Para a tese patrimonialista, a partir das ideias de Holanda e Faoro, a corrupção em Moçambique seria derivada da colonização portuguesa, cujo produto foi a persistência de um modelo institucional em que as relações sociais, políticas e económicas ocorriam sem que houvesse uma clara separação entre o público e o privado. Daí a necessidade do seu combate.

O combate à corrupção a partir dessas bases passaria pela instituição e aplicação de códigos de conduta, bem como pela promoção de treinamentos de sensibilização e formação ética, voltados à eliminação do clientelismo e do nepotismo na administração pública. Para a literatura baseada nessa perspectiva, a corrupção seria comumente associada ao subdesenvolvimento, o que faria com que a retórica sobre a sua erradicação fosse relacionada à racionalização das relações entre Estado e sociedade como meio de se buscar o desenvolvimento (Graaf, 2007).

O livro “Democracia e Corrupção na Europa”, uma obra de referência, corresponde a uma investigação de carácter social (Porta e Meny, 1995), com o objectivo de analisar a corrupção política em diversos sistemas democráticos (1995, p. 189). O mesmo parte da constatação de que a corrupção é uma prática das sociedades meridionais ou subdesenvolvidas, ao passo que os países de sólida tradição democrática não conheceriam senão alguns escândalos, aos quais nenhuma sociedade poderia escapar, como: a crise dos partidos políticos, a crise de participação, a crise económica ou mesmo a crise dos valores do panteão ocidental (Porta e Meny, 1995, p. 09).

No entanto, os autores desta obra partem do pressuposto de que, no Ocidente, não há corrupção, senão algumas crises ou escândalos políticos, aos quais nenhuma sociedade pode escapar. Isso ocorre porque as formas de agir e estar estão burocraticamente preceituados, ao contrário de sociedades ou nações de regimes socialistas e pobres, onde há predominância do poder discricionário dos funcionários ou actores políticos.

Analisando esse posicionamento, Filgueiras (2008b) aponta que tal perspectiva estabelece a compreensão da corrupção a partir de análises dicotômicas e evolucionistas, entendendo que tal fenómeno é inerente às sociedades atrasadas. Por essas bases, então, o combate a tal fenómeno ficaria orientado para a realização de reformas voltadas à afirmação dos valores próprios da racionalidade moderna, como a adopção da burocracia profissional e da meritocracia.

2.2. A corrupção motivada pela ausência e fiscalização dos três poderes: legislativo, executivo e judicial

A análise da corrupção na Administração Pública moçambicana tem sido objecto de atenção crescente por parte de pesquisadores e instituições da sociedade civil, sobretudo a partir da década de 2000. Organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP) e o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) produziram diversos relatórios que denunciam práticas de corrupção em sectores-chave como Saúde, Educação, Justiça e Finanças (IESE, 2010; CIP, 2019). Esses estudos evidenciam a fragilidade dos mecanismos de controlo e fiscalização, bem como a cultura de impunidade enraizada nas instituições públicas.

No plano académico, autores como Macuane (2013), Mosse (2006) e Cortez (2023) contribuíram para o entendimento dos factores estruturais que alimentam a corrupção no país, com destaque para o papel das elites políticas, a centralização do poder e a fraca participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Esses estudos também apontam para o défice de *accountability* e para a ineficiência das estratégias de reforma administrativa.

Contudo, poucos estudos se debruçaram sobre o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) como objecto principal de análise. A maior parte das referências ao CEDSIF surge de forma marginal, como um órgão operacional dentro da estrutura do Ministério da Economia e Finanças. Esta dissertação, ao focar-se no CEDSIF entre 2015 e 2023, preenche uma lacuna importante da literatura, ao analisar casos documentados de corrupção neste órgão e cruzá-los com as principais estratégias de prevenção e combate à corrupção adotadas no período.

A Administração Pública é muitas vezes vista como sinónimo de Estado, dado que ambas são realidades indissociáveis e quase homogêneas. No entanto, se atentarmos ao pormenor, é possível identificar algumas dissemelhanças que as diferenciam, uma vez que a administração pública, segundo ERDAP (2012, p. 19), é o conjunto de órgãos, serviços, funcionários e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas que asseguram a prestação de serviços públicos ao cidadão.

Há uma relação estreita entre a evolução do pensamento sobre a corrupção e as experiências de reforma experimentadas em Moçambique. Analisando os estudos de IESE (2010) e CIP (2005), verifica-se que as duas experiências mais significativas, iniciadas nos anos 1990 em

diante, se baseiam em teorias e experiências relacionadas a tais perspectivas sobre a corrupção, acompanhando-as em sua predominância na história.

O grupo do IESE tem sido um dos organismos que se dedicam ao estudo do fenómeno da corrupção na administração pública moçambicana, e, por isso, tem ganho certo destaque quando o assunto é estabelecer os parâmetros e as tendências evolutivas a respeito dela. O CIP também tem realizado um trabalho apreciável nesse sentido, visto que tem sistematicamente fiscalizado o nível de desenvolvimento da corrupção dentro do espectro económico institucional.

Embora a corrupção possa se introduzir onde o decisor dispõe de um poder discricionário (Porta e Meny, 1995, p. 13), os autores contradizem-se, e podemos concluir que, na Europa, excepto em algumas nações, existe corrupção, pelo menos de carácter político, ou aquilo que os autores chamam simplesmente de escândalos ou contingências. Ou seja, escândalos políticos, ações que se manifestam no apetite dos homens políticos, que frequentemente procuram ser remunerados pelo seu poder e influência para tirar vantagens consideráveis do interesse público (Mosse, 2004).

O Relatório final sobre avaliação de corrupção em Moçambique (Spector *et al.*, 2005) é de carácter obrigatório para quem pretende compreender a questão da corrupção no país. É um estudo elaborado a pedido da USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional), com o objectivo de compreender e avaliar o fenómeno e, como alternativa, reflectir sobre o entrave ao crescimento e desenvolvimento económico do país. Através dessa análise, busca-se fortalecer a transparência e os mecanismos de responsabilização e integridade pública, que, de certa forma, poderiam melhorar a equidade e a eficiência da governança, satisfazendo os interesses e o bem-estar dos cidadãos.

Os autores concluíram que há corrupção, perpetuada em todos os sectores de actividade, decorrente da falta de controlo e fiscalização dos três poderes do Governo; ou seja, do controlo legislativo, executivo e judicial, o que se manifesta através da falta de transparência e acesso limitado à informação, da falta de responsabilização mínima dos funcionários e de uma cultura de impunidade para a corrupção, que insiste em persistir, uma vez vista como uma actividade de grande risco, mas de grande recompensa.

Em relação ao exposto acima, é perceptível a visão proteccionista dos autores, pois estes não privilegiaram a relação ou acção dos agentes que, de facto, agem pelas percepções ou conhecimentos que têm sobre o fenómeno, responsabilizando esse ato ao fracasso do controlo das instituições governamentais sobre os funcionários públicos, deixando à margem o pragmatismo dos usuários dos serviços públicos.

A *Ética Moçambique* (2011) é um estudo sobre corrupção em Moçambique, que visava fazer uma avaliação do estado de corrupção no país e seus efeitos nos cidadãos, nas instituições sociais e no Estado, e, como corolário, traçar recomendações e medidas estratégicas para o seu combate. Ademais, neste estudo, apontam-se as seguintes causas da corrupção: o desconhecimento geral da lei, as dificuldades criadas no serviço do Estado, a existência de redes de influência, as distorções no entendimento e uso da lei, as distorções do papel do Estado e o medo.

Na história da formulação de políticas públicas, no geral, e de combate à corrupção, em particular, em Moçambique, prevalece o mesmo aspecto crítico. Mathonhane (2023) afirma que, embora a Constituição da República de 1990 tenha criado oportunidades para a participação das organizações da sociedade civil (OSC) na formulação e implementação de políticas públicas, o seu envolvimento nesses processos é até então bastante fraco. No mesmo sentido, com foco na corrupção, Spector *et al.* (2005) apontam para a hierarquia e o controlo centralizados entre os maiores partidos políticos nacionais como factores que contribuem para a limitada participação das bases na formulação e implementação de políticas e legislações vigentes.

Ao nível estratégico, o problema da participação no país verifica-se em um fosso entre o discurso formal e a realidade prática. Em primeiro lugar, na época, a EAC (2006-2010) reconheceu que “o combate à corrupção exige uma ampla participação coordenada de todos os actores-chave, ou seja, a aliança entre o Estado, o sector privado e a sociedade civil” (EAC, 2006, p. 05). Mais adiante, no mesmo documento, o Governo comprometeu-se “a providenciar um quadro legal justo, no qual a sociedade civil bem informada pode monitorar a ação do próprio Governo e exigir responsabilidades e prestação de contas” (EAC, 2006, p. 15).

No entanto, a forma como a estratégia foi elaborada, juntamente com a análise crítica feita por Macuane, Sitói e Maduela (2009), evidencia a fragilidade prática do seu discurso de

participação pública. Para Inácio (2014, p. 32), há uma grande necessidade de os órgãos do Governo, como o CEDSIF, estarem atentos aos mecanismos de controlo que são implementados de forma a garantir a fiabilidade e transparência da informação, devendo verificar se a gestão cumpre suas responsabilidades de estabelecimento e manutenção de um sistema de controlo interno adequado.

A qualidade das instituições e processos ligados à gestão dos recursos públicos, a fim de garantir a prestação de serviços à população, constitui um aspecto fundamental da governança (CIP, 2019). A forma como o sector público está organizado, através de leis, regulamentos e práticas, e em termos do conjunto de recursos humanos, económicos, materiais e socioeconómicos que tem à sua disposição, influencia a sua capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e de garantir a integridade, legalidade na gestão dos fundos públicos, bem como a eficiência e eficácia no seu uso (CIP, 2019).

Apesar de a maioria das instituições públicas utilizarem instrumentos legais para o controlo das suas actividades, incluindo a gestão de fundos, parece que esses instrumentos ainda não estão sendo eficazes para influenciar uma melhor gestão dos fundos públicos. Existem vários relatos do incessante desvio de fundos do Estado, mesmo nas condições em que se pressupõe que as normas, leis e regulamentos de orientação para a gestão de finanças públicas poderiam minimizar ou inibir a ocorrência de tal facto.

Em relação a este aspecto, um funcionário público sênior entrevistado por Macuane (2013) procurou explicar que a detecção de muitos casos de mau uso e desvio de fundos públicos mostra a robustez dos sistemas, porque essas práticas não podem mais ser ocultadas indefinidamente. Portanto, Macuane (2013, p. 101) refere que “embora esse argumento possa ter a sua plausibilidade, o mesmo negligencia a seriedade da existência de falhas no sistema, que muito mais do que deixar as ilicitudes ocorrerem, deveria preveni-las”.

Esta questão pode também revelar que ainda há um descumprimento das recomendações feitas às instituições públicas depois das auditorias realizadas pelos órgãos externos, tal como mostra o relatório do estudo realizado pelo *Budget Analysis Group* (2007) – “Avaliação da execução orçamental 2006, com base na CGE 2006 e o respectivo Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo”, citado pelo CIP (2009), que destaca que a resposta do Governo face às recomendações do TA ainda não é eficaz.

2.3. Reformas do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção

E porque a corrupção como falado anteriormente na administração pública moçambicana é um desafio do Governo, foram implementadas estratégias no quadro das Reformas do Sector Público. Na presente secção vamos apresentar as Estratégia Global das Reformas do Sector Público 2001-2011 e a ERDAP 2011 – 2025 que preconizam a redução da corrupção no seio do sector público, um dos grandes obstáculos para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

2.3.1. Estratégia Global das Reformas do Sector Público 2001-2011

Quando se busca compreender a frase “Estratégia Global das Reformas do Sector Público” têm-se antes de mais a observação de que está negada a inexistência da implementação de reformas de abrangência menor. A Estratégia Global das Reformas do Sector Público 2001-2011 foi aprovada com a intenção de ser como se subentende uma reforma de abrangência universal no que concerne à esfera do sistema administrativo moçambicano.

É de suma preponderância trazer ao de cima os eventos que precederam a EGRSP para que se compreenda de facto o âmbito no qual o mesmo foi aprovado. Segundo o CIRES (2001, p. 06) “há que destacar três fases de inflexão, particularmente relevantes para a própria edificação do Estado Moçambicano” nomeadamente: o período de 1975 que coincide com a época de pós-independência nacional seguido pelo período de 1986 onde dá-se início às reformas económicas e por fim o período de 1990 correspondente à aprovação da nova constituição e consolidação do modelo político e económico assumido (*ibid*).

Na primeira fase (1970), o Estado Moçambicano, em semelhança com muitos outros Estados africanos após a independência viu-se desafiado a gerir a máquina governamental sem a presença dos colonos, situação esta que criou necessidade de implementar mudanças dentro da mesma iniciando deste modo as primeiras reformas.

Olowu (2010:636) afirma que “o objectivo dessas reformas foi de transformar as burocracias herdadas dos sistemas coloniais que se destinavam a manter a lei e a ordem nas colónias em benefício de seus mestres coloniais em entidades de administração que pudessem promover o desenvolvimento.” Enquanto que antes se tinha uma colónia que deveria seguir os intentos do Estado colonizador, chegada à independência, passou-se para a formação de um novo Estado que tinham como principal propósito “reconstruir e reorientar o sector público para a resolução dos problemas da nova nação” (Macuane, 2006, p. 84) para que pudesse deste modo firmar-se e consolidar-se económica, política e socialmente.

Na arena económica adoptou-se a economia centralmente planificada, na arena política o Estado Moçambicano tornou-se num Estado Socialista de desenvolvimento, e com a ausência dos colonos prosseguiu-se com a substituição dos mesmos pelos funcionários públicos moçambicanos.

Em 1986 em decorrência de vários factores que assolavam o país, como a decadência da nacionalização de empresas privadas (*ibid*); aprova-se o programa de reajustamento económico que constitui a base de transição para a segunda fase de inflexão para a edificação do território moçambicano. Este programa como referência a CIRES (2001, p. 06) fez com que num curto período, o País passasse de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada; tal transição aconteceu em simultâneo com a mudança do tipo de estado que vigorava tendo-se se transitado “de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário, gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o Executivo e o Parlamento” (CIRES; 2001, p. 06).

Pode-se se usar como de tal mudança gradual o exemplo da “redefinição do poder da presidência através da criação de um cargo de Primeiro Ministro e uma residência autónoma para o poder Legislativo” (Macuane, 2006, p. 85).

No período de transição para a terceira fase, o Estado de Moçambicano atravessou a intensificação da guerra civil que se tornou o alicerce da aprovação da nova constituição em 1990. Macuane (2006, p. 85) refere que com a aprovação da nova constituição passa-se a ter um Estado Pluralista com aprovação simultânea de eleições partidárias regulares.

Tal é reforçado por Bilério (2007) que assinala que “só com a revisão da constituição é que Moçambique se afirma como um país democrático, isto é, só com a Constituição de 1990 é que introduz-se em Moçambique o pluralismo social e político” (Bilério; 2007, p. 03).

Nessa época, os países africanos atravessavam o que Olowu (2010, p. 637) chama de terceira onda de reforma onde empenharam seus esforços a fim de impulsionar a novas reformas do tipo de gestão pública centradas no reforço das capacidades e no desenvolvimento. Importa, porém, referir que tais reformas apesar de trazer consigo aspectos positivos “não conseguiram abordar a crise de gestão de recursos humanos que confrontou estes países” (*ibid*).

O Estado Moçambicano, por sua vez, encontrava-se como referencia Macuane (2006, p. 88) “encurrulado entre a pressão dos actores externos e dos moçambicanos por melhores

serviços” e sentia-se deste modo imposto a prestar os serviços públicos que o legitimam de forma mais eficaz de modo a responder às demandas que sofria. Apesar de adoptadas inúmeras reformas desde o ano de 1975 “o Governo tinha de encontrar uma estratégia de melhoria do sector público” (*ibid*) que englobasse o sistema administrativo de forma responder às demandas que lhe eram impostas sendo nestes moldes que surge a Estratégia Global de Reforma do Sector Público de 2001 a 2011.

A Estratégia Global de Reforma do Sector Público de 2001 a 2011 teve como base de elaboração (CIRES; 2001:06) a realidade e valores da sociedade, de modo a enfatizar a gestão dos serviços públicos e voltar-se para resultados com impacto significativo na melhoria das condições e qualidade de vida. Encontra-se dividida em duas fases (CIRES: 22) interligadas: A *primeira fase de 2001 a 2004 destinava-se à criação das condições básicas para a transformação do sector público (...)* a segunda fase de 2004 a 2011 destina-se a rever e/ou desenvolver os programas e projectos realizados ou experimentados na primeira fase, bem como a ampliar os efeitos da reforma iniciada através de programas e projectos de impacto mais amplo ou maior aprofundamento específico.

Entrado em vigor, o EGRSP passou, em 2012, por um balanço, em que (BEGRSP 2012, p. 02) o relatório tomava como ponto de partida o diagnóstico da situação da Administração Pública que fora realizado nos finais dos anos 90, estabelecendo, deste modo, as transformações (impactos) ocorridas como resultado da implementação do programa e destacando os principais resultados associados a essas transformações.

2.3.2. Da ERDAP a EPCCAP: o percurso das estratégias da AP ao problema de pesquisa

Em Agosto de 2012, aprova-se a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2011 – 2025 portando consigo o lema “*O Funcionário a Servir Cada Vez Melhor o Cidadão*” que vem em consequência do tempo de acção terminado da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001 – 2025; sobre o mesmo, referencia o Ex-Presidente Emílio Guebuza que a ERDAP 2011 – 2025 é um:

“(…) instrumento de continuidade da Estratégia Global da Reforma do Sector Público que teve a sua vigência de 2001 a 2011 e cujos resultados nos permitiram dar este salto qualitativo na crescente e constante melhoria da administração pública em Moçambique. A Estratégia da Reforma e

Desenvolvimento da Administração Pública que ora lançamos, traduz as nossas aspirações para o sector público até ao ano 2025. Com esta estratégia pretendemos construir uma administração pública assente nos valores da meritocracia, da integridade e do profissionalismo, vectores chave para a promoção e consolidação dos ganhos da Estratégia Global da Reforma do Sector Público” (ERDAP 2011 – 2025, p. 09).

A Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2011 – 2025 é composta por sete objectivos estratégicos (*ibid*:12) dos quais três são “ doptar a Administração Pública de técnicos qualificados; aproximar a Administração Pública do cidadão; Melhorar a qualidade dos serviços”, e sete componentes, dos quais os dois últimos transversais, onde o primeiro prescreve o reforço da integridade e Combate à Corrupção na Administração Pública e as componentes transversais que supõem a Modernização Tecnológica e Inovação e, Monitoria, Comunicação e Avaliação, que são o escopo do presente trabalho. No período de 2012 a 2015, fez-se o grande balanço do mesmo instrumento com vista em perceber o estado da implementação das reformas nela contidas pelo que deu-se o relatório no ano seguinte.

Macuane *et al.* (2016) revelam que Moçambique ractificou e adoptou vários instrumentos que visam combater à corrupção, nomeadamente: a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção e o Protocolo do Desenvolvimento da África Austral contra a Corrupção e o Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral contra a Corrupção (Macuane *et al.* 2016, p. 34). A estas ratificações, Moçambique aprovou vários pacotes legislativos desde 2012, tais como a Lei 14/2012 de 8 de Fevereiro sobre a Estrutura Organizacional do Ministério Público e o Estatuto dos Procuradores que define os crimes de branqueamento de capitais, desvio de fundos e bens públicos, tráfico de influências e enriquecimento ilícito; a Lei 15/2012 de 14 de Agosto sobre a Protecção das Vítimas, Testemunhas, denunciantes e Peritos em Processos Criminais; a Lei 16/2012 de 14 de Agosto sobre a Probidade Pública.

A urgência, por parte do Governo moçambicano, de introduzir reformas no sector público no concernente à prevenção e combate à corrupção fez emergir a Estratégia Anti-Corrupção (2006 - 2010), que vigorou por mais um ano em relação ao previsto, em 2011. O Governo viria a aprovar a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2012/2015, com destaque para a implementação da Lei de Probidade Pública nas instituições do Estado, seguiu-se então o Plano de Acção da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2016/2019, no dia 22 de Novembro, cujo principal

objectivo era da redução da corrupção no seio do sector público, um dos grandes obstáculos para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

Segundo o Ministério da Função Pública (2012) no “*Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público*” foram implementadas acções estratégicas visando a melhoria da qualidade da prestação de serviços ao cidadão e ao sector privado, simplificando os procedimentos e reduzindo as oportunidades de prática de actos de corrupção bem como o fortalecimento dos mecanismos de controlo interno e externo (MFP, 2012).

As estratégias anti-corrupção e reformas da administração Pública têm sido objecto de análises críticas num contexto em que a pontuação de Moçambique, desde 2006, confirma uma tendência para o persistente fracasso na sua implementação, não obstante algumas oscilações ao longo dos anos: 2006 (72 pontos), 2007 (72 pontos), 2008 (74 pontos), 2009 (75 pontos) e 2010 (73 pontos) (Transparency International, 2022). Embora o sucesso de uma estratégia anti-corrupção seja geralmente avaliado durante ou após a sua implementação, é na fase da formulação que são definidos os aspectos básicos que condicionam os resultados a alcançar por meio de uma política pública (Macedo, Alcântara, Andrade, e Ferreira, 2016).

A formulação da EAC (2006-2010) baseou-se numa participação realizada no processo de elaboração e implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP), limitada à auscultação de cidadãos, sector privado, comunidade internacional e sociedade civil (SC) (Comissão Internacional da Reforma do Sector Público, CIRES, 2006). Agravando as limitações da participação consultiva, esteve o facto de durante a implementação da EAC, o desaparecimento dos fóruns anti-corrupção ter resultado no enfraquecimento e exclusão das OSC do processo (Macuane *et al.*, 2009). Desta forma, desde a sua formulação até à sua implementação, a EAC reproduziu uma realidade de fraca participação ou mesmo de exclusão dos intervenientes-chave da sociedade.

Quanto às estratégias anti-corrupção, a EPCCAP (2023-2032) é mais recente. Conforme a Resolução n.º 46/2022 de 1 de Dezembro, esta estratégia tem a visão de uma AP íntegra, transparente e livre da corrupção, pelo que, o Governo assume a missão de edificá-la baseada em princípios e práticas de boa governação. Com o objectivo global de prevenir e combater a corrupção, a estratégia visa aprimorar a articulação entre vários intervenientes; profissionalizar os servidores públicos; expandir os sistemas de informação e comunicação; promover a sensibilização cívico-moral e o envolvimento da sociedade civil, sector privado e outros actores relevantes.

Recursivamente, a literatura ressalta o quão crítica tem sido a participação tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas contra a corrupção e o quanto impacta negativamente nos resultados alcançados (Green, 2005; Melo, 2010; Silva, 2018; Mathonhane, 2023; Cortez, 2023). Um dos factores aventados é o forte poder da hierarquia, que funciona como uma balança, e que pesa mais o lado em que os superiores se encontram.

As acções estratégicas definidas no documento estão viradas para o aprimoramento do sistema de integridade pública; coordenação e partilha de experiências entre os intervenientes nas acções, controlo de acções e disseminação de informação por parte dos órgãos responsáveis por esse processo; desenho de programas de educação cívica; realização de campanhas de educação e sensibilização junto dos sectores públicos, privado e da sociedade civil, ainda assim, decorrem sucessivamente casos de corrupção nas instituições públicas, a título de exemplo no CEDSIF.

Como publicado pelo GCCC e noticiado pelo jornal Carta de Moçambique e outros meios de comunicação social, o CEDSIF torna-se o centro da nossa pesquisa, uma vez que, entre os anos de 2015-2023, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), registou e instaurou vários processos a funcionários do CEDSIF, alguns em conluio e outros por iniciativa, desde o caso em 2015, em que o CEDSIF sofreu um roubo de 15 milhões de Meticais.

No ano seguinte, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), voltou a instaurar processos a funcionários do CEDSIF entre Janeiro de 2016 e Janeiro de 2020, devido ao roubo de 155 milhões de Meticais.

Por sua vez, em 2018, a mesma instituição sofreu igualmente um saque de perto de 5 milhões de Meticais e em 2022 o GCCC registou um roubo de mais de 5.9 milhões de Meticais dos cofres do Estado. Com tudo isso, torna-se importante lembrar que no ano de 2023 o GCCC registou no país cerca de 600 funcionários e agentes do Estado, maioritariamente dos sectores da Saúde e Educação, envolvidos em esquemas de corrupção.

É baseando-se nestes dados de casos de corrupção e na relevância que as reformas e estratégias definidas para a melhoria da funcionalidade da administração pública, e criação de conteúdos dos instrumentos que o Governo adopta para combater a corrupção que a presente pesquisa busca analisar, enquanto principais instrumentos governamentais de combate à corrupção na contemporaneidade.

Curiosamente, há poucos trabalhos desenvolvidos sobre o CEDSIF, afora as reformas da administração que o mencionam como uma orgânica do Ministério da Economia e Finanças e as estratégias elaboradas e implementadas naquele subsector administrativo que vela pela disseminação e controlo de sistemas de informação de finanças. E foram essencialmente as constatações dessas crises institucionais na AP que possibilitaram a formulação da nossa problemática e seguinte pergunta de pesquisa: **Como é que as reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública concorrem para a sua proliferação no CEDSIF (2015-2023)?**

2.4. Hipóteses

Na constituição do trabalho as hipóteses são uma parte importante para poder mostrar a direcção que se pretende seguir. Assim, são tomadas como possíveis respostas para a pesquisa, as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: As reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção no CEDSIF foram ineficazes devido a prevalência de um ambiente institucional com cultura de impunidade e aplicação selectiva das leis contribuindo para a sua proliferação entre 2015 e 2023;

Hipótese 2: A ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e controle impediu a plena implementação das reformas e estratégias de combate à corrupção no CEDSIF no período de 2015 a 2023.

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

O enquadramento teórico-conceptual deste trabalho é composto por um enquadramento teórico, no qual serão abordadas a teoria sistémica; o neo-institucionalismo; os modelos de administração pública nomeadamente: modelo patrimonialista; a administração pública burocrática e administração pública gerencial (APG) ou gerencialismo e de seguida o enquadramento conceptual onde apresentamos conceitos considerados fundamentais para operacionalização da pesquisa e pela teoria seleccionada. Trata-se dos conceitos de corrupção; tipos de corrupção; reforma; sector público; estratégia; políticas públicas; formulação de políticas públicas (PP) e participação na formulação de PP.

3.1. Enquadramento Teórico

3.1.1. Teoria dos Jogos e da Escolha Racional

A Teoria da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos constituem abordagens fundamentais das ciências sociais contemporâneas para a compreensão do comportamento humano em contextos institucionais complexos. Desenvolvida a partir dos trabalhos de Olson (1965) e Becker (1968), a teoria assume que os indivíduos são agentes racionais que tomam decisões com base numa avaliação lógica dos custos e benefícios associados às suas acções. No campo da política pública e da administração pública, esta perspectiva permite analisar como os actores públicos reagem aos incentivos do sistema, ajustando o seu comportamento para maximizar ganhos pessoais ou grupais.

Para Becker (1968), o comportamento criminoso incluindo a corrupção pode ser entendido como uma decisão racional tomada quando os benefícios esperados da acção ilegal superam os seus custos esperados, considerando a probabilidade de deteção e punição. Este modelo explica, por exemplo, porque razão agentes públicos continuam a envolver-se em práticas corruptas mesmo em contextos onde existem políticas formais de combate à corrupção. A ausência de mecanismos eficazes de controlo, a baixa probabilidade de sanção e a protecção política são factores que reduzem os custos associados à prática corrupta, tornando-a racionalmente vantajosa.

Complementarmente, a Teoria dos Jogos, aplicada à ciência política por autores como Riker (1962) e Axelrod (1984), analisa a interação estratégica entre actores racionais num ambiente interdependente. Cada decisão tomada por um agente depende da antecipação das acções dos

demais, criando cenários de cooperação ou conflito. Neste quadro, a corrupção pode ser interpretada como um equilíbrio estratégico: quando todos os actores envolvidos acreditam que não denunciar ou não alterar o comportamento corrupto é a melhor resposta possível, a prática torna-se autossustentável.

No presente estudo, a aplicação desta abordagem teórica ao caso do CEDSIF entre 2015 e 2023, revela-se pertinente por três razões fundamentais:

- 1. Racionalidade estratégica dos agentes envolvidos:** A corrupção no seio do CEDSIF é analisada não como um fenómeno moral ou ético isolado, mas como uma escolha racional dos agentes públicos, moldada pelos incentivos e limitações institucionais existentes. A lógica da escolha racional sugere que, quando os mecanismos de controlo são frágeis e os benefícios da corrupção são elevados, os funcionários escolhem racionalmente participar em esquemas ilícitos (Becker, 1968). Neste caso, a falta de auditorias independentes, a ausência de proteção a denunciante e a interferência política reduzem significativamente o risco associado à denúncia ou punição, tornando a prática corrupta uma estratégia de baixo custo e alto retorno.
- 2. Jogos interativos e equilíbrios perversos:** A Teoria dos Jogos permite ainda analisar o comportamento dos actores institucionais como parte de um jogo estratégico. Funcionários públicos, dirigentes do CEDSIF, entidades fiscalizadoras e decisores políticos actuam com base na antecipação das acções dos demais. Quando todos os envolvidos percebem que denunciar corrupção ou agir com integridade pode resultar em retaliação ou isolamento institucional, forma-se um equilíbrio perverso: todos preferem manter o silêncio ou alinhar-se com práticas desviantes (Axelrod, 1984). Este tipo de interação bloqueia qualquer tentativa de reforma ou mudança estrutural, perpetuando a corrupção mesmo em contextos onde existem normas e leis contra ela.
- 3. Falhas no desenho institucional das reformas:** Apesar da adopção de estratégias anticorrupção, como o EPCCAP (Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública), os incentivos subjacentes ao comportamento dos agentes não foram alterados. A teoria da escolha racional ensina que as reformas falham quando não conseguem reconfigurar os incentivos que moldam o comportamento dos indivíduos. No caso do CEDSIF, as estratégias adoptadas mostraram-se mais simbólicas do que

operacionais, sem garantir a aplicação rigorosa da lei ou a responsabilização efectiva dos infractores, o que reforça a lógica de impunidade.

Neste sentido, a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos na presente pesquisa, oferece um quadro explicativo poderoso para compreender por que razão a corrupção se mantém como uma constante no sistema político-administrativo moçambicano, mesmo após sucessivas reformas. As decisões dos agentes reflectem uma racionalidade adaptativa ao contexto: os incentivos para actuar com integridade são baixos, enquanto os benefícios da corrupção continuam elevados.

Portanto, para além da criação de políticas formais, é essencial modificar os incentivos institucionais, aumentando os custos da corrupção através de auditorias regulares, protecção aos denunciantes, aplicação rigorosa das sanções e promoção de uma cultura institucional de integridade.

3.1.2. O Neo-institucionalismo

A teoria neo-institucionalista oferece uma abordagem teórica robusta e actualizada para a compreensão dos factores que contribuem para a persistência da corrupção no seio da Administração Pública moçambicana, com especial enfoque no CEDSIF, entre os anos de 2015 e 2023. Esta teoria, desenvolvida como uma crítica ao institucionalismo clássico, considera que as instituições não se limitam às regras formais ou estruturas jurídicas, mas englobam também práticas informais, normas sociais, valores culturais e padrões de comportamento que orientam as ações dos agentes (March; Olsen, 1984; North, 1990).

No contexto da presente pesquisa, que se propõe analisar os factores que contribuem para a proliferação da corrupção no CEDSIF, a teoria neo-institucionalista revela-se particularmente adequada, pois permite compreender a corrupção como fenómeno enraizado na interação entre estruturas formais e informais do sistema político-administrativo. Ao contrário de abordagens que veem a corrupção como uma mera falha individual ou uma excepção, esta perspectiva permite encará-la como um produto de trajectórias institucionais e dinâmicas organizacionais que favorecem a sua reprodução ao longo do tempo.

De acordo com North (1990), as instituições moldam o comportamento dos actores ao criarem incentivos, restrições e expectativas. No caso do CEDSIF, observam-se normas

formais estabelecidas por reformas como a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP), as quais coexistem com práticas informais profundamente enraizadas, como o favoritismo político, a impunidade institucionalizada e a influência de redes clientelistas. Esta convivência revela uma disjunção entre as intenções normativas das políticas públicas e a sua aplicação prática.

Neste sentido, a adopção da teoria neo-institucionalista nesta pesquisa justifica-se por permitir uma leitura abrangente e crítica da realidade institucional. Primeiramente, ela possibilita mapear as instituições formais e informais em funcionamento no CEDSIF, a partir da análise de documentos oficiais, relatórios do GCCC e entrevistas com funcionários públicos, gestores do CEDSIF e representantes de instituições de fiscalização. Em segundo lugar, permite examinar as estruturas organizacionais e a cultura institucional vigente, identificando como estas moldam o comportamento dos agentes públicos e condicionam a eficácia das reformas anticorrupção. Por fim, a teoria oferece um enquadramento útil para entender como as reformas, apesar de formalmente implementadas, são frequentemente reinterpretadas, neutralizadas ou instrumentalizadas pelos próprios agentes incumbidos de as aplicar.

O uso da teoria será feita, portanto, por meio de três dimensões analíticas: o mapeamento das regras formais e práticas informais; a análise da cultura organizacional e dos mecanismos internos de controlo institucional; e o estudo das trajetórias institucionais e da resistência às reformas. O objectivo é revelar como as reformas são incorporadas num sistema institucional que, longe de corrigi-las, tende a absorvê-las e adaptá-las de modo a preservar os equilíbrios de poder existentes.

Assim, a teoria neo-institucionalista contribui para uma compreensão mais profunda da corrupção como fenómeno sistémico e resiliente, evidenciando que mudanças normativas ou legais, por si só, são insuficientes para produzir efeitos concretos se não forem acompanhadas por transformações mais amplas nas estruturas e culturas institucionais. Em última instância, a presente pesquisa visa demonstrar que a corrupção no CEDSIF não decorre apenas da ausência de políticas públicas, mas da forma como estas são moldadas e reinterpretadas dentro de um sistema institucional historicamente construído para resistir à mudança.

3.1.3. Modelos de administração pública

A noção de administração vem sendo objecto de acirradas controvérsias de mudanças estruturais na sua concepção e definição. Para uma melhor compreensão desse fenómeno de mudança conceptual da administração pública, é necessário fazer-se uma sucinta caracterização dos diversos modelos e correntes de administração pública, e ver a partir desse prisma evolutivo, qual que melhor descreve e caracteriza o estado actual da administração pública em Moçambique, tendo em vista a problemática em estudo, inerente a aplicação das estratégias e reformas de combate a corrupção no CEDSIF.

Caidem (1991), admite que há uma relação íntima entre as etapas dos paradigmas políticos com os modelos de gestão pública. Deste modo, as reformas, operadas no aparelho estatal, pressupõe a reorganização administrativa, fundamentada num certo modelo estatal, dado que a administração pública tem a incumbência pela funcionalidade das instituições do Estado na sua globalidade. Destarte, em conexão com o processo de modernização das instituições estatais, a gestão do Estado avança progressivamente em três paradigmas dominantes: administração pública patrimonial, burocrática e gerencial e os seus subsistemas.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), durante o processo de sucessão dos modelos administrativos, nenhum deles foi completamente abandonado. Mesmo com o surgimento da administração burocrática no limiar do século XX, certas práticas patrimonialistas permaneceram nos modelos subsequentes. Na metade do século XX, observa-se a emergência da concepção gerencialista da administração pública, especialmente em sociedades cuja economia apresentava um viés neoliberal. Além disso, o modelo neo-institucional surge como uma variação ou subsistema do gerencialismo. No entanto, ainda é possível identificar traços dos modelos precedentes, evidenciando a sobreposição de características ao longo do tempo (Bresser-Pereira, 1998).

A formação de organismos ligados à administração pública e seu desenvolvimento seguem modelos (sequências) que aventam variações na forma de organização e na funcionalidade da administração pública, fazendo desta forma, que certos padrões comportamentais sociais se adequem, com grande força, a um juízo crítico, a mudanças e até a extinção em favor de outros. Ou seja, os modelos variam em função de sua estabilidade e da sua capacidade de determinar comportamentos.

3.1.3.1. Modelo patrimonialista

Segundo Weber (1999), o primeiro estágio da administração pública ocorreu na fase pré-capitalista, fundamentado na concepção patrimonialista de sociedade. A predominância das relações de caráter feudal levou à formação de uma estrutura administrativa na qual o senhor feudal exercia o poder patriarcal de maneira absoluta e arbitrária. Esse modelo é mais comum em sistemas de dominação tradicional, nos quais a autoridade senhorial, estabelecida pela tradição, é legitimada e sustentada por um aparato administrativo baseado em critérios pessoais, frequentemente ambíguos, favorecendo, assim, a corrupção.

No contexto da dominação tradicional, o patrimonialismo e o feudalismo são preservados por meio de normas derivadas da tradição e da crença na estabilidade de seus princípios. Contudo, no que tange à concentração do poder discricionário, o patrimonialismo se sobressai ao feudalismo, uma vez que, nesse modelo, não há uma clara distinção entre os limites do público e do privado, resultando na apropriação dos recursos estatais como propriedade pessoal dos governantes (Weber, 1999). Nas sociedades onde imperaram estas formas de ordenamento social:

- Os bens e serviços eram tratados como se fosse prioridade pessoal do rei;
- Acções que hoje são fixadas na esfera da corrupção e no sistema nepótico eram considerados comportamentos normais e admissíveis pela sociedade;
- O quadro administrativo era composto por aliado e indivíduos protegidos pelo rei e sua família;
- Os habitantes das terras do senhor feudal deviam lealdade pessoal e obediência a toda estrutura familiar criada pelo monarca.

De acordo com Bresser-Pereira (2003), uma administração pública patrimonialista aproxima-se aos Estados Totalitários, pois se trata de uma forma de gestão que não apresenta uma clara dicotomia entre a propriedade do ditador e o do povo. Devido a essa carência de clareza do ponto divisório entre o bem público e a propriedade privada do governante, existe uma propensão para a prática de desmandos. O soberano determina as regras da administração pública em função de sua própria vontade, ignorando o bem-estar da sociedade, deixando o Estado vulnerável ao clientelismo e ao nepotismo. Nesta medida, o patrimonialismo confunde-se com a privatização do sector público, e não dá importância a eficiência organizacional para a consecução de bens e serviços públicos.

3.1.3.2. Administração Pública Burocrática

Segundo Weber (1999), a Administração Pública burocrática surgiu no século XIX como uma resposta à corrupção e ao nepotismo característicos da administração patrimonialista. Com a implementação de métodos rigorosos de controle, essa forma de gestão introduziu princípios como desenvolvimento, profissionalização, ideia de carreira pública, impessoalidade, hierarquia e formalismo. Todos esses elementos foram incorporados à concepção de poder legal, visando eliminar as deficiências do modelo administrativo anterior.

No entanto, com o tempo, os interesses dessa administração passaram a se sobrepor aos da sociedade, uma vez que seu regime de regras excessivamente rígidas não exigia um sistema descentralizado de gestão. Como consequência, a administração burocrática tornou-se inadequada e disfuncional para atender às demandas de Estados menores, como o Estado liberal, que necessitava de maior flexibilidade e eficiência na prestação de serviços públicos (Weber, 1999). Estava mais virado para os processos e deixava por trás os resultados, acabando assim agravando ainda mais os problemas do patrimonialista pelo seu carácter excessivamente burocrático, e não mais conseguia resolver os problemas satisfatoriamente (Matias-Pereira 2009).

Abrucio, *apud* Pereira *et al* (2003, p. 175-176), aponta quatro factores socioeconómicos que contribuíram para a crise da AP burocrática, a saber:

- Crise económica mundial dos anos 70 – afectou directamente o Estado, deixando-o mergulhado num grande défice financeiro;
- Crise Fiscal – deixou o Estado mais sobrecarregado de actividades e com poucos recursos para cumprir todos seus compromissos;
- Ingovernabilidade – os governos estavam inaptos para resolver seus problemas;
- Globalização e suas inovações tecnológicas – transformaram a lógica do sector produtivo, também afectaram profundamente o Estado.

O autor sublinha que a crise do Estado afectou directamente a organização das burocracias públicas por um lado, os governos tinham menos recursos e mais deficits. O corte de custos virou prioridade.

Esse fenómeno produziu dois efeitos para a administração pública. Primeiro é a redução dos gastos com o pessoal que era vista como uma saída necessária, ao elevado estado da corrupção. Segundo a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que para boa

parte dos reformadores dos anos 80 implica uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas, por isso foi considerado ineficiente. Daí a necessidade de se importar o modelo gerencial da iniciativa privada como solução mais eficaz à reestruturação (Abrucio in Bresser Pereira e Peter Spink 2003, p. 175-176).

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.

3.1.3.3. Administração Pública Gerencial (APG) ou Gerencialismo

Segundo Bresser-Pereira (1996), a Administração Pública Gerencial (APG) surgiu na segunda metade do século XX como uma resposta à crise do Estado, especialmente no enfrentamento da crise fiscal que afetava diversas nações. Esse modelo buscava reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos amplos serviços sob responsabilidade estatal. Além disso, a APG foi concebida como um instrumento de proteção ao patrimônio público, visando mitigar os interesses de *rent-seeking* e combater práticas de corrupção aberta.

A APG é orientada para o cidadão e para a obtenção dos resultados. Pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança. Como estratégia, busca a descentralização, o incentivo, criatividade, inovação e controlo de gestão como instrumento de controlo dos gestores (Pereira, 1996, p. 28).

Matias Pereira e Secchi são unânimes na descrição do gerencialismo, ambos o descrevem não só como um modelo, mas como dois modelos organizacionais que têm pintado o quadro global das reformas da AP nas últimas décadas: Administração Pública Gerencial (APG) e Governo Empreendedor (GE). Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação dos serviços *marketization*, *accountability* (Kett, 2005).

3.2. Enquadramento conceptual

3.2.1. Corrupção

A grande variedade de significados e a amplitude própria do acto de corrupção dificultam a sua conceptualização (Moraes e Torrecillas, 2014). É essa dificuldade que torna relevante cruzar diferentes perspectivas na definição e discussão do conceito de corrupção.

Uma definição muito breve é apresentada pela Transparency International (2018) segundo a qual falar da corrupção é se referir ao abuso de um cargo público para ganhos privados. É notável que esta definição é vaga e limitada. Vaga porque não especifica o que significa abusar de um cargo. A sua limitação reside no facto de se mostrar aplicável apenas ao sector público e para ocupantes de um cargo público. Desta forma, são excluídos actores que não sendo funcionários da função pública, desempenham papel activo e fundamental no cometimento e reprodução da corrupção.

Uma definição mais abrangente e detalhada é apresentada por Amaral, Padilha e Antunes (2013). Estes autores definem a corrupção como uma diversidade de condutas e práticas assumidas no domínio político-administrativo, que representam desvios de ordem criminosa, cujo objectivo é obter uma vantagem individual indevida em detrimento do interesse público.

É fundamental, nessa segunda definição, a inserção da corrupção no âmbito político-administrativo. Esta perspectiva mostra-se relevante aos propósitos deste trabalho por superar a limitação da primeira definição acima quanto aos actores susceptíveis de estarem envolvidos na corrupção. Considera-se que ocupantes de cargos públicos assim como não podem estar envolvidos na corrupção, basta que os actos assim classificados ocorram no âmbito político administrativo.

O sentido do termo abuso é aqui especificado podendo indicar uma conduta que se desvia das normas e valores institucionais em benefício próprio em detrimento dos interesses colectivos/públicos. O quadro legislativo serve de referência para identificar e classificar determinados actos e comportamentos como corrupção e seus autores como desviantes.

É possível especificar e tornar mais abrangente a definição do conceito de corrupção. Baseando-se na leitura de Silva (1995), pode-se compreender que a corrupção está relacionada não apenas com o quadro legislativo em vigor no âmbito político-administrativo aplicável a um indivíduo isoladamente. Ela envolve dois ou mais indivíduos ou grupos, na

medida em que implica a transferência de renda fora do jogo económico ou político-legal. Esses indivíduos ou grupos interagem assumindo os papéis de corruptor e corrompido ou ambos simultaneamente.

Esta última definição engloba todas as componentes e outras relevantes não contidas nas duas definições anteriores, revelando-se apropriada para aplicação neste trabalho. Considera-se corrupção, para efeitos de operacionalização do conceito, a uma diversidade de condutas e práticas que envolvem duas ou mais pessoas ou grupos desempenhando papéis de corruptores ou corrompidos e violando regras dos jogos económico, político-administrativo. Essas condutas e práticas são classificadas como desviantes e/ou ilegais, sendo realizadas em benefício próprio e em sacrifício dos interesses públicos e colectivos.

O conceito de corrupção é aqui adoptado para analisar a implementação das reformas e estratégias de combate e prevenção da corrupção, de modo a verificar em que medida os aspectos contidos nessas reformas e estratégias correspondem e concorrem para a compreensão do descrito na definição acima. É adoptado o conceito para saber se são especificadas as condutas e práticas a prevenir e combater, identificados os actores envolvidos, caracterizados os âmbitos económico, político e administrativo onde ocorre a corrupção, discriminados os benefícios pessoais satisfeitos e os benefícios colectivos e públicos sacrificados, bem como especificadas as leis violadas.

Nesta pesquisa específica, nosso foco recai principalmente na discussão feita por Silva (1995), a qual considera a corrupção como uma diversidade de condutas e práticas que envolvem duas ou mais pessoas ou grupos desempenhando os papéis de corruptores ou corrompidos, violando regras dos jogos económico, político ou administrativo. Essas condutas são classificadas como desviantes e/ou ilegais, realizadas em benefício próprio e em detrimento dos interesses públicos e colectivos. A pesquisa, ao adoptar esse conceito de corrupção, contribuirá para um debate mais aprofundado sobre a implementação de reformas e estratégias de combate e prevenção. Isso permitirá verificar em que medida essas iniciativas correspondem à compreensão abrangente do conceito de corrupção apresentado e como podem ser aprimoradas para enfrentar os desafios identificados.

3.2.2. Tipos de corrupção

Quando se discutiu o conceito de corrupção acima ficou evidente que os autores reconhecem a diversidade de condutas e práticas susceptíveis de serem assim classificadas. O seu

agrupamento em tipos pode ajudar a reduzir a diversidade e torná-las mais inteligíveis. A tipologia da corrupção pode variar em função das perspectivas ou critérios de classificação adoptadas por cada autor, embora existam aquelas geralmente reconhecidas como válidas.

Uma classificação básica é a que adopta o critério da iniciativa do acto de corromper. De acordo com este critério, conforme Alfredo e Timbane (2021), pode-se dividir a corrupção em activa e passiva. O primeiro tipo refere-se à iniciativa de oferecer alguma vantagem, promessa ou benefício a outrem em troca de um favor. Por sua vez, o segundo ocorre quando se aceita receber dinheiro ou outro benefício de qualquer natureza e em troca cumprir ou omitir certos actos vinculados ao dever que deveria ser assegurado. A esta classificação, Íris, Madalena e Sofia (2021) acrescentam a corrupção preditiva, que ocorre quando um agente ainda não investido numa posição no sector público oferece benefícios ou vantagens a outros, ainda que a sua situação não o autoriza a fazê-lo.

Outro critério que tem sido geralmente adoptado é do autor que comete o acto de corrupção, isto é, classifica-se a corrupção em função de quem a comete. Nesta tipificação, Melo (2010: 37) identifica a corrupção política e burocrática, quando é “*praticada por detentores de cargos políticos com prerrogativas de alterar leis ou regulamentos, com o objectivo de gerar algum tipo de benefício concentrado.*” O outro tipo é a corrupção de pequena monta, que “refere-se à prática de funcionários públicos, independentemente do seu nível hierárquico, desde que tenha a prerrogativa de executar decisões” (Melo, 2010, p. 37).

Importante referir que nesta segunda tipificação acima está em destaque a capacidade de tomar ou executar decisões, sendo que os políticos são os que as tomam, enquanto os funcionários hierárquicos, executam-nas. Do ponto de vista do foco do presente trabalho, pode-se afirmar que os políticos são os que possuem a capacidade de influenciar ou interferir na formulação de uma estratégia anti-corrupção. Daí que o conteúdo de uma estratégia que visa combater a corrupção pode ser definido em benefício da protecção dos interesses dos políticos com envolvimento na corrupção, uma vez que, conforme Íris *et al.* (2021), os políticos abusam da sua posição para manter o seu poder, status e riqueza. Este é um dos aspectos que torna indispensável abordar os tipos de corrupção nesta conceptualização.

Ainda com base na autoria da corrupção, podem-se identificar as pequenas, média e grande corrupção. De acordo com Melo (2010), a primeira refere-se a actos cometidos por cidadãos comuns no seu dia-dia; a segunda está relacionada com os actos realizados por funcionários públicos; e, a terceira é aquela que é praticada por políticos e burocratas. Este terceiro tipo é o

que foi designado de político e burocrático acima, estando vinculado ao abuso do poder por parte dos tomadores de decisão que ocupam cargos políticos.

Íris *et al.* (2021) diferenciam a corrupção política das corrupções legal e ilegal. Uma vez já descrita e discutida a primeira, importa referir que a segunda corrupção engloba aquelas condutas e práticas que reflectindo um risco aos jogos económico, político e administrativo, não estão regulamentadas ou cobertas por leis específicas. Esta situação resulta da vastidão das aspirações éticas da sociedade em comparação com a limitada capacidade de legislar do direito. A terceira corrupção, a ilegal, abarca todas as práticas formalmente regulamentadas e cobertas por leis específicas, pelo que, quando cometidas, carecem de punição.

Pode-se encerrar este quadro com a tipificação proposta por Miranda (2018), que tem como base a natureza do acto em si. Este autor identifica os seguintes três principais tipos de corrupção: suborno, que resulta da atribuição e ganho de uma recompensa escondida para um funcionário público omitir um acto ou não cumprir com seu dever; nepotismo, que consiste na facilitação de empregos ou favores baseando-se no vínculo que se tem com o beneficiário; e, peculato, quando um cidadão se torna desviante na sociedade por se apropriar de bens ou uma acção pública em benefício próprio ou privado.

O exposto evidencia o quanto extensa e variada é a lista dos tipos de corrupção. Embora não se tenha esgotado todos susceptíveis de serem identificados, é possível justificar a relevância de identificá-los na análise da estratégia anti-corrupção. De acordo com Melo (2010), os tipos de corrupção que se pretende prevenir e combater ditam as estratégias a serem adoptadas para o efeito. Demonstrou-se acima que os tomadores de decisão (políticos) têm poder de influenciar na formulação de medidas formais anti-corrupção em benefício próprio. Desta forma, na análise apresentada neste trabalho, procura-se identificar e integrar os actos de corrupção ocorridos no país nos tipos activa/passivo-preditiva, política/pequena monta, pequena/média/grande/, política/legal/ilegal, suborno/nepotismo/peculato.

3.2.3. Reforma

Vários autores defendem que não é tão linear definir reforma do sector público, daí a existência de diferentes definições. Pollitt e Bouckaert (2000) citados por Awortwi (2006) afirmam que reforma do sector público consiste em mudanças deliberadas na estrutura, no processo das organizações públicas, com objectivo de fazer com que funcionem melhor, e o CEDSIF é criado para uma maior disseminação de informação e gestão financeira, de forma a maior divulgação de estratégias que possibilitem a não prática de corrupção.

Girishankar (2001) olha para as reformas estruturais como tentativas deliberadas para desalojar as instituições do equilíbrio sub-ótima e reformá-las dentro de estruturas de governação que proporcionam incentivos mais fortes. Da mesma forma, os esforços de capacitação são tentativas de fornecer às organizações habilidades e equipamentos (ou outros insumos) para operar de forma mais eficiente dentro de um determinado contexto institucional (Merina, 2014).

Boyne *et al.* (2003), comungam da ideia de que a Reforma do Sector Público é uma mudança deliberada no desenho de uma maneira de providenciar os serviços públicos. Por exemplo, a reforma pode alterar as características internas das organizações. A autora avança que há aspectos importantes a serem considerados nesta definição, sendo a reforma entendida como uma ação deliberada e não acidental, e como uma indução sistêmica para a melhoria de desempenho das organizações do sector público.

Rezende (2004), argumenta que existem várias razões para a introdução de reformas, sendo a principal delas a necessidade de o Estado dar resposta a um declínio generalizado de desempenho. O que está em jogo na nova agenda é a tentativa de transformar um modelo burocrático de intervenção pública em um modelo orientado pelo desempenho.

De acordo com Pereira (1996), a reforma significa reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também aplicar suas funções no financiamento de actividades que envolvem externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.

Por sua vez a EGRCP (2001-2011, p. 45), descreve Reforma como um conjunto de acções de carácter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidos para que os serviços públicos prestados nos diferentes sectores sejam melhorados. A reforma pretende que os serviços públicos sejam mais operacionais, orientados para resultados e com enfoque no cidadão.

Nesse sentido, a criação do CEDSIF como resposta aos problemas inerentes à promoção de serviços de modernização de sistemas de informação de gestão e finanças públicas, pretendia-se resolver o índice crescente de corrupção naquele sector.

O relatório da SIDA/Irish Aid (2013, p. 03) define a reforma como sendo “um conjunto de actividades que visam melhorar a administração pública do Estado, seus papéis e funções,

bem como a efectividade e eficiência das suas principais instituições na prestação de serviço público de forma sistêmica e sustentável”.

O conceito que melhor responde aos anseios da nossa pesquisa é a apresentada no relatório da SIDA/Irish Aid (2013), que descreve a reforma como “um conjunto de actividades que visam melhorar a administração pública do Estado, seus papéis e funções, bem como a efectividade e eficiência das suas principais instituições na prestação de serviço público de forma sistêmica e sustentável”. A aplicação deste conceito na pesquisa será feita a partir da identificação das actividades e processos envolvidos nas reformas, mapeando as mudanças implementadas na administração pública, como alterações em estruturas, processos e sistemas de gestão, e avaliando a introdução de ferramentas ou tecnologias para modernizar os serviços públicos, como no caso do CEDSIF.

Além disso, é essencial analisar o impacto das reformas no desempenho institucional, verificando em que medida elas contribuíram para a eficiência e efectividade das instituições públicas. Isso inclui mensurar indicadores de desempenho antes e após as reformas, considerando análises detalhadas dos informes da PGR que fazem o mapeamento dos indicadores da corrupção no país.

Outro aspecto fundamental é o foco na sustentabilidade das reformas, investigando se as mudanças implementadas possuem impacto duradouro e se estão adaptadas ao contexto institucional local, bem como verificar a existência de mecanismos que garantam a continuidade das reformas, mesmo diante de mudanças políticas ou económicas. Paralelamente, é importante relacionar as reformas ao combate à corrupção, avaliando se as mudanças introduzidas pelo CEDSIF e outras iniciativas contribuíram para a redução dos índices de corrupção no sector público e identificando como os novos sistemas ou processos promovem maior transparência, controlo e responsabilização dos gestores públicos.

3.2.4. Sector Público

Lane (2000, p. 15-16) define o sector público como a actividade do Governo e suas consequências; como o processo decisório geral do Estado e seus resultados; ou consumo, investimento e transferências governamentais; mais ainda, como consumo e investimento governamental ou produção governamental.

Por sua vez, a EGRSP (2001-2011) define o Sector Público como o conjunto de instituições e agências que sendo directa ou indirectamente financiadas pelo Estado tem como objectivo final a provisão de bens e serviços públicos (CIRES, 2001).

Por extensão, o sector público é composto por órgãos, cuja existência ou poderes assentam na autoridade que lhes é conferida pelo Estado, em graus variados, por meio de algum processo formal (Ayee, 2008).

O conceito de sector público tem sido amplamente debatido na literatura, com diferentes autores oferecendo definições que refletem perspectivas diversas sobre sua estrutura, funções e objectivos. Segundo Musgrave (1959), o sector público é definido como o conjunto de actividades económicas conduzidas pelo governo para alcançar o bem-estar social, com foco na alocação eficiente de recursos, redistribuição de renda e estabilização económica.

Já para Osborne e Gaebler (1992), o sector público é caracterizado como uma estrutura de organizações e processos que visa servir aos interesses da sociedade, destacando-se pela prestação de serviços públicos e pelo atendimento às demandas colectivas. Esses autores adoptam uma abordagem mais gerencial, enfatizando a necessidade de eficiência, inovação e foco nos resultados como princípios orientadores das instituições públicas. Essa visão está alinhada às premissas da Nova Gestão Pública (NGP), que busca reformular a administração pública tradicional para torná-la mais orientada ao desempenho e à satisfação do cidadão.

Mintzberg (1996), por sua vez, apresenta uma visão crítica sobre as reformas gerenciais do sector público, argumentando que o foco excessivo na eficiência pode comprometer valores fundamentais, como a equidade, a responsabilidade democrática e a transparência. Para ele, o sector público deve ser entendido como um espaço de governança compartilhada, onde múltiplos actores (Estado, sociedade civil e mercado) interagem para alcançar objectivos colectivos. Nesse contexto, o papel do governo não se limita à prestação directa de serviços, mas inclui a coordenação e regulação das actividades de outros agentes.

Outros autores, como Hood (1991), discutem o sector público sob a ótica das mudanças institucionais e culturais. Hood identifica o impacto das reformas baseadas em princípios de mercado, como privatização e descentralização, que transformaram as fronteiras entre o público e o privado, trazendo novos desafios para a gestão pública.

No contexto da pesquisa, vamos aplicar o conceito de Osborne e Gaebler (1992), que concebem o sector público como um conjunto de organizações e processos orientados para atender às demandas colectivas e melhorar a prestação de serviços públicos. Essa abordagem é particularmente relevante porque enfatiza a necessidade de inovação, eficiência e foco nos resultados, elementos essenciais para compreender e analisar as reformas implementadas no sector público, especialmente aquelas que visam modernizar a gestão e combater a corrupção.

3.2.5. Estratégia

Aplicado tendencialmente no cenário empresarial, foi neste âmbito onde a conceptualização e aplicação do conceito de estratégia atravessaram várias fases. O mesmo passou sucessivamente, conforme Camargos e Dias (2003), de directrizes de negócios, planeamento estratégico, directrizes administrativas, até a actual administração ou gerenciamento integrado. Consciente da riqueza desse percurso histórico em termos de revisões conceptuais, limita-se a presente exposição às contribuições contemporâneas e à sua aplicação no âmbito governamental e da AP.

Uma definição básica é comumente aceite no seio académico por agregar grande parte das componentes destacadas em outras definições é identificada por Pereira, Silva e Lopes (2014). Estes autores afirmam que a estratégia refere-se à definição de objectivos a longo prazo e aos meios aplicados para a sua satisfação, envolvendo a alocação de recursos (financeiro, humano e capital), o que afecta todo o sistema dentro do qual a relação objectivos-meios é estabelecida. Desta forma, as acções estratégicas para o alcance das metas estratégicas são realizadas dentro dum processo sistémico, em que interagem reciprocamente com outros factores.

Enquanto um processo, Biondini (2015) afirma que a estratégia é uma realidade dinâmica, que está em constante mudança e deve levar em consideração a relação entre as organizações administrativas e o seu ambiente, buscando tornar esses níveis (organizacional e ambiental) coesos e sinérgicos. Valeriano (2005) afirma que na administração, seja pública ou privada, o tempo de vida do processo de uma estratégia passa por três sub-processos subsequentes: formulação, implementação e avaliação da mesma. A formulação implica a definição da missão e dos objectivos, o que exige o conhecimento sobre o ambiente, levantamento das componentes de interesse e listagem das previsões e de caminhos futuros; a implementação exige que sejam avaliadas as dimensões das alterações exigidas e analisadas as estruturas formais e informais, bem como determinadas e realizadas as tarefas relevantes; e, a avaliação

é o mecanismo de controlo, adoptado com a finalidade de monitorar o processo para melhorá-lo e afiançá-lo.

A articulação entre as três fases, ou melhor, componentes acima é uma exigência para o sucesso da estratégia governamental. De acordo com Biondini (2015), o sucesso do processo estratégico exige tanto uma boa formulação, quanto uma execução sem falhas, bem como avaliações com potencial para favorecer a retroalimentação do processo.

No mesmo sentido, com ênfase na implementação, Porto & Silva (2006) defendem que a qualidade da implantação da estratégia de governo é tão ou mais importante quanto à qualidade da sua formulação, embora muitos gestores públicos costumam relaxar após a convicção de terem formulado bem a estratégia supondo que a sua implementação será automática ou natural.

Mota (2014) afirma que o sucesso da intervenção estratégica do governo exige um óptimo planeamento, considerando os benefícios deste procedimento para o sucesso da estratégia. De acordo com a autora, o planeamento pode elevar a eficiência, eficácia e efectividade do governo, uma vez que, possibilita evitar desorganização das operações, desperdício de recursos, bem como aumenta a racionalidade na tomada de decisões, o que reduz os riscos e aumenta as possibilidades de satisfazer os objectivos e alcançar as metas traçadas.

O argumento da relevância do planeamento para o sucesso da estratégia é igualmente sustentado por Toni (2021), que, no âmbito de PP, afirma que o acto de planear gera a capacidade governamental de assegurar a efectividade da PP. Essa capacidade, afirma o autor, reflecte-se na formulação de PP, enquanto a materialização da sua intencionalidade, por meio da realização presente de objectivos que se alinham e acumulam como resultados de uma determinada estratégia.

Neste sentido, existe uma interface entre o planeamento, as PP e o sucesso da estratégia de governo, que se observa nos seguintes três aspectos: o planeamento é pré-condição da formulação e implementação das PP com vista o agir estratégico; o planeamento aumenta a governabilidade, reduzindo os défices de implementação das PP; o processo de PP pode aumentar a qualificação dos gestores do governo/públicos potencializando as capacidades de desenhar e implementar estratégias de governo.

O presente estudo concentra-se principalmente no conceito destacado por Mota (2014) e Toni (2021), que ressaltam que a estratégia é fundamental para melhorar a governabilidade, sendo por isso necessário aumentar a racionalidade na tomada de decisões e evitar desperdícios de recursos. Além disso, os autores defendem que uma boa estratégia permite a melhoria contínua das políticas públicas e potencializa a capacidade do governo de alcançar os resultados esperado, como demonstrado pela conexão entre a formulação de políticas públicas e o sucesso da estratégia governamental.

3.2.6. Políticas Públicas

Existem diversas formas de definição do que pode ser como política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) conceituam-na como um conjunto específico de acções do governo que irão produzir efeitos específicos.

Peters (1986) segue o mesmo horizonte: política pública é a soma das actividades dos governos, que agem directamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sistematiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. As políticas públicas devem ser vistas como formas de actuação dos governos em prol da construção de uma sociedade menos ineficiente e mais coesa socialmente (Pereira, 2005).

Para Rezende (2004) as Políticas Públicas são entendidas como a materialização das intenções do Estado para atingir objectivos colectivos, através de programas governamentais, tais como combate à pobreza, a criação de novos impostos, reformas administrativas, etc. Segundo Peters (1986) política pública é a soma das actividades dos governos, que agem directamente através de delegações, e que influenciam a vida dos cidadãos, em palavras mais breves, política pública pode ser definida como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Para o nosso estudo, o conceito de políticas públicas aplicado é o de *materialização das intenções do Estado para atingir objectivos colectivos*. Esse conceito é especialmente relevante quando se considera a perspectiva de autores como Rezende (2004), que define as políticas públicas como a concretização das intenções do Estado por meio de programas

governamentais destinados a atingir objectivos colectivos. O autor destaca que a política pública envolve ações do governo que visam resolver questões de interesse público, como o combate à pobreza, reformas administrativas, ou a criação de novos impostos.

Na presente pesquisa, o conceito encontra enquadramento uma vez que a pesquisa procura entender como as políticas públicas, neste caso, o conjunto de reformas como EPCCAP e um conjunto de ações e decisões do governo buscam alcançar objectivos colectivos e responder às demandas da sociedade, de forma a melhorar o bem-estar social e a governança.

3.2.7. Formulação de Políticas Públicas

Para começar, referir que a formulação é concebida de forma generalizada como uma das etapas do ciclo de vida da PP. A diferença entre os autores está em afirmar que se trata da primeira etapa (Capella, 2018; Maia, Alves, Correia, Costa e Resende, 2022) ou da segunda etapa (Pedone, 1986; Souza, 2003; Araújo e Rodrigues, 2019; Mathonhane, 2023). Esta diferença tem suas implicações na forma como cada autor define o processo de formulação de PP.

Para autores que defendem tratar-se da segunda etapa, a formulação é o momento no qual o governo identifica respostas ou soluções para necessidades que demandam suas ações, definindo objectivos e metas a alcançar (Mathonhane, 2023). É ainda o momento de planeamento, de decisão sobre os modelos e objectivos (Souza, 2003). Adicionalmente, define-se como o processo de tomada de decisão e elaboração de argumentos explicativos das ações governamentais, no qual desenha-se objectivos e estratégias para a resolução de problemas públicos, escolhendo alternativas e mobilizando apoio das bases (Araújo e Rodrigues, 2017).

Estes autores, não obstante as peculiaridades na colocação de suas definições em termos de componentes integradas – por exemplo, Araújo e Rodrigues (2017) incluem os argumentos explicativos e mobilização de apoio –, por conceber a formulação como segunda etapa do ciclo de PP, limitam-na à escolha de alternativas, definição de objectivos e desenho de estratégias para dar resposta a necessidades já identificadas e reconhecidas como legítimas e relevantes. Esta é uma perspectiva que limita o alcance da formulação da PP, colocando-a entre a primeira (formação de assuntos públicos) e a terceira etapa (implementação). Em outras palavras, a formulação sucede a identificação dos problemas e necessidades a

satisfazer. Esta limitação não ocorre no seio de autores que defendem que a formulação é a primeira fase da PP.

Maia *et al.* (2022) definem a formulação como o processo que vai desde a cativação de atenção das autoridades governamentais para determinados problemas públicos até à sua tradução em PP. Nesse percurso, o governo toma decisões relativamente à escolha entre duas ou mais alternativas com base em critérios e processos justificados. No mesmo sentido, Capella (2019) afirma que a formulação é uma etapa pré-decisória e anterior à formação de uma PP, consistindo fundamentalmente na identificação de problemas que demandam atenção do governo, que é responsável por identificar soluções escolhendo alternativas de acção.

Neste segundo grupo de autores, a formulação constitui a base de todo o processo de PP, na medida em que se inicia na identificação dos problemas e das necessidades relevantes para a atenção governamental. Embora Maia *et al.* (2022) e Capella (2019) diverjam no facto daqueles estenderem a formulação até a formação da PP enquanto esta considera-a anterior à formalização da PP, convergem na consideração segundo a qual o processo de formulação inclui a identificação de problemas e necessidades, chamada da atenção do governo para o reconhecimento da legitimidade desses problemas e necessidades e a escolha entre alternativas de acções para responder a esses problemas e necessidades.

Esta última perspectiva da formulação mostra-se apropriada por oferecer uma visão abrangente do processo, possibilitando analisar a participação na formulação dessa estratégia desde o momento no qual foram identificados os problemas e as necessidades inerentes à corrupção. Seria bastante simplificada uma análise que se limitasse a ver a participação dos actores apenas no momento de escolha de alternativas de acção para responder a problemas e necessidades já identificados e legitimados. Perder-se-ia desta forma a oportunidade de questionar, como sugere Souza (2003), quais actores estiveram envolvidos nesse processo inicial de identificação de problemas e necessidades.

Mais *et al.* (2022) afirma que as escolhas feitas no âmbito da participação baseiam-se em critérios e processos justificados. A justificabilidade dessas escolhas tem sido analisada sob prisma de vários modelos teóricos sobre a formulação de PP. De acordo com Rocha (2010), podem ser identificadas quatro teorias que explicam o processo de formulação das PP. A primeira é a concepção tradicional de democracia, na qual as PP estão baseadas na aplicação do método científico para a identificação e resolução de problemas. A segunda é do

pluralismo, que incide a sua compreensão sobre as dinâmicas dos grupos de interesse e cidadãos. A terceira é da opinião pública, que considera o espaço público com o âmbito onde ocorre a formulação. E por fim, a quarta é a da governação, cuja base é a interação entre *networks*.

As quatro teorias acima estão em conformidade com a concepção da formulação que inicia na identificação e legitimação de problemas e necessidades relevantes de serem refletidas nas PP, remetendo a diferentes lógicas e bases de fundamentação. Por sua vez, Pedone (1986), baseado na racionalidade da formulação de PP, destaca dois modelos teóricos. O primeiro é o da racionalidade económica, que sugere o sistema económico como a base da formulação de PP. De acordo com este modelo, as PP são formuladas segundo critérios de escolha pública e da economia clássica do bem-estar. As suas características são a seguintes:

- (i) Racionalidade instrumental, que sugere a correspondência entre fins e meios buscando a optimização e eficiência na alocação de recursos escassos.
- (ii) Racionalidade económica, visando resolver a questão da alocação de recursos, maximizando a satisfação de preferências individuais.
- (iii) Irracionalidade dos valores, defendendo o individualismo para fundamentar a maximização das utilidades das decisões individuais.
- (iv) Eficiência, sugerindo que as PP sejam formuladas por meio de instrumentos de Análise de Custo-Benefício e Teoria da Utilidade Neoclássica.
- (v) Protecção do sistema de mercado, argumentando que existe uma justiça na troca de equivalentes, pelo que, a intervenção estatal deve ser limitada e justificada em benefício dos interesses e preferências dos indivíduos.

De acordo com Pedone (1986), este modelo foi criticado por autores que defendem que as PP não se reduzem a análises técnicas, embora sejam relevantes. O outro modelo identificado pelo autor é o da racionalidade político-sistémica, cuja preocupação é evitar quaisquer discussões relativas a valores. Este modelo sugere que os actores do jogo do poder interagem e chegam a acordos que possibilitam o exercício do pluralismo na formulação de PP. Dentre as suas características, o autor desta as seguintes:

- (i) Racionalidade instrumental, buscando encontrar meios adequados para alcançar determinados objectivos.

- (ii) Irrracionalidade dos valores, que estão além do escopo da racionalidade política, sendo dados pelas preferências públicas dos cidadãos.
- (iii) Utilização do modelo de *Muddling Through* colocando ênfase no processo político, devido à incapacidade de os tomadores de decisão conhecerem com exactidão a realidade social.
- (iv) Preocupação com a viabilidade política de cada alternativa tendo em consideração as limitações de ordem temporal, espacial e de conhecimento.
- (v) A política envolve questões de valores apenas quando a PP consiste no aperfeiçoamento das estruturas, instituições e regras para melhorar o registo das preferências dos cidadãos.

A limitação deste segundo modelo, segundo Pedone (1986), reside no facto de não se preocupar com os valores fundamentais da sociedade, cabendo ao sistema político resolver essas questões, enquanto os formuladores buscam assegurar os procedimentos.

Outros modelos podem ser identificados, no entanto, para efeitos de enquadramento conceptual, os expostos servem para mostrar que o processo de formulação se baseia em princípios e critérios teoricamente fundamentados.

Neste trabalho, não se trata de escolher entre um e outro modelo para analisar a formulação, mas de procurar identificar e compreender qual desses modelos foi aplicado e que aspectos foram ou não observados. Em outras palavras, que tipo de racionalidade foi aplicada na formação dessa estratégia, assumindo que o conceito de formulação de PP é aplicado no sentido de abarcar procedimentos que foram observados desde a identificação de problemas e necessidades até a escolha de alternativas de acções para responder à preocupação da corrupção no país.

A análise do processo de formulação de Políticas Públicas (PP) nas diversas abordagens apresentadas no texto revela diferentes concepções, que variam conforme a etapa do ciclo de vida em que os autores posicionam esse processo. Para alguns autores, a formulação ocorre como a primeira etapa do ciclo de PP, enquanto para outros, ela é vista como a segunda, o que reflete uma diferença fundamental na compreensão do papel e das actividades envolvidas nesse momento crucial.

A perspectiva defendida por Maia *et al.* (2022) e Capella (2019), que concebem a formulação como a primeira fase do processo de política pública, é particularmente útil ao considerar a formulação como o momento inicial, no qual se identifica a necessidade de ação governamental. Essa definição coloca ênfase na identificação dos problemas e necessidades que requerem a atenção do governo. Assim, a formulação não é apenas a escolha entre alternativas, mas envolve também a chamada à ação e a legitimação dessas questões como problemas públicos relevantes.

Os modelos apresentados priorizam a racionalidade instrumental, mas diferem quanto à abordagem dos valores e das preferências públicas. O primeiro, focado em critérios técnicos e económicos, tem sido criticado por desconsiderar o papel dos valores sociais na formulação de políticas públicas, enquanto o segundo permite uma maior flexibilidade política, embora negligencie questões fundamentais sobre os valores da sociedade.

Esses modelos fornecem um importante arcabouço teórico para a análise da formulação das PP, mas o trabalho propõe que, em vez de escolher entre um modelo ou outro, é mais relevante entender qual racionalidade foi aplicada no contexto específico da estratégia governamental em questão, levando em consideração os aspectos observados desde a identificação de problemas até a escolha das alternativas de acção.

Portanto, a definição mais adequada de formulação de PP no contexto da pesquisa é aquela que a compreende como uma fase inicial, que envolve a identificação de problemas e necessidades, além da escolha de alternativas de acção. Esta abordagem permite uma análise mais ampla e detalhada, reconhecendo a importância da participação e da justificabilidade das decisões no processo de formulação, o que é fundamental para a construção de políticas públicas eficazes e legítimas e neste caso em concreto, as reformas e estratégias para o combate à corrupção.

3.2.8. Participação nas Políticas Públicas

A participação no processo de construção de PP é uma questão que tem sido designada de várias formas por diferentes autores, “tais como inclusão social, participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária” (Simões, 2015). Independentemente do nome, afirmam os autores, o termo participação refere-se, de modo

geral, à inclusão da sociedade nos processos de PP para satisfazer o anseio das populações por meio de decisões que levam o governo a atender suas demandas.

Discutir o conceito de participação em PP e a sua efectivação implica responder a uma série de questionamentos que levam a procurar saber “de que tipo de participação se trata? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizados a participar? E em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar?” (Milani, 2008, p. 559). Algumas dessas questões não podem ser respondidas apenas por meio de um simples exercício de conceptualização, carecendo de verificação das formas como a participação foi ou está a ser efectivamente realizada na realidade concreta. No entanto, relegando a análise do exercício prático para uma etapa posterior deste trabalho, limita-se a presente exposição a algumas definições e perspectivas sobre o conceito de participação.

As definições de participação em PP vão das mais simples às mais complexas, teoricamente sustentadas. Mathonhane (2023) afirma que a participação pode simplesmente ser entendida como acção ou efeito de tomar ou fazer parte em um evento. Bordenave (1994) defende que o tomar ou fazer não são mutuamente exclusivos. Pelo contrário, este autor afirma, na sua obra “o que é participação”, que o processo de participação envolve, simultaneamente, o fazer parte, tomar parte e ter parte. O primeiro acto, continua o autor, consiste em estar presente junto de outros indivíduos partilhando um espaço, um acto, um facto; o tomar parte significa estar envolvido no processo de tomada de decisão; e, por fim, o ter parte remete ao obter algum benefício, isto é, beneficiar-se de uma “fatia” do produto resultante de todo o processo.

Na sua acepção integral, no âmbito da formulação de PP, a participação é assim um processo que implica estar junto de outros indivíduos e com eles envolvidos na tomada de decisões para a construção de PP, que se traduzem em benefícios dos quais se obtém alguma parte ou vantagem. Esse envolvimento pode ser realizado por uma diversidade de actores. Guerrero e Petrie (2018, p. 77) alistam, para além dos agentes do Estado, directamente implicados na formulação de PP, os “cidadãos, OSCs, grupos comunitários, organizações empresariais, académicas e outros actores não estatais”. Estes actores são os directamente interessados nas PP, embora, de acordo com os autores, tendem a ver a sua participação limitada a um dever ser.

A participação em PP tem diversas finalidades. Do ponto de vista analítico, Milani (2008) afirma que a participação pode assumir três sentidos. Primeiro, pode visar o controlo da

qualidade dos serviços prestados; segundo, pode expressar as prioridades acerca de bens e serviços públicos; terceiro, pode buscar politizar as relações na constituição de espaços para a formulação de PP.

Para Guerrero e Petrie (2018), a participação permite aperfeiçoar a provisão de bens e serviços públicos, criar novas oportunidades e regras de governação, bem como auxiliar os cidadãos a elevar o seu conhecimento para exercer pressão sobre os agentes governamentais. Tanto Milani (2008) quanto Guerrero e Petrie (2018) reconhecem que a participação na formulação de PP possibilita alertar acerca das prioridades no âmbito da concepção e implementação dos programas de desenvolvimento. Estes últimos autores afirmam que para a efectivação dessa possibilidade, é relevante que sejam institucionalizados e disponibilizados canais formais acessíveis aos diversos actores da sociedade para o seu envolvimento no processo de tomada de decisões.

Gohn (2003) identifica cinco paradigmas analíticos com base nos quais se têm compreendido a participação em PP: (i) a participação liberal, estruturada por meio da democracia representativa que amplia os canais de informação aos cidadãos para que manifestem suas preferências para informar as decisões que buscam atender suas necessidades; (ii) participação autoritária, baseado na tomada de decisão e controlo social central para a realização de acções de cima para baixo, sendo a SC cooptada por meio de programas estratégicos; (iii) participação revolucionária, por meio da qual agentes colectivos se organizam na busca de autonomia da divisão do poder político contra a dominação; (iv) participação democrática, fundamentada na soberania popular, busca envolver movimentos sociais e OSC delegando o poder e sistema representativo por via do processo eleitoral; (v) participação democrática radical, que visa substituir a democracia representativa por uma que fortaleça o papel da SC na construção da realidade social.

Nota-se que os modelos acima são diferenciados em função da forma como a sociedade e seus actores não estatais lidam e são inseridos nos processos de formulação de PP. É neste sentido que Simões e Simões (2015) verificam que os cidadãos em cada um dos modelos expostos, ora são vistos como meros receptores de política; ora como convidados a prestar suas opiniões e preferências; ora convocados a eleger os seus representantes; ora articulados para reclamar inclusão nos centros de tomada de decisão.

É neste sentido que Sayago (2000) distingue as seguintes seis modalidades de participação na formulação de PP de acordo com o seu carácter ideológico: (i) individual, quando é um

indivíduo a tomar decisão de forma livre; (ii) colectiva, quando a decisão é tomada por uma colectividade devidamente organizada ou não; (iii) activa, quando os indivíduos lutam para conquistar espaços de decisão com vista a satisfação dos seus objectivos colectivos; (iv) passiva, quando o(s) indivíduo(s) não interfere(m) no processo, assumindo um comportamento esperado pelos decisores; (v) voluntária, quando os indivíduos juntam-se espontaneamente para resolver seus problemas; e, (vi) instrumental, quando organizações se mobilizam para conquistar uma posição ou poder, sendo a população geralmente excluída.

Pode-se, desta forma, assumir que a participação assume diferentes níveis de acordo com a influência ou exercício do poder de tomada de decisão. Seriam, conforme Simões e Simões (2015), os níveis de não participação, de concessão mínima de poder e de exercício integral de poder. No âmbito da formulação de PP, os actores podem não participar do processo, sendo totalmente excluídos da tomada de decisão, ou podem ter uma participação de concessão mínima, tendo acesso mínimo à tomada de decisão, ou podem ainda ter uma participação efectiva, estando envolvidos em todas as etapas e procedimentos da tomada de decisão.

Trata-se, de um lado, de conceber a participação na formulação de PP como o poder de tomar ou influenciar a tomada de decisões relativas à priorização e qualidade de bens e serviços a criar e disponibilizar para a resolução de problemas e satisfação de necessidades públicas/colectivas por meio de programas/projectos dos quais os agentes participativos também se beneficiam. Do outro lado, busca-se identificar e problematizar a forma como essa participação se realizou na formulação de Reformas e Estratégias de Prevenção e Combate à Corrupção à luz dos modelos teóricos e modalidades acima descritas.

A participação na formulação de PP é essencial para garantir que as políticas sejam legitimadas pela sociedade e atendam às suas necessidades. No entanto, a forma como essa participação ocorre depende de múltiplos factores, incluindo o paradigma analítico adotado, os canais disponíveis, os níveis de engajamento e os actores envolvidos. Reconhecer essas nuances é fundamental para avaliar e aprimorar o processo participativo, especialmente em áreas críticas como o combate à corrupção.

Na presente pesquisa assumimos que a participação em PP especificamente nas Reformas e Estratégias de Prevenção e Combate à Corrupção, a análise da participação deve considerar como os modelos teóricos e modalidades descritos são aplicados na prática. Assim, tal vai permitir identificar os canais formais de participação, o envolvimento efectivo dos actores e

os níveis de influência sobre as decisões que podem ajudar a avaliar se o processo foi inclusivo e democrático.

CAPÍTULO III – METODOLOGIA

Neste capítulo far-se-á a apresentação da combinação de métodos e técnicas de pesquisa utilizados na elaboração deste trabalho, especificamente, destaca o método de abordagem, método de procedimento, o tipo e as técnicas de pesquisa adoptadas e grupo alvo do estudo.

4.1. Tipo de Pesquisa

Para De Oliveira (2011), as escolhas metodológicas podem ser efectuadas tendo em conta as seguintes espécies: o objectivo da pesquisa, à natureza da pesquisa, e à escolha do objecto de estudo. Quanto aos objectivos da pesquisa, podem ser classificados em três tipos: exploratória, descritiva e explicativa. Cada uma trata o problema de maneira diferente (Castro, 1976; Markoni & Lakatos, 2001 *apud* De Oliveira 2011).

Neste trabalho aplicou-se a pesquisa explicativa uma vez que a mesma procura identificar os factores que contribuem para a ocorrência dos fenómenos. É o que mais aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão das coisas (Gil, 2008, p. 28).

Este tipo de pesquisa tem como objectivo primordial o aprofundamento da realidade, por meio da manipulação e do controlo de variáveis, independente e dependente, do fenómeno em estudo para, em seguida, estudá-lo em profundidade (Pardanos & Freitas, 2013).

Quanto à natureza, a pesquisa é qualitativa, pois trabalha com os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenómeno dentro do seu contexto (Triviños, 1987 *apud* De Oliveira, 2011).

A natureza da pesquisa proposta é qualitativa, pois busca compreender e analisar profundamente os processos, as estratégias e os impactos das reformas no sector público, especificamente no que tange ao combate à corrupção na administração pública. A escolha por uma abordagem qualitativa está relacionada ao objectivo de explorar as dinâmicas, as práticas e as experiências vividas pelos envolvidos nas implementações das diversas estratégias anti-corrupção, como a Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010), a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) e a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP). O foco no Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) entre os anos de 2015 e

2023 também sugere a necessidade de uma análise mais detalhada, que vá além de números e dados quantitativos, e que considere aspectos subjectivos como a percepção de eficácia das reformas e a transformação das práticas administrativas.

4.2. Método de Abordagem

A abordagem utilizada neste trabalho fundamenta-se no método hipotético-dedutivo, “que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese” (Markoni & Lakatos, 1992, p. 106).

O método hipotético-dedutivo aplicado na presente pesquisa contribui na análise das reformas do sector público e no combate à corrupção, especificamente no CEDSIF entre 2015 e 2023 ao formular hipóteses sobre os impactos das estratégias implementadas.

4.3. Técnicas de Recolha de Dados

Para esta pesquisa foram usadas as seguintes técnicas de recolha de dados: a análise documental, análise bibliográfica e entrevista.

4.3.1. Análise Documental

A pesquisa documental na perspectiva de Markoni e Lakatos (2003, p. 174) tem como característica fundamental o facto de a obtenção de dados estar restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.

Desta forma, com base na pesquisa documental foi utilizado um conjunto de documentos primários que auxiliaram a ter informações prévias sobre o assunto de interesse. A pesquisa documental foi fundamental para colectar dados sobre as estratégias de combate à corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023. Assim sendo, utilizamos documentos oficiais, como relatórios de implementação das estratégias (ERDAP, EPCCAP), e outros arquivos institucionais que descrevem a execução das políticas públicas e os casos de corrupção registados.

4.3.2. Análise bibliográfica

“Na pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, entre outros” (Markoni & Lakatos, 2003, p. 183).

A pesquisa bibliográfica, foi utilizada para embasar teoricamente o estudo, oferecendo uma revisão das principais teorias sobre combate à corrupção, administração pública e reformas

no sector público. Por meio de livros, artigos académicos, teses e outros materiais relevantes, foi possível contextualizar as estratégias implementadas no CEDSIF dentro do panorama nacional de boas práticas e políticas de transparência e gestão pública.

4.3.3. Entrevista

O processo de recolha de dados foi feito através da entrevista, e de acordo com Gil (1995) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p. 114) “a entrevista é uma técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objectivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (Zapeline e Zapeline, 2013, p. 114).

No que concerne à recolha de dados foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas que, para Manzini (2012), são aquelas em que o pesquisador dispõe de uma gama de perguntas abertas e algumas fechadas, onde se confere liberdade ao entrevistado a responder o que estiver ao seu alcance. A ministração destas entrevistas só foi possível com a elaboração de um guião pré-definido de questões, que permitia a colocação de outras questões não previstas no mesmo, de tal forma que, ao longo das entrevistas, foram surgindo outras questões, suscitadas pelas respostas dadas pelos entrevistados.

Com base na técnica de entrevista realizamos entrevistas que permitiram colher as diferentes perspectivas sobre o objecto em estudo, a partir das informações fornecidas pelos entrevistados tais como: funcionários públicos adstritos ao CEDSIF e outras instituições; Procuradores do GCCC e pesquisador do CIP.

As entrevistas tiveram em média 50 minutos, sendo que a duração de cada uma delas dependeu da capacidade argumentativa de cada entrevistado. A ferramenta de recolha de dados aplicada ao longo das entrevistas foi o gravador do telefone, tendo se transcrito, posteriormente, as respectivas gravações para o computador. De forma a complementar os depoimentos colhidos nas entrevistas aplicamos a revisão bibliográfica, que nos permitiu extrair informações já existentes e processadas em outros estudos voltados ao mesmo assunto.

4.4. População e Amostra

4.4.1. População

A população é definida como sendo o número total de indivíduos pertencentes a uma sociedade, grupo, que possuem determinadas características comuns (Richardson, 2008).

Para o presente estudo, definimos como população 15 100 funcionários públicos afectos a cidade de Maputo que detenham algum conhecimento em matérias de corrupção.

4.4.2. Amostra e Técnicas de Amostragem

A amostra será um subconjunto selecionado dessa população para a realização da pesquisa. Sendo a amostra o conjunto de indivíduos selecionados para a entrevista. Assim sendo, para a presente pesquisa temos uma amostra de 20 entrevistados, sendo: sendo 16 funcionários públicos afectos em vários ministérios e departamentos; 02 (dois) do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) e 01 (um) Procurador (a) do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) e 1 (um) pesquisador do CIP que não possui as características comuns que é um informante-chave na pesquisa.

Para este estudo adoptamos uma *amostragem não-probabilística*, que no entender de Malhotra (2001) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p. 101) este tipo de amostragem depende do critério do pesquisador, confiando no julgamento deste para a produção de uma amostra fiel à população.

A opção pela amostragem não-probabilística neste estudo é justificada pela necessidade de seleccionar casos e sujeitos específicos que possuam características relevantes para a análise das estratégias de combate à corrupção na AP e no CEDSIF em específico. Nesse sentido, foi adoptada uma combinação de dois tipos de amostragem não-probabilística: a amostragem propositada ou intencional, em que seleccionamos deliberadamente os casos mais informativos, como documentos-chave e entrevistas com gestores e especialistas do CEDSIF, e a amostragem por acessibilidade, que permite incluir dados e sujeitos facilmente acessíveis, como relatórios já disponíveis ou entrevistas com indivíduos de fácil contacto.

4.5. Critérios de inclusão e exclusão na amostra

Critérios de inclusão

Constituem critérios de inclusão na amostra os seguintes elementos:

- Funcionários públicos dentro da cidade de Maputo;
- Funcionários públicos que detenham algum conhecimento sobre reformas e estratégias sobre corrupção;
- Pesquisador do Centro de Integridade Pública (CIP).
- Todas reformas e estratégias implementadas no âmbito da prevenção e combate a corrupção na Administração Pública entre 2015 à 2023.

Critérios de exclusão

Constituem critérios de exclusão na amostra os seguintes elementos:

- Funcionários públicos fora da cidade de Maputo;
- Funcionários públicos que não detenham conhecimento sobre reformas e estratégias sobre corrupção;
- Pesquisador que não seja do Centro de Integridade Pública (CIP);
- Todas reformas e estratégias implementadas no âmbito da prevenção e combate a corrupção na Administração Pública antes e depois de 2015 à 2023.

4.6. Técnicas de análise de dados

A técnica escolhida para a análise e interpretação dos dados nesta pesquisa foi a análise de conteúdo. De acordo com Quiye e Campenhoudt (1998), essa técnica é especificamente voltada para o estudo de realidades complexas e detalhada.

Quiye e Campenhoudt (1998) afirmam que, em estudos qualitativos, a análise considera as variações e relações entre as características do conteúdo, utilizando essas informações como base. Assim, essa técnica permite ao pesquisador interpretar os dados de forma objectiva, afastando-se de julgamentos pessoais, pois a análise foca nos conteúdos em questão.

Para o nosso estudo, a técnica de análise de conteúdo consistiu na análise das estratégias de prevenção e combate à corrupção, com foco no CEDSIF (2015-2023), para compreender como as reformas são formuladas, implementadas e avaliadas, assim como os motivos que explicam a persistência do fenómeno. A partir dessa abordagem, o estudo pode explorar diferentes fontes de dados, como documentos oficiais, relatórios de auditoria e etc.

O primeiro passo foi de definir as categorias de análise, como as percepções sobre a corrupção, a eficácia das estratégias anticorrupção, os desafios na implementação das políticas, a resistência política e institucional e o impacto das reformas no comportamento dos servidores públicos. Essas categorias seriam usadas para codificar os dados, identificando padrões, temas recorrentes e relações entre a corrupção e as reformas. A partir dessa codificação, foi possível identificar se as estratégias como o CEDSIF têm sido eficazes na redução da corrupção ou se existem falhas na sua implementação, como obstáculos

institucionais, falta de recursos ou resistência a mudanças. Além disso, a pesquisa revela a percepção dos próprios servidores sobre as reformas.

Ao final, a análise de conteúdo permitiu entender por que, apesar das estratégias anticorrupção, o fenómeno persiste em diversos sectores da administração pública, oferecendo contribuições valiosas sobre as barreiras estruturais e culturais que dificultam o sucesso das reformas.

A análise e interpretação dos resultados se valeram de conteúdos basilares apresentados na revisão bibliográfica e cruzados com os dados fornecidos pelos entrevistados.

4.7. Aspectos Éticos da Pesquisa

De acordo com Balate (2022), a observância de questões éticas é fundamental em pesquisas sociais, pois envolvem directamente os seres humanos. Esses estudos frequentemente lidam com grupos vulneráveis, expostos a situações de vulnerabilidade, abusos e opressão, tornando essencial o cuidado com esses indivíduos. É crucial informá-los sobre os objectivos da pesquisa, seus direitos e os possíveis riscos associados à participação, garantindo que não se sintam constrangidos.

Para cumprir com esse imperativo ético, inicialmente adotamos o princípio do consentimento informado oral. Informamos os entrevistados sobre os objectivos e implicações da pesquisa e buscamos a sua permissão para colectar e usar seus depoimentos. Além disso, comprometemo-nos a proteger a integridade e a identidade dos entrevistados, evitando divulgar informações que possam prejudicar sua imagem e limitando a divulgação a nomes e partes relevantes dos depoimentos.

Reforçamos a privacidade ao realizar as conversas em um ambiente seguro, permitindo que os participantes se sentissem à vontade para expressar suas respostas com liberdade, conforme sua própria linguagem e vocabulário.

Outro princípio ético essencial que seguimos foi a neutralidade científica, o que nos ajudou a evitar qualquer juízo de valor que pudesse comprometer os resultados da pesquisa. Para garantir essa imparcialidade, aplicamos a proposta ética de Schutz (1979) da redução fenomenológica, que orienta os pesquisadores a suspender preconceitos e julgamentos pessoais, e a descrever os fenómenos sociais com fidelidade, como se apresentam no

cotidiano. Observamos este princípio em todas as etapas do nosso trabalho, dada sua importância para a validade dos resultados da pesquisa.

Os aspectos éticos foram considerados na presente pesquisa, por isso, chamamos a atenção de que, no quadro de apresentação, análise e discussão dos dados, os trechos das entrevistas foram identificados sem os respectivos nomes, devido aos preceitos éticos e científicos no respeito pela privacidade da identidade. Assim, na presente pesquisa só constam as posições ocupadas pelos funcionários do CEDSIF e do Presidente da mesa da Assembleia Geral do Centro de Integridade Pública (CIP). Já para os dezasseis funcionários públicos entrevistados o nome foi omissivo, codificando-se como a seguir: H1, H2, H3 e H4, H5, H6, H7, H8, H9, H10, H11, H12, H13, H14, H15, e H16.

4.8. Constrangimentos e superação

Dentro do contexto da pesquisa, os entrevistados do CEDSIF demonstraram uma postura bastante burocrática e limitadora ao longo do processo de coleta de dados, o que se refletiu na dificuldade em obter informações mais detalhadas e espontâneas. Muitos dos informantes, especialmente os funcionários públicos, mostraram-se relutantes em participar ativamente nas entrevistas, o que dificultou a obtenção de respostas claras e profundas. Além disso, a falta de disponibilidade de alguns participantes gerou uma série de remarcações, aumentando o tempo necessário para concluir a coleta de dados.

Essa resistência e relutância em se envolver com a pesquisa pode ser explicada por um certo desconforto que os funcionários públicos sentem em compartilhar informações sobre seu trabalho ou cotidiano, especialmente em um ambiente onde o controle e a supervisão podem ser intensos. Esse desconforto, por vezes, resultou na recusa de muitos informantes em participar de conversas mais abertas ou na dificuldade de realizar entrevistas durante as atividades diárias, como a prática de musculação, que exigiam foco e atenção, tornando as entrevistas uma interrupção indesejada.

Além disso, a burocracia dentro do próprio CEDSIF, com regras rígidas e procedimentos que muitas vezes não se alinhavam com a flexibilidade necessária para uma pesquisa de campo, também dificultou o andamento da pesquisa. Essa situação foi agravada pela resistência cultural e organizacional observada, onde os entrevistados, talvez temerosos de expor suas práticas ou atividades, mantiveram uma postura mais fechada e menos cooperativa. A comunicação também se tornou um desafio quando, em certos momentos, a utilização de

gravadores foi impedida por receios relacionados à privacidade e ao compartilhamento de informações sensíveis nas redes sociais.

Esses factores contribuíram para uma experiência de pesquisa mais desafiadora e exigiram a adopção de estratégias adaptativas, como a realização das entrevistas em horários alternativos ou fora do ambiente de trabalho, com o intuito de garantir que as informações necessárias fossem obtidas de forma abrangente. Apesar das dificuldades, foi possível superar esses obstáculos com paciência e flexibilidade, embora a postura limitadora dos entrevistados tenha sido um dos principais entraves para o sucesso completo da colecta de dados.

CAPÍTULO IV - ANÁLISE DAS REFORMAS DO SECTOR PÚBLICO NO CONTEXTO DA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO - CASO CEDSIF (2015-2023)

Neste capítulo, apresentamos a análise dos dados coletados a partir das entrevistas realizadas, integrando-os com os referenciais teóricos escolhidos para fornecer uma interpretação aprofundada. A análise está dividida em várias secções, cada uma abordando aspectos cruciais do contexto da corrupção e das reformas administrativas em Moçambique.

4.1. Breve histórico do CEDSIF

Segundo o Decreto n.67/2019 de 05 de Agosto publicado no Boletim da República, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) com sua sede em Maputo, é parte de um esforço governamental para modernizar e digitalizar a gestão das finanças públicas. Este esforço se insere no contexto das reformas administrativas e financeiras que o país iniciou nos anos 2000, especialmente com a introdução do Sistema de Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE).

Segundo o Ministério da Economia e Finanças (2019), o CEDSIF foi formalmente instituído como um instituto público subordinado ao Ministério da Economia e Finanças, com a missão de desenvolver e implementar sistemas de informação que asseguram eficiência, transparência e boa gestão financeira. Segundo a legislação de base publicada, o CEDSIF tornou-se operacional a partir de meados dos anos 2000, alinhado ao início da implementação do e-SISTAFE, um dos projetos mais emblemáticos no país para informatizar as finanças públicas.

A instituição consolidou-se entre 2010 e 2020, com a expansão de sistemas integrados de finanças públicas, treinamento de quadros técnicos, e suporte à descentralização financeira. Um exemplo disso, o MEF (2019) cita o aprimoramento do e-SISTAFE para incluir maior número de instituições públicas e melhorar a prestação de contas, sendo referido em relatórios anuais como um passo essencial para modernizar a administração pública

Mais recentemente, o CEDSIF tem se focado em adaptar suas soluções tecnológicas aos avanços globais em digitalização, promovendo maior acessibilidade às informações financeiras públicas e à transparência nas despesas do Governo. Além disso, relatórios recentes indicam esforços em capacitação de técnicos para operar sistemas complexos e a atualização de suas infraestruturas digitais para atender demandas contemporâneas.

4.2. Perfil sócio-demográfico dos entrevistados

O perfil sócio-demográfico é um elemento preponderante na pesquisa, pois nos permite identificar e descrever o grupo social com o qual trabalhamos. O grupo de entrevistados é composto por um total de 20 participantes, com predominância do sexo masculino, representando 14 indivíduos, em contraste com 6 do sexo feminino. No que diz respeito à faixa etária, a maioria dos participantes encontra-se entre os 30 e 39 anos, totalizando 16 pessoas, enquanto os restantes 4 estão na faixa dos 40 aos 50 anos.

Em termos de escolaridade, observa-se um elevado nível de instrução entre os entrevistados: 18 possuem formação superior ao nível de licenciatura e 2 detêm o grau de mestrado. Quanto à ocupação profissional, a maioria (15) preferiu não revelar a sua profissão. Entre os que se identificaram, destacam-se 2 juristas, 1 administrativo adjunto, 1 analista de processos de negócio e 1 técnico superior de recursos humanos do Estado (nível 1).

No que concerne à naturalidade, trata-se de um grupo de indivíduos que apresenta uma certa dispersão relativamente a sua distribuição geográfica, considerando o facto do mesmo não estar concentrado num único município, a maior parte dos entrevistados é originária da cidade de Maputo, com 12 participantes. Os demais provêm das províncias de Gaza (3), Nampula (3) e Sofala (2).

Para o presente estudo, definimos todos funcionários públicos afectos a cidade de Maputo que detenham algum conhecimento em matérias de corrupção.

4.2.1. Matriz Teórico-Interpretativa

A análise a seguir utiliza como suporte a Teoria dos Jogos e da Escolha Racional, com base nos contributos de autores como Olson (1965), Becker (1968) e Axelrod (1984), que concebem os agentes políticos e administrativos como atores racionais que tomam decisões estratégicas em contextos de interdependência. Para compreender a persistência da corrupção no CEDSIF, mesmo após a implementação de reformas como a EPCCAP, foi adoptada uma matriz teórico-interpretativa centrada nos princípios da racionalidade estratégica, na estrutura de incentivos institucionais e nos equilíbrios comportamentais observados nas interações entre os diversos actores.

Esta abordagem analítica permite compreender como as reformas e estratégias de combate à corrupção, embora formalmente introduzidas, não alteram significativamente os comportamentos dos agentes, uma vez que estes continuam a operar num ambiente institucional em que os custos da corrupção são baixos e os benefícios elevados. As decisões tomadas pelos funcionários públicos, dirigentes e órgãos de controlo refletem cálculos racionais baseados na previsão de sanções, ganhos pessoais e reações alheias, o que contribui para a manutenção de um equilíbrio estratégico estável e favorável à perpetuação da corrupção.

A persistência de esquemas de desvio de fundos no CEDSIF, mesmo após a adopção da EPCCAP, não decorre de uma falha técnica ou de ausência de políticas, mas da racionalidade dos actores em explorar as fragilidades do sistema, como a ausência de auditorias independentes, a interferência política e a proteção a infratores. O comportamento estratégico dos agentes demonstra que não há incentivos suficientes para que optem por práticas éticas, reforçando a lógica de manutenção do status quo.

Para operacionalizar esta abordagem, foi desenvolvida uma matriz teórico-interpretativa que cruza dimensões analíticas como os incentivos institucionais, os equilíbrios de corrupção, os custos e benefícios das reformas e as estratégias de interação entre os actores, com evidências empíricas recolhidas ao longo da pesquisa (entrevistas, documentos institucionais, relatórios do GCCC, publicações do CIP). A matriz busca identificar os mecanismos de decisão e os padrões estratégicos de comportamento que explicam a ineficácia das reformas e a persistência da corrupção no seio da Administração Pública moçambicana, com foco particular no CEDSIF. A tabela seguinte apresenta a estrutura da matriz que guiou a análise:

Quadro 1: Matriz Teórico-Interpretativa Aplicada ao Caso CEDSIF (2015–2023)

Categoria Analítica	Dimensão Observada	Evidência Empírica	Interpretação Teórica (Teoria dos Jogos e da Escolha Racional)
Incentivos institucionais	Pressões externas (sociedade civil, doadores, imprensa) e internas (órgãos de controlo) para combate à corrupção.	Relatórios do GCCC (2015, 2018, 2022); denúncias na imprensa (Carta de Moçambique, 2022); documentos do CIP.	A presença de pressão externa não é suficiente para alterar o comportamento dos agentes se os custos de agir com integridade superam os benefícios percebidos.

Estratégias racionais dos actores	Comportamento de funcionários públicos e gestores diante das reformas (ERDAP, EPCCAP).	Entrevistas com funcionários; documentos internos do CEDSIF; relatos de favorecimento político.	Os agentes escolhem manter práticas corruptas porque percebem vantagens directas e protecção política; há um equilíbrio estratégico que favorece o silêncio e a convivência.
Ambiente estratégico	Interações entre diferentes actores institucionais (CEDSIF, MEF, órgãos de fiscalização).	Ausência de punições eficazes; fraca articulação entre instituições; resistência à auditoria independente.	Os actores atuam de forma interdependente, prevendo acções alheias: não denunciam nem reformam, pois antecipam represálias ou a ineficácia da denúncia.
Custos e benefícios das reformas	Aplicação formal de estratégias de combate à corrupção (EPCCAP, Planos de acção) vs. resultados práticos.	Decretos e estratégias oficiais; repetição de casos de desvio entre 2015 e 2023; entrevistas.	As reformas são implementadas de forma simbólica; os custos de violar as normas são baixos, e os ganhos da corrupção continuam elevados.
Equilíbrio de corrupção	Persistência do fenómeno apesar de reformas institucionais	Casos reincidentes (2015, 2016, 2018, 2022); baixa confiança pública; ausência de responsabilização efectiva.	O sistema encontra-se num estado de equilíbrio perverso, no qual todos os agentes actuam racionalmente para manter o <i>status quo</i> corrupto.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

4.3. Análise das reformas do sector público no contexto da prevenção e combate à corrupção - caso CEDSIF (2015-2023)

4.3.1. O desenvolvimento da corrupção ao longo dos anos de estudo

A corrupção continua a interferir de forma negativa na vida dos cidadãos, nomeadamente, no acesso à educação, saúde, emprego, na contratação de bens e serviços, entre outros, tendentes ao desenvolvimento socio-económico do país. Com efeito, são crescentes os protestos contra a corrupção, exigindo-se integridade e moralidade, sobretudo, na gestão da coisa pública e privada.

No espaço temporal de 2015-2023 do nosso estudo, observamos haver uma tendência de crescimento nos processos instaurados em resposta às denúncias de casos de corrupção. Nos informes da Procuradoria-Geral da República (PGR) de Moçambique notamos uma tendência irregular nos processos relacionados à corrupção ao longo dos anos.

Por exemplo, de 2015 a 2017, houve um aumento progressivo nos processos tramitados, indicando maior identificação de casos ou intensificação das investigações. Em 2018 e 2019, verificaram-se aumentos mais modestos, enquanto que em 2020 e 2021 apresentaram reduções significativas, refletindo possíveis mudanças na dinâmica de denúncia ou no combate à corrupção (PGR, 2015-2017).

A maior redução ocorreu em 2023, com 21% menos processos em relação ao ano anterior. Essas flutuações podem estar associadas a factores como eficácia dos mecanismos de prevenção, capacidades institucionais e variáveis socioeconómicas (PGR, 2023).

A análise detalhada dos informes da PGR (Procuradoria-Geral da República) sobre corrupção em Moçambique entre 2015 e 2023 evidencia variações no número de processos tramitados, refletindo tanto avanços quanto desafios no combate à corrupção.

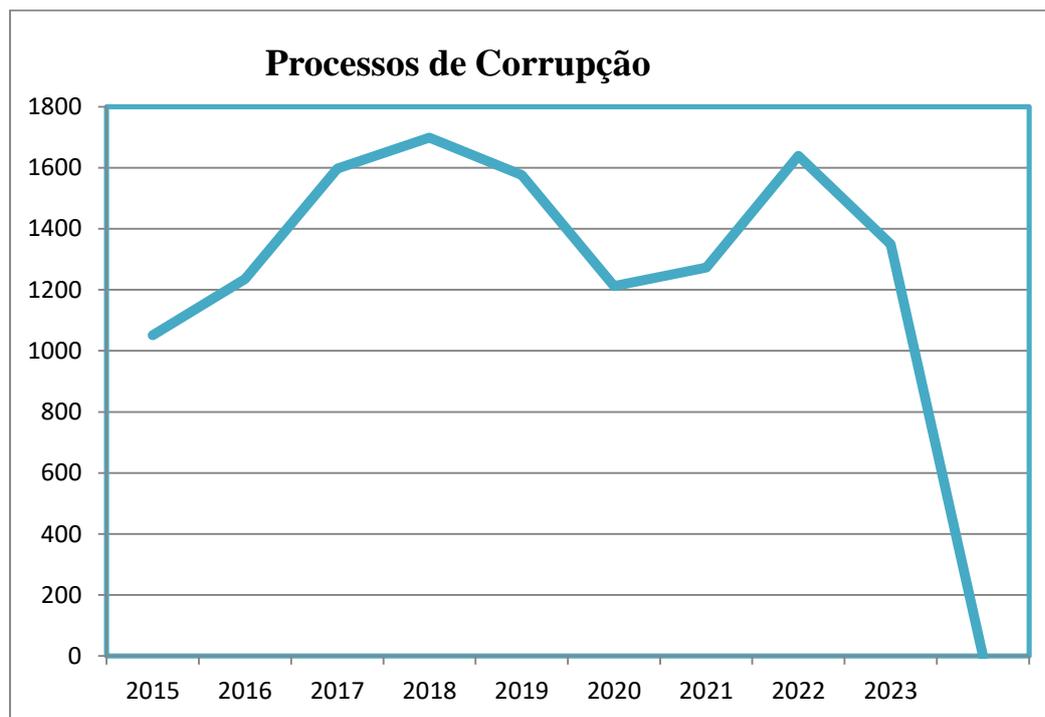
O número de processos aumentou constantemente, de 1.051 em 2015 para 1.699 em 2018, sugerindo um fortalecimento inicial dos mecanismos de repressão e investigação. A PGR apontou maior capacidade de identificação de práticas ilícitas. Após atingir 1.699 processos em 2018, houve redução gradual em 2019 (1.597) e em 2020 (1.212). Essa diminuição pode refletir desafios operacionais, mudanças nas denúncias, ou redução da eficácia de prevenção.

Contrariamente, em 2022 houve um aumento significativo para 1.639 processos, indicando um reforço nas denúncias ou eficácia investigativa. No entanto, em 2023, registou-se uma redução acentuada para 1.349 casos, equivalente a 21%, demonstrando uma queda na tramitação.

A flutuação nos dados pode refletir a capacidade das instituições em processar denúncias e intensificar ações preventivas, embora falhas de continuidade possam sugerir lacunas estruturais.

Momentos de aumento (ex.: 2018) podem coincidir com períodos de maior percepção pública sobre corrupção, enquanto quedas (ex.: 2023) podem indicar limitações no sistema de denúncias ou complacência institucional. Vide gráfico 01 abaixo.

Gráfico 1: Níveis de desenvolvimento processual da corrupção em Moçambique



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Informes Anuais da PGR (2015-2023)

4.3.2. Fiscalização da corrupção na Administração Pública

O nível de disseminação de informações sobre o combate e a prevenção da corrupção no CEDSIF pode ser avaliado com base em sua capacidade de promover a transparência, engajar

diferentes partes interessadas e implementar ferramentas que facilitem o acesso a dados relevantes. A análise de fontes primárias, como relatórios e entrevistas, sugere que, embora existam esforços nesse sentido, há lacunas significativas que limitam a eficácia das estratégias de combate à corrupção no CEDSIF e em Moçambique que incluem a falta de transparência nas investigações, especialmente em relação aos dirigentes de alto nível, o que enfraquece a confiança pública. Além disso, a comunicação dos resultados e iniciativas de combate à corrupção é insuficiente, dificultando o engajamento da sociedade. O sistema e-SISTAFE, apesar de importante, enfrenta desafios técnicos e de infraestrutura, comprometendo sua eficiência. Também há uma carência nos programas de capacitação em ética e nos canais de denúncia, que limitam a conscientização e participação no sector público.

A Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção se concentra apenas na administração pública, ignorando o papel de outros sectores essenciais, como o privado e a sociedade civil. Por fim, a resistência à mudança dentro das instituições públicas, aliada à falta de recursos para fiscalizar e punir práticas corruptas, dificulta a implementação de mudanças eficazes, que limitam a eficácia das estratégias adotadas.

No contexto do CEDSIF, a digitalização de processos administrativos, como o uso do e-SISTAFE, demonstra um esforço importante para promover a transparência na gestão financeira e reduzir oportunidades para práticas corruptas. Esse sistema tem sido amplamente reconhecido como um avanço para fortalecer a *accountability* na administração pública. Contudo, enfrentam-se desafios de implementação, como a falta de infraestrutura adequada e limitações técnicas que comprometem sua eficiência plena. Relatórios da Procuradoria Geral da República (PGR) indicam que, apesar de sua utilidade, o sistema apresenta limitações no fornecimento de dados detalhados sobre casos de corrupção, dificultando a avaliação do impacto financeiro dessas práticas (PGR, 2022).

Ademais, a ausência de uma abordagem estruturada e contínua para comunicar os resultados e as iniciativas de combate à corrupção enfraquece a percepção pública sobre a seriedade e eficácia das reformas implementadas. O pesquisador do CIP (2024) argumenta que o diagnóstico insuficiente das instituições vulneráveis à corrupção é uma barreira crítica, que limita a criação de programas mais eficazes e abrangentes.

A corrupção na administração pública de Moçambique é reconhecida como um problema sistémico que afecta a governança, o desenvolvimento socio-económico e a confiança pública nas instituições. Dados da PGR revelam que a corrupção não apenas reduz a eficiência dos serviços públicos, mas também actua como catalisador de crimes transnacionais, como lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. A evasão fiscal e a fraude comercial são outras práticas ligadas a esse fenómeno, com consequências económicas severas. No entanto, a falta de informações discriminadas sobre os valores monetários envolvidos nos casos investigados representa uma lacuna significativa, dificultando uma avaliação detalhada da magnitude do problema.

Os esforços para combater a corrupção são amplamente reconhecidos como essenciais por todos os entrevistados, incluindo membros do SEMOR e especialistas do CIP. Brunetti e Weder (2003) destacam que a liberdade de informação é um dos principais factores que previnem práticas corruptas e fortalecem a *accountability*. Essa visão é complementada por Rose-Ackerman (1999), que argumenta que a transparência não apenas facilita o monitoramento, mas também cria um ambiente onde a corrupção é menos propensa a prosperar.

Por outro lado, o SEMOR/DRH reconhece que, embora haja avanços, os programas de capacitação em ética e os canais de denúncia ainda são insuficientes, limitando a eficácia das iniciativas de disseminação de informações e conscientização dentro do sector público (SEMOR-CEDSIF, 2024). Essa insuficiência reflete na incapacidade de engajar adequadamente a sociedade e outros actores relevantes no combate à corrupção.

A actual Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP) foi concebida para enfrentar diretamente essas lacunas e introduzir mecanismos mais rígidos de controlo e responsabilização. Entre as medidas previstas, destacam-se processos disciplinares rigorosos, expulsão imediata de servidores públicos envolvidos em actos corruptos e o fortalecimento das comissões de ética nas instituições. Contudo, as críticas de que a estratégia limita seu escopo à administração pública indicam que ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar um combate à corrupção mais abrangente e eficaz.

Além disso, a restrição da EPCCAP à esfera da Administração Pública ignora o papel de outros sectores, como o sector privado e a sociedade civil, na promoção da integridade. O

pesquisador do CIP (2024) alerta que tal abordagem enviesada pode comprometer a eficácia da estratégia, especialmente considerando que a corrupção de alto nível e a corrupção política, frequentemente subnotificadas, continuam sendo desafios críticos no contexto moçambicano.

O combate à corrupção é reconhecido por todos os entrevistados como essencial para a estabilidade e eficácia do sector público em Moçambique. A Procuradora do Gabinete Central de Combate à Corrupção afirma que *"a corrupção é um cancro que está a correr os pilares basilares dos funcionários públicos no âmbito da sua actividade como servidores públicos [...]"*.

Na verdade, Rose-Ackerman (1999), refere-nos que a corrupção é facilitada por ambientes onde a fiscalização é fraca e as oportunidades para práticas ilícitas são abundantes. Moçambique exemplifica essa teoria, pois, apesar de políticas que promovem maior transparência, como a criação de sistemas digitais de gestão pública e a implementação de leis de licitação, a aplicação eficaz dessas políticas ainda é um desafio. Hood (1995) vai argumentar que a falta de transparência e a resistência a mudanças estruturais são factores que contribuem para a perpetuação da corrupção.

Essa visão é apoiada pelo pesquisador do CIP sublinha que *"o combate à corrupção é vital para promover a governança transparente, o desenvolvimento económico sustentável e a confiança da população nas instituições públicas [...]"*.

O CIP, junto a outras entidades, como a IGAP (Inspeção Geral da Administração Pública), tem se esforçado para aumentar a conscientização sobre os riscos e as implicações da corrupção. No entanto, tal como sustenta o pesquisador do CIP *"a resistência à mudança dentro das instituições públicas e a insuficiência de recursos para fiscalizar e punir práticas corruptas são os desafios que mais imperam"*.

Curiosamente, notamos que o relatório da PGR de 2022 destaca que a frequência dos casos de corrupção, embora documentada, não é acompanhada de uma análise mais aprofundada sobre os danos financeiros causados, um factor que pode levar a uma subestimação da magnitude do problema.

Quase de forma unânime, cinco funcionários públicos nomeadamente: H2, H4, H7, H9 e H16 vincam que a corrupção compromete a qualidade dos serviços públicos e perpetua

desigualdades sociais que vão culminar em péssima qualidade dos serviços públicos, e não obstante a isto, a impunidade dos mesmos.

Se a impunidade é parte do problema Gunningham *et al.* (2017), vai afirmar que a situação em Moçambique pode perpetuar ou ser descrita como uma combinação de factores económicos, como a baixa remuneração dos servidores, e factores institucionais, como a falta de transparência e a resistência à mudança. Isso confirma os estudos de que argumentam que a corrupção é um sintoma de uma governança fraca e de práticas de gestão pública não adaptadas às necessidades de um ambiente ético e transparente.

Dois departamentos importantes do CEDSIF (SEMOR e DRH) também reconhecem que "*promover a transparência e boa governança*" é essencial para garantir um sector público mais ético e eficiente.

Essa perspectiva é corroborada pelos entrevistados H1, H7 e H16, que destacam como a corrupção compromete a qualidade dos serviços públicos e agrava as desigualdades sociais, criando um ambiente de impunidade. E finalmente, o SEMOR e DRH, enfatizam a importância de "*promover a transparência e boa governança*" para garantir um sector público eficiente e ético.

No contexto moçambicano, a falta de um sistema de controlo interno eficiente pode facilitar a corrupção e por isso reformas estruturais acompanhadas de um esforço contínuo para fortalecer as instituições seriam uma estratégia eficaz a médio e longo prazos.

A avaliação de entrevistas revela percepções consistentes sobre a insuficiência da disseminação de informações no CEDSIF. A Procuradora do GCCC observa que "os maiores corruptos são os dirigentes", indicando uma falta de transparência nas fases investigativas (Procuradora GCCC, 2024). De maneira semelhante, o pesquisador do CIP destaca que "*muitos desafios persistem devido à falta de recursos e de uma estratégia de comunicação eficaz*" (Pesquisador CIP, 2024).

No mesmo sentido, os entrevistados H3, H8 e H9 afirmam que "*a falta de acesso a dados relevantes dificulta a fiscalização e a participação cívica*".

Essas observações são corroboradas por análises teóricas, como as de Brunetti e Weder (2003), que defendem que a liberdade de informação é essencial para prevenir práticas corruptas e fortalecer a *accountability*.

Além disso, o SEMOR/DRH reconhece a importância de ferramentas de comunicação para fomentar a conscientização e a integridade dentro do sector público. Segundo suas declarações, o foco principal está em criar sistemas e processos que aumentem a transparência e promovam a confiança pública. No entanto, apesar desses esforços, há um consenso de que "os programas de capacitação em ética e os canais de denúncia ainda são insuficientes", o que prejudica o impacto das estratégias de disseminação de informações (SEMOR-CEDSIF, 2024).

Por fim, a literatura reforça que a eficácia das estratégias anticorrupção está diretamente relacionada à sua capacidade de engajar diferentes actores e de estabelecer canais acessíveis e confiáveis para a denúncia de práticas ilícitas. A ausência de uma comunicação clara, somada à falta de uma abordagem holística para lidar com o fenómeno, reduz a capacidade de mobilizar a sociedade e enfraquece o impacto das políticas anti-corrupção. Nesse sentido, é essencial que os esforços sejam redirecionados para abordar as lacunas identificadas e integrar práticas mais inclusivas e sustentáveis no combate à corrupção.

4.3.3. Eficácia/Ineficácia das reformas e estratégias no combate a corrupção na Administração Pública

A relação entre os actores envolvidos e a eficácia das reformas e estratégias no combate à corrupção é um dos temas centrais no estudo da administração pública e neste estudo do CEDSIF em específico. A corrupção é um fenómeno multidimensional, que envolve uma interação complexa entre instituições públicas, sociedade civil, sector privado e organismos internacionais. Sua erradicação depende não apenas da implementação de reformas estruturais, mas também da coordenação eficaz entre esses actores.

Os principais actores no combate à corrupção podem ser divididos em quatro grupos principais: governos e instituições públicas, sociedade civil, sector privado e organizações internacionais.

Instituições como procuradorias, tribunais e organismos de auditoria têm a responsabilidade de implementar e monitorar essas reformas.

Os nossos entrevistados foram unânimes ao afirmar que os actores são determinantes na eficácia ou não das reformas e estratégias no combate à corrupção. A Procuradora do GCCC destaca a criação de gabinetes específicos e a inclusão de crimes económicos no Código

Penal como avanços importantes, mas observa que a "aplicação selectiva das leis" continua a ser um problema.

Conforme mencionado por um técnico sénior do GCCC (2024) entrevistado:

“As estratégias de combate à corrupção não comunicam entre si. Cada ministério implementa à sua maneira, e o CEDSIF não escapou dessa lógica de fragmentação institucional’ (GCCC, 2024).”

Essas observações encontram suporte na literatura de Klitgaard (1988), que sugere que as reformas devem ser sustentadas por uma combinação de liderança eficaz e recursos suficientes, e em Kaufmann *et al.* (2010), que enfatizam a importância de uma abordagem integrada para garantir reformas bem-sucedidas.

A nível do CEDSIF, os entrevistados H3, H9 e H10 reconhece que as reformas ainda não conseguiram mudar profundamente a cultura de corrupção naquela instituição e no geral na AP, uma visão discordada pelo SEMOR do CEDSIF, que aponta que:

"as reformas mostraram progresso, uma vez que implementamos uma série de reformas, como a digitalização de processos administrativos e a criação de sistemas de auditoria eletrónica (...) essas reformas não só modernizam a administração, mas também tornam os processos mais rastreáveis, dificultando a manipulação e a corrupção. Também promovemos políticas de acesso aberto a dados, que incentivam a participação cívica e a fiscalização da gestão pública".

Dados do relatório da PGR de 2023 mostram que o país foi lesado em 716 milhões de meticais devido à corrupção no último ano, evidenciando o impacto económico significativo do problema. Além disso, foram instaurados 1.349 processos relacionados à corrupção, uma redução em relação aos anos anteriores, mas ainda insuficiente para conter a percepção generalizada de impunidade.

E no seu informe de 2020 a Procuradoria Geral da República (PGR) reconheceu as dificuldades advindas no acto do combate à corrupção como a falta de recursos, a prevalência da impunidade que limitam a sua eficácia. Segundo o relatório da PGR de 2022, embora várias iniciativas tenham sido lançadas, como a digitalização de processos administrativos, a corrupção continua a proliferar devido à resistência cultural e à falta de transparência em áreas-chave:

“A corrupção continua a interferir de forma negativa na vida dos cidadãos, nomeadamente, no acesso à educação, saúde, emprego, na contratação de bens e serviços, entre outros, minando os esforços conjuntos, tendentes ao desenvolvimento sócio-económico do nosso País. Se, por um lado, temos vindo a responsabilizar os

agentes do crime de corrupção, por outro, a sensação social de impunidade ainda prevalece”(PGR, 2020, p. 107).

A sociedade civil desempenha um papel crucial na fiscalização das acções do governo e na promoção da transparência. Organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP) em Moçambique têm sido fundamentais na denúncia de práticas corruptas e na advocacia por reformas mais robustas.

O pesquisador do CIP também vê as reformas com um olhar crítico, afirmando que, apesar de terem potencial, "*a resistência à mudança e a falta de recursos limitam sua eficácia*" (CIP, 2024).

O posicionamento do CIP encontra suporte em Hood (1995) que sugere que a "Nova Gestão Pública", com foco na eficiência e transparência, pode ser uma abordagem eficaz, mas depende de um ambiente institucional estável e de recursos suficientes para sua implementação, além disso, a cultura de impunidade e a interferência política são barreiras significativas deve ser superada para a eficácia das reformas.

Segundo relatório do CIP (2019), “várias instituições moçambicanas de fiscalização têm sua actuação limitada por interesses políticos”. No caso do CEDSIF, uma reportagem do jornal Carta de Moçambique (2022) revelou que a nomeação de chefias foi feita com base em critérios partidários, e não técnicos, o que comprometeu a autonomia na gestão de denúncias internas.

De acordo com Rose-Ackerman (1999), a sociedade civil deve estar empoderada e informada para actuar como um contrapeso ao poder estatal. Em Moçambique, o pesquisador do CIP afirma que a falta de acesso a dados abertos dificulta a capacidade da sociedade civil de monitorar a implementação das reformas.

Dito isto, verificamos que a eficácia das reformas depende da interação sinérgica entre esses actores. Kaufmann *et al.* (2010) argumentam que as reformas são mais eficazes quando há uma combinação de liderança política forte, engajamento da sociedade civil e implementação técnica sólida.

O SEMOR avança que iniciativas como a digitalização do Sistema de Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE) representaram nos últimos anos avanços importantes, ainda assim, avança que a implementação de sistemas digitais como o e-SISTAFE tem sido limitada pela resistência de actores dentro das próprias instituições públicas. Além disso, a falta de proteção para denunciante de corrupção desencoraja a exposição de práticas ilícitas.

Embora Moçambique tenha aprovado a Lei n.º 15/2012 sobre a Proteção de Denunciantes, sua aplicação prática é considerada ineficaz. Um dos entrevistados afirmou: *‘Aqui no CEDSIF ninguém denuncia nada. Há medo real de retaliação, mesmo com a lei. Já tivemos colegas transferidos após alertas internos’* (H3, 2024).

O nível de disseminação de informações sobre o combate e a prevenção da corrupção no CEDSIF é profundamente influenciado pelo perfil e pela interação dos actores que participaram da implementação das reformas e estratégias. A relação entre esses actores e a eficácia das reformas destaca a importância de uma abordagem coordenada e integrada no combate à corrupção, especialmente considerando o período de 2015 a 2023.

Os governos e as instituições públicas desempenham um papel central, sendo responsáveis por criar e implementar reformas legais e estruturais. No CEDSIF, os esforços incluíram a digitalização de processos administrativos e a introdução do e-SISTAFE como uma ferramenta para modernizar a gestão financeira e reduzir oportunidades para práticas corruptas. No entanto, segundo o SEMOR, *"a implementação dessas reformas enfrenta desafios significativos devido à resistência de actores internos e à falta de treinamento adequado para servidores públicos"* (SEMOR-CEDSIF, 2024).

O SEMOR também argumenta que iniciativas como a criação de sistemas de auditoria eletrónica e a promoção de acesso aberto a dados demonstraram progresso, mas ainda não são suficientes para erradicar a corrupção de forma abrangente.

A sociedade civil, representada por organizações como o CIP, tem desempenhado um papel importante na promoção da transparência e na fiscalização das acções governamentais. No entanto, o pesquisador do CIP, ressalta que *"a falta de acesso a dados abertos e de estratégias de comunicação eficazes reduz a capacidade da sociedade civil de monitorar a implementação das reformas"* (Pesquisador CIP, 2024). Isso se alinha às observações de Rose-Ackerman (1999), que argumenta que uma sociedade civil empoderada e informada é essencial para actuar como um contrapeso ao poder estatal.

A literatura destaca a necessidade de interações sinérgicas entre os diferentes actores. Kaufmann *et al.* (2010) enfatizam que reformas eficazes exigem liderança política forte, engajamento da sociedade civil e implementação técnica sólida. No caso do CEDSIF, a resistência cultural e a falta de proteção para denunciadores foram identificadas como barreiras que limitam o impacto das reformas, um aspecto que também é mencionado nos informes da PGR. A cultura de impunidade persiste como um desafio significativo, conforme destacado

no informe de 2020, que reconhece que "a sensação social de impunidade ainda prevalece, criando na sociedade alguma descrença em relação às instituições públicas" (PGR, 2020).

4.3.4. Disseminação da informação relativa à Prevenção e Combate à Corrupção na AP

O nível de disseminação de informações sobre o combate e a prevenção da corrupção no CEDSIF pode ser avaliado com base em sua capacidade de promover a transparência, engajar diferentes partes interessadas e implementar ferramentas que facilitem o acesso a dados relevantes. A análise de fontes primárias, como relatórios e entrevistas, sugere que, embora existam esforços nesse sentido, há lacunas significativas que limitam a eficácia das estratégias adotadas.

A disseminação de informações sobre políticas anticorrupção é reconhecida como uma área que ainda requer avanços. A disseminação de informações é essencial para garantir que os esforços de combate à corrupção sejam compreendidos e apoiados por todos os segmentos da sociedade. Rose-Ackerman (1999) argumenta que, sem a transparência, as iniciativas anticorrupção tornam-se ineficazes, pois a sociedade civil e outros actores-chave não conseguem monitorar e fiscalizar a implementação das reformas.

A Procuradora do GCCC observa que "*há dirigentes corruptos*", indicando uma falta de transparência nas fases de investigação. O pesquisador do CIP corrobora essa visão, observando que, embora existam campanhas de conscientização, "*muitos desafios persistem devido à falta de recursos e uma estratégia de comunicação eficaz*".

Os entrevistados H2, H11 e H13 reforçam que "*a falta de acesso a dados relevantes*" dificulta a fiscalização e a participação cidadã. A disseminação de informações pode ser potencializada pelo uso de ferramentas digitais e mídias sociais. De acordo com Margetts (2009), plataformas digitais têm o potencial de aumentar a transparência e o engajamento público, permitindo que os cidadãos acessem informações em tempo real e relatem práticas corruptas de forma anónima.

O SEMOR também reconhece que "*os programas de capacitação em ética e os canais de denúncia ainda são insuficientes*" (SEMOR-CEDSIF, 2024). Essa análise é apoiada por Brunetti e Weder (2003), que destacam a importância da liberdade de informação para

permitir a fiscalização da sociedade, e Transparency International (2021), que aponta o acesso a dados como essencial para prevenir a corrupção.

Em Moçambique, a implementação de sistemas de acesso a informações públicas ainda é limitada. Ferramentas como o e-SISTAFE, que poderiam fornecer dados claros sobre gastos e contratos públicos, enfrentam barreiras institucionais e técnicas que limitam sua eficácia. Em Moçambique, o uso de plataformas digitais como portais governamentais ainda está em desenvolvimento, mas poderia ser expandido para incluir relatórios detalhados de auditorias públicas e mapas interativos que mostram onde os recursos públicos estão sendo alocados.

O DRH do CEDSIF revela que:

"O DRH oferece uma série de programas de formação como *workshops* sobre 'Boas Práticas na Administração Pública', 'Código de Ética e Conduta' e cursos de actualização sobre legislação anticorrupção. Além disso, o DRH organiza seminários em colaboração com ONGs e entidades internacionais especializadas para ampliar a conscientização e reforçar os padrões de ética no ambiente de trabalho".

Ainda assim, a disseminação de informações sobre corrupção no CEDSIF não resulta nas boas práticas nos anos em estudo. Notamos assim, que embora iniciativas como os relatórios da PGR e o trabalho do CIP tenham avançado na promoção da transparência, a falta de detalhamento nos dados publicados limita sua eficácia. Como Klitgaard (1988) aponta, a informação é um recurso estratégico que, quando bem gerido, pode transformar a luta contra a corrupção.

Finalmente, o SEMOR no CEDSIF relata que este departamento:

"(...) desempenha um papel essencial no CEDSIF ao coordenar e implementar reformas que buscam modernizar a administração pública. Nosso foco principal é criar sistemas integrados e processos que aumentem a transparência e a eficiência. No contexto das reformas anticorrupção, o SEMOR trabalha para garantir que as práticas administrativas sejam claras e auditáveis, promovendo uma gestão pública mais aberta e responsável".

No entanto, apesar desses esforços, há um consenso de que os programas de capacitação em ética e os canais de denúncia ainda são insuficientes, o que prejudica o impacto das estratégias de disseminação de informações.

A literatura reforça que a eficácia da disseminação de informações está atrelada à capacidade de engajar diferentes actores e à existência de canais acessíveis e confiáveis. Rose-Ackerman (1999) argumenta que a transparência não apenas facilita o monitoramento, mas também cria um ambiente onde a corrupção é menos provável de prosperar. Em contrapartida, a ausência

de uma comunicação clara e direcionada reduz a capacidade de mobilizar a sociedade e enfraquece o impacto das políticas anticorrupção.

Assim, é evidente que o CEDSIF precisa fortalecer sua abordagem de disseminação de informações. Medidas como o aprimoramento do acesso a dados públicos, o uso de tecnologias digitais para relatórios e o fortalecimento da comunicação com a sociedade civil são essenciais para aumentar o nível de transparência e promover uma cultura de integridade. A implementação dessas acções não apenas ajudará a melhorar a percepção pública sobre as iniciativas anticorrupção, mas também aumentará a eficácia das reformas em curso.

4.3.5. Factores que concorrem a proliferação da corrupção no CEDSIF

As causas estruturais que concorrem a proliferação da corrupção CEDSIF estão profundamente enraizadas em factores institucionais, económicos e culturais, que criam condições para a corrupção proliferar e dificultam os esforços para sua erradicação.

A governança fraca no CEDSIF é uma das principais causas estruturais. A Procuradora do GCCC menciona a *"a falta de estratégias eficazes como factores que perpetuam a corrupção"*, reflectindo a dificuldade em aplicar medidas uniformes para coibir essas práticas.

Klitgaard (1988) argumenta que a corrupção ocorre quando há monopólios, discricionariedade e falta de *accountability*. Essa ausência de sistemas internos robustos foi destacada pelo SEMOR departamento do CEDSIF, que apontou a *"falha do sistema de controlo interno"* e a *"ausência de separação clara entre os três poderes"* como elementos que facilitaram práticas corruptas.

Relatórios da PGR corroboram essa visão ao destacar que a interferência política impede a aplicação imparcial da lei, enquanto a ausência de auditorias independentes dificulta a correcção de irregularidades.

Outro factor determinante é a baixa remuneração e condições de trabalho inadequadas enfrentadas pelos servidores públicos do CEDSIF. O CIP destaca que a *"baixa remuneração dos servidores públicos e a cultura de impunidade são impulsores da corrupção, criando um ciclo de dependência financeira e práticas ilícitas"* (Pesquisador-CIP, 2024).

Rose-Ackerman (1999) explica que servidores mal remunerados frequentemente recorrem a subornos como forma de complementar a sua renda. Essa precariedade, associada à falta de incentivos para desempenho, agrava a vulnerabilidade à corrupção sistêmica.

Os entrevistados H1, H14 e H15 referem-nos que *"a falta de condições básicas, serviços básicos e salários medíocres e nepotismo"* constituem factores estruturais e individuais que incentivam práticas corruptas. O nepotismo, em particular, é uma prática documentada no CEDSIF, onde nomeações baseadas em conexões políticas ou pessoais substituem critérios meritocráticos.

O relatório da PGR de 2023 destacou que essas nomeações prejudicam a implementação de reformas, já que muitos profissionais carecem das qualificações técnicas necessárias. Galtung (2006) reforça que a ausência de meritocracia não apenas reduz a qualidade dos serviços públicos, mas também compromete a confiança da sociedade nas instituições.

Ademais, os entrevistados H2, H14 e H16 traçam que boa parte das instituições públicas são dotadas de burocracia excessiva, o que também cria oportunidades para corrupção ao complicar os processos administrativos. Hood (1995) ao falar disso argumenta que a simplificação dos processos administrativos é uma das estratégias mais eficazes para reduzir oportunidades de corrupção.

Outro obstáculo significativo é a cultura da impunidade. Citando o entrevistado H2

“Os principais desafios incluem a resistência à mudança cultural dentro da administração, onde práticas enraizadas podem ser difíceis de alterar. Além disso, a falta de recursos e o suporte limitado de algumas partes da administração dificultam a implementação de políticas abrangente”.

A resistência política e a falta de incentivos também podem ser barreiras significativas. Relatórios da PGR mostram que muitos casos de corrupção não resultam em punições exemplares, reforçando uma sensação de permissividade. Stiglitz (2000) destaca que a aplicação consistente da lei é essencial para romper o ciclo de impunidade.

Por fim, a ausência de transparência nos processos administrativos e financeiros contribui para a corrupção. Ferramentas como o e-SISTAFE foram projectadas para melhorar a rastreabilidade e o monitoramento, mas a resistência interna e falhas de implementação limitam sua eficácia. Brunetti e Weder (2003) afirmam que países com maior liberdade de informação têm níveis mais baixos de corrupção, mas a falta de dados abertos e acessíveis no CEDSIF prejudica a fiscalização pela sociedade civil.

Essas causas estruturais reflectem a necessidade de uma fiscalização das reformas profundas e integradas no CEDSIF. Medidas como a introdução de salários competitivos, promoção de meritocracia, simplificação da burocracia e fortalecimento de mecanismos de responsabilização são passos essenciais. Além disso, o fortalecimento da transparência, o envolvimento da sociedade civil e a criação de canais seguros para denúncias são indispensáveis para enfrentar os desafios.

4.3.6. Ambiente institucional no combate à corrupção na Administração Pública

A eficácia das reformas e estratégias anticorrupção vigentes no combate à corrupção na Administração Pública e no CEDSIF em específico, está relacionada à capacidade de implementar mudanças estruturais e culturais, fortalecer a aplicação da legislação, engajar actores-chave e promover uma cultura de integridade institucional. Embora Moçambique tenha demonstrado avanços notáveis, como a digitalização de processos administrativos e a criação de sistemas integrados de gestão, esses esforços ainda enfrentam desafios significativos, principalmente no CEDSIF.

A digitalização de processos, exemplificada pelo e-SISTAFE, é reconhecida como uma das principais iniciativas para aumentar a transparência e a rastreabilidade na gestão de recursos públicos. Neste quesito, o DRH do CEDSIF enfatiza auditorias que promovem a transparência e o distanciamento de prática corruptas:

“O DRH enfatiza que as auditorias regulares e os canais de denúncia confidenciais garantem um monitoramento constante das práticas éticas, enquanto os treinamentos sensibilizam os funcionários sobre as consequências legais e morais da corrupção”.

Essas acções reflectem a tentativa de alinhar o CEDSIF a padrões mais altos de *accountability* e eficiência. No entanto, como Klitgaard (1988) argumenta, reformas estruturais só são eficazes quando acompanhadas por mudanças na cultura organizacional e pela adopção de sistemas de supervisão robustos.

A aplicação das leis anticorrupção no CEDSIF, apesar de iniciativas como a criação de gabinetes especializados, ainda enfrenta problemas de consistência. A Procuradora do GCCC destaca que a “*aplicação selectiva das leis continua a ser um desafio, enquanto o envolvimento político nas investigações prejudica a confiança pública*” (Procuradora - GCCC, 2024).

Essa percepção é sustentada por Rose-Ackerman (1999), que defende que a eficácia das reformas depende da capacidade de processar casos de corrupção de maneira imparcial. No entanto, relatórios da PGR mostram que muitos casos terminam em acordos ou penas leves, o que perpetua uma cultura de impunidade.

O envolvimento da sociedade civil é um componente essencial, mas limitado, no CEDSIF. Organizações como o CIP têm desempenhado um papel importante na fiscalização e promoção da transparência, mas o CIP ressalta que a *"falta de acesso a dados financeiros e orçamentários limita sua capacidade de monitorar as ações governamentais"* (Pesquisador CIP, 2024).

Brunetti e Weder (2003) argumentam que a transparência e o acesso à informação são cruciais para que a sociedade civil possa atuar como um contrapeso ao poder estatal. No entanto, no CEDSIF, iniciativas de disseminação de informações públicas ainda estão em estágios iniciais.

A promoção de uma cultura de integridade no CEDSIF também enfrenta desafios. O DRH desta instituição aponta que:

"as avaliações de impacto e os *feedbacks* colectados durante treinamentos permitem adaptar os programas e garantir que os conceitos éticos sejam incorporados nas práticas diárias".

No entanto, Hood (1995) sugere que reformas eficazes dependem de incentivos claros e liderança forte, algo que ainda precisa ser fortalecido. A resistência cultural às reformas é frequentemente citada como um dos principais obstáculos. Stiglitz (2000) enfatiza que mudar atitudes e comportamentos dentro das organizações é essencial para o sucesso das reformas, algo que requer políticas de incentivo robustas.

Apesar de avanços importantes no CEDSIF, como a digitalização de processos e a criação de órgãos especializados, a eficácia das reformas é limitada pela ausência de uma abordagem integrada que combine transparência, capacitação e *accountability*.

O nosso entrevistado H4 revela-nos que:

"Os desafios incluem a resistência à mudança cultural dentro da administração, onde práticas enraizadas podem ser difíceis de alterar, como apontado no guião de entrevista. Além disso, a falta de recursos e suporte limitado de algumas partes da administração dificultam a implementação de políticas abrangentes".

Portanto, embora o CEDSIF tenha demonstrado progresso, ainda há espaço para melhorias. Como Klitgaard (1988) conclui, "corrupção não é apenas um problema ético, mas uma falha

sistêmica que exige respostas abrangentes e coordenadas." Com isto, fica-nos a percepção que o fraco fortalecimento e a proteção para denunciadores, concorrem para o aumento de um ambiente institucional menos transparente e responsável em toda AP e particularmente no CEDSIF.

4.3.7. Avaliação da Reforma do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção

Desde a formação do Estado Moderno até os dias actuais a Administração Pública vem sofrendo transformações, e estas têm como finalidade responder os desafios que são colocados ao Estado enquanto um aparelho. As mudanças que acontecem na Administração Pública Moçambicana representam uma tentativa de adequar o Estado à realidade social, fazendo com que o Estado preste serviços de qualidade.

Nesta vertente pretende-se analisar o contexto da adopção e implementação das principais reformas do Sector Público em Moçambique e buscaremos problematizar as mesmas para perceber o nível de transformações tendentes à melhoria do Sector Público com maior enfoque às reformas e estratégia de prevenção e combate a corrupção que foram adoptadas de 2015-2023, que é o horizonte temporal do presente estudo, no entanto, far-se-á um esforço de análise da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2011 – 2025 (EGRSP) cuja linha temporal propicia uma clara compreensão do processo contínuo de elaboração de Estratégias, Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública.

4.3.7.1. Avaliação da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP 2023 – 2033)

As exigências institucionais recordam que a corrupção é hoje apresentada pela opinião, e consequentemente pressentida pela sociedade como um obstáculo ao desenvolvimento económico e uma ameaça real para a qualidade das instituições democráticas, e um forte indicador da vulnerabilidade dos valores institucionais, a EPCCAP fora concebido como mecanismo de prevenção e combate a corrupção, esta é a primeira estratégia com essa finalidade directamente voltada para lidar com esse fenómeno. Aquando da sua concepção, o governo tinha presente o nível elevado das instituições e outros segmentos do Estado que

tinham sido afectados pela corrupção, todavia, estava evidente também que as reformas e estratégias precedentes não haviam logrado objectivo supremo com o qual foram elaboradas.

De acordo com o CIP (2023) a admissão por parte do Governo do imperativo da elaboração de uma nova estratégia de prevenção e combate a corrupção, era de grande importância porque enfatizava vitalidade de lidar com o fenómeno da corrupção na esfera da administração pública do país, visto os níveis alarmantes de sua disseminação.

Em uma entrevista o pesquisador do CIP, a propósito da presente estratégia teria afirmado:

“ainda não há medidas sérias e concretas a serem implementadas para combater o fenómeno da corrupção na Administração pública moçambicana, pois isso só é possível quando se faz um diagnóstico à sociedade e às instituições públicas, procurando-se saber quais são as instituições mais vulneráveis à ocorrência de casos de corrupção, e só depois disso é que se pode fazer um programa para combater a corrupção” (Pesquisador - CIP: 2024).

Essa admissão é a elevação da importância de elaboração de instrumentos mais concretos e eficazes para se sair do problema. A mesma compreensão é partilhada pela procuradora do Gabinete Central de Combate a Corrupção quando adverte que:

“a estratégia surge da necessidade de termos um instrumento jurídico orientador, programático, daquilo que devem ser as acções de prevenção e combate a corrupção no país, já tivemos uma estratégia de prevenção e combate a corrupção que terminou creio que em 2012, e nunca mais o país teve uma estratégia” (Procuradora - GCCC: 2024).

A procuradora avança ainda que tendo em conta que Moçambique ratificou várias convenções como essas, há, portanto uma legislação que está adequada com aquilo que são as recomendações dos instrumentos internacionais:

“então neste cenário existia necessidade de criar-se um instrumento orientador, podia ter sido uma estratégia nacional, mas pronto, começou-se por uma Estratégia para a Administração Pública, nós sabemos que é o elemento fundamental de intervenção das questões de crime e corrupção, por tanto o serviço público é um dos focos” (Procuradora - GCCC: 2024).

Essas declarações acentuam um elemento fundamental em relação às reformas e estratégias elaboradas até o momento da concepção desta última estratégia que tem que ver com o facto de que antes, a corrupção não havia sido tomada como um elemento fundamental para a má funcionalidade da administração pública, isso por si, justifica o por que do insucesso das estratégias e instrumentos anteriores. Com efeito, para o caso em estudo, a actual estratégia de prevenção e combate a corrupção revelou-se prática na medida em que inclui elementos significativos que possibilitam a prevenção da corrupção: enfraquecimento hierárquico, processos disciplinares aos prevaricadores das normas adjacentes, expulsão imediata do

aparelho do Estado caso seja comprovado actos de corrupção por parte dos funcionários do Estado. Paralelamente aos instrumentos anteriores, não é verificável esse nível de pouca tolerância advinda das comissões de ética, adstritas às instituições. Esta estratégia é menos burocrática, e mais institucionalista, na medida em que pauta pela integridade institucional e dos funcionários, por outro lado a ERDAP pecava pela hipervalorização hierárquica o que facilitou a propagação da corrupção.

Em relação a EPCCAP há uma ressalva que precisa ser observada: é que a proposta apresentada reduz o combate à corrupção aos limites da Administração Pública (AP), ao referir que *“a presente Estratégia define as linhas orientadoras do Governo de Moçambique para impulsionar a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública”*. Sabendo-se que o combate à corrupção deve ser levado a cabo de forma holística, englobando toda a sociedade, é redutor que esta proposta apresenta esta limitação em termos de abrangência.

O pesquisador do CIP (2024) admite que o edifício fundacional da nova estratégia anti-corrupção já parte de um pressuposto enviesado, que cabe corrigir logo na sua fase embrionária sob pena e risco de ao se avançar da forma como o Governo pretende, os resultados da sua implementação virem a mostrar-se contrários ao pretendido, que é haver um maior controlo da corrupção no país.

Todas essas constatações evidenciam a impossibilidade que alguns segmentos da administração pública têm em lidar com a corrupção, particularmente no CEDSIF, nestes casos estes instrumentos estão virados para o combate à corrupção nos níveis mais baixos da Administração Pública. Aliás, os números da grande corrupção e da corrupção política não são conhecidos, de forma detalhada e discriminada, existindo nesta componente muito casos desta tipologia criminal que não são investigados, acabando por não fazer parte das estatísticas oficiais.

CONCLUSÃO

O presente estudo analisa as reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública que vão concorrer para a proliferação no CEDSIF entre os anos de 2015-2023. Neste diapasão, foi possível constatar que durante o processo da formação da administração pública e concomitantemente a formação do Estado, muitas questões vitais para o desenvolvimento de actividades foram postecipadas, uma das quais o problema da corrupção. Os primeiros esforços de reformas e concepção de estratégia que lidasse com os males da administração pública não colocavam em pauta a corrupção como uma questão central e primordial a ser tratada.

Todavia, o período analisado compreende vários factos lacunares, devido a fraca informação registada naquele sector do Ministério da Economia e Finanças. Curiosamente é o departamento que foi criado para fazer a gestão dessa informação.

Uma das grandes questões que dificulta a percepção sobre o fenómeno da corrupção no CEDSIF, está vinculada a quase ausência de indicadores e documentos que relatem o estado desta, afora aquelas estratégias e reformas que constituem o substrato da manutenção da administração pública, um exemplo disso pode ser encontrado nos documentos analíticos do CIP, que atestam que há pouca matéria sobre a qual incidir qualquer que seja a análise sobre aquele departamento, isso impossibilita em grande medida a inferência sobre o que realmente corre mal entre o diagnóstico dos problemas sectoriais e o momento da implementação das reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção.

Ainda assim, foi possível verificarmos que as reformas e estratégias anticorrupção implementadas na AP e no CEDSIF em específico revelam-nos que, embora haja avanços em algumas áreas, as causas que concorrem para a proliferação da corrupção são multifacetadas e profundas.

Primeiramente, as causas estruturais que concorrem a proliferação de práticas corruptas no CEDSIF estão associadas a uma combinação de factores culturais, organizacionais e institucionais. O CEDSIF, como parte da Administração Pública, está inserido em um contexto institucional que historicamente enfrenta desafios relacionados à gestão de recursos humanos, falta de incentivos claros para práticas éticas, e resistência à mudança cultural. A prevalência de uma burocracia que muitas vezes não é suficientemente monitorada, juntamente com a aplicação das leis sem muitas vezes passarem por uma fiscalização, cria

um terreno fértil para a corrupção. Essa situação é intensificada pela falta de incentivos robustos para uma mudança de comportamento dentro das estruturas do CEDSIF, reflectindo uma cultura institucional que, muitas vezes, resiste a mudanças significativas.

Em relação aos actores envolvidos nas reformas e estratégias de combate à corrupção, observa-se um perfil de protagonistas diversos, desde agentes do Governo, até organizações da sociedade civil. No entanto, a implementação das reformas na AP e no CEDSIF especificamente mostra, que apesar de instrumentos que vão regular a AP e institucionalmente o CEDSIF a fiscalização mostra-se fraca, chegando a enfrentar dificuldades relacionadas à falta de recursos e à resistência dentro das próprias estruturas públicas. Outrossim, os actores têm buscado implementar estratégias, como a digitalização de processos e auditorias, porém, a eficácia dessas acções é limitada pela falta de uma coordenação mais efectiva entre as diferentes entidades responsáveis pela fiscalização e controlo da corrupção.

No que diz respeito à disseminação de informações relativas ao combate à corrupção, o CEDSIF tem avançado com a implementação de alguns mecanismos, como a criação de canais de denúncia confidenciais e a realização de treinamentos. Contudo, a transparência nas operações ainda é insuficiente, sendo que, como apontado pelo CIP, o acesso limitado a dados financeiros e orçamentais impede uma fiscalização mais eficaz por parte da sociedade civil. Além disso, as informações sobre corrupção em níveis mais altos, como a grande corrupção ou corrupção política, continuam escassas e muitas vezes não são abordadas com a devida profundidade.

Avaliando a eficácia das reformas e estratégias anticorrupção vigentes, as acções como a digitalização de processos e a criação de gabinetes especializados para o combate à corrupção, embora positivas, ainda enfrentam a resistência cultural e estrutural dentro do CEDSIF. A aplicação selectiva das leis e a falta de punições efectivas para casos de corrupção são factores que contribuem para a persistência da corrupção. A resistência interna e a falta de liderança forte para implementar as reformas de forma mais coordenada são, portanto, obstáculos significativos.

Na análise feita, observamos que, embora algumas estratégias tenham sido implementadas, como a digitalização de processos e a criação de gabinetes especializados, o impacto dessas medidas foi limitado. Os avanços alcançados não foram suficientes para reduzir

significativamente os casos de corrupção. A falta de coordenação, resistência cultural e estrutural, e a aplicação inconsistente das leis impediram uma mudança significativa no panorama da corrupção no CEDSIF.

Assim, fica validada a hipótese que avança “*As reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção no CEDSIF foram ineficazes devido a prevalência de um ambiente institucional com cultura de impunidade e aplicação selectiva das leis contribuindo para a sua proliferação entre 2015 e 2023*” uma vez que apesar da criação de gabinetes especializados para combater a corrupção, a aplicação das leis ainda enfrenta desafios como sublinha a Procuradora do GCCC que “a aplicação selectiva das leis continua a ser um desafio, enquanto o envolvimento político nas investigações prejudica a confiança pública” o que indica que a justiça não é aplicada de maneira uniforme, favorecendo determinados indivíduos ou grupos e permitindo que a corrupção persista.

Aliás, os relatórios da PGR reforçam essa ideia quando mencionam que “muitos casos terminam em acordos ou penas leves, o que perpetua uma cultura de impunidade”. Ou seja, mesmo quando há processos contra corruptos, as punições são brandas, reduzindo o efeito dissuasor das reformas.

Também validamos a hipótese que refere que “*A ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e controle impediu a plena implementação das reformas e estratégias de combate à corrupção no CEDSIF no período de 2015 a 2023*” uma vez que as análises indicam-nos que a fiscalização das estratégias de combate à corrupção foi fraca, devido à falta de recursos, resistência interna e a uma coordenação ineficaz entre os órgãos responsáveis. Essas deficiências, de facto, contribuíram para a proliferação da corrupção. No entanto, a proliferação do fenómeno não se deve exclusivamente à falta de fiscalização, mas também a causas estruturais mais amplas, como factores culturais e institucionais, bem como à ausência de transparência e informações claras.

Finalmente, ao considerar como as reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção contribuem para a proliferação da corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023, fica claro que a eficácia limitada das reformas se deve, em grande parte, à abordagem fragmentada e à falta de uma estratégia integrada que combine a aplicação rigorosa das leis, a mudança de atitudes culturais e a promoção de uma maior transparência. As reformas muitas vezes falham ao não abordarem com a profundidade necessária as causas estruturais que

concorrem a proliferação da corrupção e ao não envolverem de maneira efectiva a sociedade civil na fiscalização das acções do Governo.

Portanto, as reformas e estratégias anticorrupção adoptadas até 2023, embora necessárias, têm mostrado um impacto limitado no combate à corrupção no CEDSIF devido à resistência cultural e organizacional, à falta de recursos adequados e à aplicação inconsistente das leis. Para que as reformas sejam eficazes e resultem em uma mudança real no combate à corrupção no CEDSIF, será necessário um esforço mais coordenado que inclua não apenas reformas institucionais, mas também uma mudança significativa nas atitudes e comportamentos dentro da organização, maior transparência e um controlo mais rigorosa sobre a grande corrupção e a corrupção política.

Assim, argumentamos finalmente, que para que as reformas anticorrupção no CEDSIF sejam eficazes, é necessário um esforço coordenado que envolva não apenas mudanças institucionais e estruturais, mas também uma transformação cultural e comportamental dentro da administração pública. Embora as reformas e estratégias anticorrupção implementadas até 2023 no CEDSIF tenham sido necessárias e tenham gerado alguns avanços, o impacto limitado no combate à corrupção é reflexo da resistência cultural e organizacional, da falta de recursos adequados e da aplicação inconsistente das leis.

Para que as reformas se tornem verdadeiramente eficazes, será necessário um esforço mais coordenado e integrado, que envolva não apenas reformas institucionais e estruturais, mas também uma mudança significativa nas atitudes e comportamentos dentro da organização, promovendo maior transparência, um controlo mais rigoroso sobre a corrupção em suas diferentes formas, e um envolvimento mais efectivo da sociedade civil na fiscalização das acções do Governo.

Assim, as reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção adoptadas em Moçambique entre 2015 e 2023, com foco no caso do CEDSIF, revelaram-se ineficazes não apenas por limitações técnicas ou normativas, mas, sobretudo, por funcionarem dentro de um ambiente institucional que favorece comportamentos estratégicos e racionais orientados para a manutenção da corrupção. Argumenta-se que o modelo institucional vigente oferece incentivos que premeiam a não cooperação com reformas e a reprodução de práticas ilícitas, criando um equilíbrio estratégico no qual os agentes maximizam os seus interesses pessoais ou políticos, minimizando riscos, e ignorando o interesse público.

Mesmo quando os *inputs* sociais como pressões da sociedade civil, exigências de doadores e denúncias públicas são formalmente reconhecidos, eles são absorvidos selectivamente e processados de forma distorcida por uma estrutura burocrática fortemente influenciada por redes informais e pela captura política. Os *outputs*, como leis, estratégias e planos anticorrupção (por exemplo, a EPCCAP), são muitas vezes aplicados simbolicamente, sem alterar os incentivos estruturais que moldam o comportamento dos agentes públicos. A ausência de auditorias independentes, a fragilidade dos mecanismos de responsabilização e a recorrente impunidade reduzem significativamente os custos esperados da prática corrupta, tornando-a uma escolha racional viável.

Neste sentido, a pesquisa sustenta que a persistência da corrupção no CEDSIF decorre menos da ausência de políticas públicas e mais de um equilíbrio institucional estável, no qual os actores políticos e administrativos agem estrategicamente em função das oportunidades e constrangimentos oferecidos pelo sistema. A explicação para os resultados limitados das reformas não reside apenas em falhas de implementação, mas sim na lógica interna de um sistema que recompensa o oportunismo e desencoraja a integridade.

As evidências empíricas recolhidas demonstram que, mesmo em contextos reformistas, a estrutura institucional continua a processar os inputs sociais de forma fragmentada, converter os outputs em ações de baixo impacto e bloquear qualquer feedback corretivo eficaz. Esse padrão configura um ciclo vicioso de reprodução da corrupção, sustentado por estratégias racionais de sobrevivência e autoproteção institucional.

Dessa forma, o argumento central deste estudo é reforçado: as reformas e estratégias anticorrupção falham porque operam dentro de um sistema institucional cujo desenho e funcionamento incentivam racionalmente a resistência às mudanças que tais reformas pretendem instaurar. A superação desse impasse não exige apenas novas estratégias normativas, mas sim uma transformação profunda nas estruturas de incentivos, na cultura institucional e nos mecanismos de responsabilização que regulam o comportamento dos agentes públicos.

RECOMENDAÇÕES

Com base nas observações realizadas ao longo deste estudo, algumas recomendações são essenciais para melhorar a eficácia das reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção no CEDSIF e na Administração Pública moçambicana em geral. Estas recomendações visam não só fortalecer a luta contra a corrupção, mas também promover uma maior transparência e eficácia nas políticas públicas implementadas:

- **Fortalecimento da colecta de dados e criação de indicadores robustos**
É imperativo que o CEDSIF e outras instituições da administração pública criem e implementem sistemas eficazes para a colecta de dados sobre corrupção. A ausência de indicadores claros e dados actualizados tem sido um obstáculo significativo na avaliação da eficácia das reformas e estratégias anticorrupção. Investir em tecnologia de informação e sistemas de monitoria para ajudar a melhorar essa colecta e disseminação de dados;
- **Estabelecimento de uma plataforma de monitoria contínua**
Para garantir que as reformas e estratégias de combate à corrupção sejam eficazes, é fundamental que haja uma plataforma de monitoria contínua e transparente. Essa plataforma deve ser responsável por avaliar periodicamente o progresso das reformas, identificar áreas de vulnerabilidade e fornecer relatórios públicos sobre os resultados alcançados;
- **Promoção de maior transparência e prestação de contas**
A transparência é um pilar fundamental na luta contra a corrupção. Portanto, é recomendável que o governo e o CEDSIF fortaleçam mecanismos de prestação de contas para a população. Relatórios anuais sobre o progresso das reformas, incluindo o impacto na redução da corrupção, devem ser tornados públicos, permitindo que a sociedade monitore e cobre a implementação das estratégias de combate à corrupção;
- **Criação de um ambiente institucional favorável à denúncia**
Para que a luta contra a corrupção seja efectiva, é necessário garantir que os funcionários públicos e cidadãos em geral tenham um ambiente seguro para denunciar práticas corruptas. Além disso, esses canais devem ser acompanhados de medidas concretas para investigar e punir os envolvidos em actos corruptos;

- **Aprimoramento das reformas e da estratégia anticorrupção**
Embora a EPCAAP tenha sido um avanço, é fundamental revisá-la periodicamente para garantir que continue relevante e eficaz frente aos novos desafios e dinâmicas do sector público. O governo deve ajustar as estratégias e políticas de combate à corrupção, tomando como base os resultados das avaliações e monitoria das reformas, incorporando *feedbacks* dos cidadãos e das organizações da sociedade civil;

Para futuras pesquisas recomendamos avaliações do impacto das tecnologias de informação na eficácia dos sistemas de monitoria e transparência. Também seria relevante investigar como a participação activa da sociedade civil na fiscalização pode influenciar a implementação das reformas anticorrupção.

Outro ponto essencial seria estudar a efectividade dos canais de denúncia, tanto internos quanto externos, e a resposta das instituições a essas denúncias. Comparações entre as estratégias anticorrupção nos sectores público e privado também poderiam fornecer contribuições valiosas para uma abordagem mais abrangente. Além disso, pesquisas longitudinais sobre a evolução da cultura de transparência nas instituições públicas poderiam ajudar a entender os impactos a longo prazo dessas reformas.

O papel dos meios de comunicação na conscientização sobre a corrupção e suas implicações sociais também merece investigação. Por fim, analisar a relação entre corrupção e desigualdade social pode fornecer uma visão crítica sobre como a corrupção agrava as desigualdades e afecta o desenvolvimento económico e a qualidade dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfredo, A. L. & Timbane, A. A. (2018.). *Estratégia de combate à corrupção nas escolas primárias e secundárias angolanas: caminhos e perspectivas*. Educação, Artes e Inclusão, 19 (Número único), 1-31.

Amaral, P. S., Padilha, M. F., & Antunes, S. M. (2013). *Corrupção na administração pública*. Conexão Académica, 4, 1-11.

Abramo, C. W. (2000). *Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina*. In: SPECK, B. W. et al. (Org.) Os custos da corrupção. Cadernos Adenauer, 10, 47-62.

Brei, Z. A. (2016). *Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*. Revista de Administração Pública, 30(1), 64 – 77.

Biondini, I. V. (2015). *A formulação, implementação e acompanhamento da estratégia no Estado de Minas Gerais*. Revista de Gestão e Projecyos – GeP, 6(2), 85-99.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acessado em: 22 de Fevereiro de 2025

Camargos, M. A. e Dias, A. T. (2003). *Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica*. Caderno de Pesquisas em Administração, 10(1), 27-39. Disponível em: http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivo/s/113907/13277/Tipos_20de_20Estrategias.pdf Acessado em: 14/09/2024.

Cantoni, S. L. (2017). *Panorama sectorial da internet – e-Participação: oportunidade, desafios e relação com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Ano 9 – Número 3. Brasil: Creative Commons.

Carta de Moçambique. *Mais um rombo nos cofres do Cedsif*. Disponível em: ¹ <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/12617-cedisif-sofre-rombo-de-5-9-milhoes-de-meticais> Acessado em: 04/03/2024.

Centro de Integridade Pública (2018). *Legislação anti-corrupção em Moçambique: Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique*. Maputo-Moçambique: CIP.

Centro de Integridade Pública (CIP), Chr. Michelsen Institute (CMI) e U4 - Anti-Corruption Resource Centre (2016). *Os custos da corrupção para a economia moçambicana: Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal*. Maputo: CIP.

Centro de Integridade Pública (CIP). (2017). *Discurso anticorrupção de Nyusi: não apresenta medidas concretas e não abrange e combate a “Grande Corrupção”*. CIP, (27), 1-4.

Comissão Interministerial da Reforma no Sector Público (CIRESPP). (2006). *Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010)*. Maputo.

Cortez, E. (Dir.). (2023). *Análise Crítica à Proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023 – 2033)*. Maputo - Moçambique: CIP.

Costa, A. C.M. & Costa, M. S. F. (s.d). *Participação: elementos para compreensão do conceito*.

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. University of Chicago.

Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) (2014). *Gestão da estratégia com uso do BSC*. Brasília, DF.

Estevão, R. B. & Ferreira, M. D. (2018). *Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas*. *Holos*, 03(34), 168-185.

Fael, B. (2012). *Gabinete Central de Combate à Corrupção culpa a pandemia da Covid-19 pelo crescente número de caso de corrupção – será uma justificativa válida?* Maputo – Moçambique: CIP.

Fael, B. (2012). *Níveis de corrupção permanecem bastante preocupantes – Comparação entre os resultados da 1ª e 2ª Pesquisas sobre Governação e Corrupção*. Maputo-Moçambique: CIP.

Fernandes, P. M. (2009). *Corrupção: definição, prevenção e combate – o caso de S. Tomé e Príncipe*. (Dissertação de Mestrado, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídica e Política; Universidade de Aveiro).

Gohn, M. G. (2003). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez..

- Guerrero, J. P. & Petrie, M. (2018). *O que é participação pública na política fiscal e por que é importante?* Boletim de Análise Político-Institucional, (14), 75-82.
- Hofferbert, R. (1974). *The study of public policy*. Bobbs Merrill.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. *Public Administration*, 69(1), 3-19
- Herzfeld, T. & Weiss, c. (2003). *Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation*. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 621-632.
- Íris, M. (2021). *Corrupção no Mundo*. CPI. *Revista Brasileira de ciência política*, (25).
- Kitchenham, B. (2004). *Procedures for performing systematic reviews*. Keele, UK, Keele University, 33(2004), 1-26.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Luciano, E. M., Magnagnagno, O. A. & Wiedenhöft, G. C. (2017). *Entendendo as causas da corrupção no brasil e o papel da ti na redução Da vulnerabilidade a brechas de corrupção*. Anais XX SEMEAD Seminários em Administração, FEA USP, São Paulo.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Presses Université Laval.
- Lima, M. J. & Souza, O. T. (2012). *Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o Rio Grande do Sul*. *Revista Grifos*, (32/33), 29-55.
- Nações Unidas. (2007). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. 1 – 68.
- Manzini, E.J. (2002). *Entrevistas semi-estruturadas: Análise de projectos e de roteiros*. Porto editoras.
- Macuane, J. J., Sitói, F. & Maduela (2009). *PARPA II – Relatório de avaliação de impacto. Pesquisa sobre o combate à corrupção – Relatório*. Maputo: Advocacia Consultoria E Serviços, LDA.
- Mancuso, W. P. (2011). *Análise de políticas públicas*. Curso de Formação para os Cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – 16ª Edição.

Mathonhane, A. J. (2023). *Participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas em Moçambique: oportunidades e progressos*. Njinga & Sepé: Revista Internacional de Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras, 3(2),317-331.

Mathonhane, A. J. (2023). *Participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas em Moçambique: Oportunidades e progressos*. Njinga & Sapé: Revista Internacional da Culturas, Línguas Africanas e Brasileiras, 3(2), 317-331.

Melo, C. A. (2010). *Corrupção e políticas públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros*. (Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife).

Melo, C. A. (2010). *Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros*. (Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife).

Milani, C. R. (2015). *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: Uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. RAP, 42(3), 551-79.

Miranda, F. L. (2018). *Unificando os conceitos de corrupção: Uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos*. Revista Brasileira de Ciência Política (25).

Moraes, T. P. & Torrecillas, G. L. (2014). *Administração pública e corrupção: relação entre corrupção na função pública, desemprego, desigualdades, qualidade da democracia e governança*. Ver. Int. Investig. Cienc. Soc., 10(2), 135-153.

Mosse, M. (2006). *Breve análise à Estratégia Abti-Corrupção: do dilema salarial, dos códigos de conduta e da urgência de planos de acção sectoriais*. Maputo - Moçambique: CIP.

Mota, N. T. (Coord.) (2014). *Gestão da estratégia com uso do BSC*. Brasília: Enap.

Margetts, H. (2009). *The Digital State: Transformation of the Public Sector*. Oxford University Press.

Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83.

Nicolau, I. (2001). *O conceito de estratégia*. Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial (ISCTE).

Oliveira P. A. (2021). *Actuação anticorrupção e avaliação de políticas públicas: uma relação?* *Revista Brasileira*, 10(1), 1-10.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

Pedone, L. (1986). *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP.

Peters, B. G. (2010). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Continuum.

Pereira, C. A., Silva, J. G., & Lops, E. L. (2014). *Estratégia: uma revisão teórica*. III Simpósio Internacional de Gestão de Projectos (III SINGEP), II Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (II S29S), Anais do III SINGEP e II S2IS, São Paulo.

Quevedo-Silva, F. et al. (2016). *Estudo Bibliométrico: Orientações sobre sua Aplicação*. *Revista Brasileira de Marketing*, 15(2), 246-262.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

Sabourin, E. (2014). *Enfoque sistémico e análise das políticas públicas rurais*. X Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, Sociedade Brasileira e Sistema de Produção.

Sambiase, M., Klement, C., & Barbosa, C. (2017). *Gestão estratégica: sustentabilidade e desenvolvimento empresarial*. São Paulo: Mackenzie.

Sims, R. L., Gong, B. & Ruppel, C. P. *A contingency theory of corruption: The effect of human development and national culture*. *The Social Science Journal*, 1, 90 – 97.

Srivastava, S. C., Teo, T. S. H. & Devaraj, S. (2016). *You Can't Bribe a Computer: Dealing with the Societal Challenge of Corruption Through ICT*. *Mis Quarterly*, 40(2), 511-526.

- Sayago, D. A. V. (2000). *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. (Tese Doutorado – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília).
- Seabra, F. (2016). *Equidade e inclusão: Sentidos e aproximações*. Portugal: CIEE.
- Serafim, M. P. & Dias, R.B. (2012). *Análise de Política: uma revisão da literatura* (Vol. 3). Cadernos Gestão Social, Salvador.
- Silva, E. R. (2018). *Avaliação das políticas públicas de prevenção e combate da corrupção: a corrupção em Portugal*. (Dissertação do Mestrado – Escola Superior de Tecnologia e gestão, Instituto Superior de Leiria, Leiria).
- Silva, M. F. G. (1995). *A economia política da corrupção*. São Paulo: FGV.
- Simões, G. L. & Simões, J. M. (2015). *Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro*. VII Jornada Internacional Políticas Públicas Cidade Universitária da UFMA, São Luís/Maranhão – Brasil, UFMA.
- Souza, C. (2002). *Políticas públicas. Conceitos, tipologias e sub-áreas*. Fundação Luís Eduardo Magalhães.
- Spector, B. I., Schloss, M., Green, S., Hart, E. & Ferrell, T. (2005). *Avaliação da corrupção: Moçambique – Relatório Final*. USAID.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Company.
- Toni, J. (2021). *Reflexões sobre o planeamento estratégico no sector público*. Brasília: Enap.
- Transparency International (2022). *Índice de percepção da corrupção*.
- Transparency International. (2018). *Transparency International*. Disponível em: <https://www.transparency.org/> Acessado em: 23 Fevereiro. 2024
- Valeriano, D. L. (2005). Moderno gerenciamento de projectos. In._____. *Gerenciamento Estratégico e Administração por projectos*. São Paulo: Pearson/Makron Books.
- Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade: Fundamentos de Sociologia Compreensiva*. Trad. João R. R. Xavier. São Paulo: Editora Unesp. [Uma tradução para o português com introdução e notas.]

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BOLETIM DA REPÚBLICA . Decreto 67/2019 que aprova as normas de funcionamento do CEDSIF. Disponível em: CEDSIF.gov.mz. Acessado em 17.03.2024

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, Lei de Combate à Corrupção: artigo 19.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei da reforma do Sistema de Administração Financeira: artigos 1, 6.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei 16/2012, de 14 de Agosto, Lei de Proibição Pública.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei 14/2013, de 12 de Agosto, Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei da Concorrência: artigos 17 e 18. Lei 15/2012, de 14 de Agosto, Lei de Protecção das Vítimas, Testemunhas e Denunciantes.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 1/79, de 11 de Junho, Lei Sobre o Desvio de Fundos do Estado.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 34/2014 de 31 de Dezembro, Lei do Direito a Informação.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010). Maputo: Autoridade Nacional da Função Pública/Centro de Documentação e Informação de Moçambique. República de Moçambique.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. (2012). Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011). República de Moçambique, Maputo.

MOÇAMBIQUE. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 46/2022. *Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública – EPCCAP (2023-2033)*. Boletim da República.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS. (2019). Relatórios relacionadas aos sistemas financeiros e institucionais. República de Moçambique, Maputo.

ANEXOS

APÊNDICES

Esta entrevista semi-estruturada tem como objectivo auxiliar na elaboração da dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, cujo tema é *Corrupção na Administração Pública em Moçambique: Uma Análise das Reformas do Sector Público no Contexto da Prevenção e Combate à Corrupção - Caso CEDSIF (2015-2023)*.

Informamos que todas as informações recolhidas são estritamente sigilosas, os dados pessoais introduzidos servem unicamente para o tratamento de dados estatísticos.

O meu nome é Henrique Feliciano Mbenhane e sou estudante finalista do Mestrado em Administração Pública na UEM. Planeio conduzir uma pesquisa com a sua colaboração, considerando o seu papel como profissional responsável pelo controlo interno, para explorar a questão da corrupção no CEDSIF. O objectivo da pesquisa é compreender as causas que concorrem a proliferação da corrupção no CEDSIF (2015-2023), no âmbito das reformas e estratégias de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública por forma a obter para obter uma visão aprofundada sobre o impacto das reformas, a eficácia das medidas de combate à corrupção e o papel do CEDSIF.

APÊNDICES 1 - GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA O REPRESENTANTE DO SERVIÇO DE MODERNIZAÇÃO E REFORMAS (SEMOR) - CEDSIF

Secção I – Perfil Sócio-Demográfico

Idade _____ (em anos)

Nível de escolaridade que concluiu? _____

Profissão _____

Naturalidade _____

Posição ocupada _____

Secção II – Âmbito geral

1. Pode nos dar uma visão geral sobre o papel do SEMOR nas reformas do CEDSIF e como ele se encaixa no contexto das reformas em combate à corrupção?

Secção III – Causas da Corrupção

2. Na sua opinião, quais são as principais causas que contribuíram para a proliferação da corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023?

Secção IV- Perfil dos Actores

3. Quais foram os principais actores envolvidos na implementação das reformas e estratégias anti-corrupção no CEDSIF?

Secção V – Disseminação de Informação

4. Qual é o nível de disseminação de informação relativa ao combate e prevenção da corrupção no CEDSIF?
5. Que iniciativas foram adoptadas pelo SEMOR para garantir que todos os colaboradores estivessem informados sobre as políticas anti-corrupção?

Secção VI – Causas Estruturais

6. Quais causas estruturais você acredita que podem influenciar práticas corruptas no CEDSIF e como poderiam ser abordadas nas reformas existentes ou futuras?

Secção VII – Eficácia das Reformas

7. Como você avalia a eficácia das reformas e estratégias anti-corrupção implementadas até agora?
8. Qual é a sua avaliação sobre o impacto das reformas promovidas pelo SEMOR na administração pública e na redução da corrupção no CEDSIF?
9. Existem dados ou métricas que o SEMOR utiliza para avaliar o sucesso das suas reformas? Se sim, pode partilhar alguns resultados ou exemplos?
10. Que recomendações daria para fortalecer as reformas e o combate à corrupção na Administração Pública no geral e no CEDSIF em particular?

APÊNDICE 2: GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA O REPRESENTANTE DO DEPT. DE RECURSOS HUMANOS (DRH)

Secção I – Perfil Sócio-Demográfico

Idade _____ (em anos)

Nível de escolaridade que concluiu? _____

Profissão _____

Naturalidade _____

Posição ocupada _____

Secção II – Âmbito geral

1. Para começarmos, você poderia se apresentar e descrever brevemente seu papel no DRH e como contribuiu para a luta contra a corrupção no CEDSIF?

Secção III: Causas da Corrupção

2. Na sua visão, que papel você acredita que o DRH podia desempenhar na mitigação das causas que contribuíram para a proliferação da corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023?

Secção IV – Perfil dos Actores

3. Como você caracteriza o perfil dos actores envolvidos na implementação das reformas e estratégias anti-corrupção no CEDSIF?

Secção V – Disseminação de Informação

4. Que iniciativas o DRH implementou para garantir que todos os colaboradores estivessem informados sobre as políticas anti-corrupção?

Secção VI – Causas Estruturais

5. Quais causas estruturais podem ser abordadas pelo DRH para redução das práticas corruptas no CEDSIF?

Secção VII – Eficácia das Reformas

6. Como você avalia a eficácia das reformas e estratégias anti-corrupção implementadas até agora?
7. Como o DRH monitora e avalia o desempenho dos funcionários para garantir que eles estejam a cumprir os padrões éticos e legais estabelecidos?
8. Como o DRH lida com a resistência interna ou as dificuldades encontradas ao tentar implementar reformas e práticas novas anti-corruptas?

APÊNDICES 3 – GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA PROCURADOR (A) DO GABINETE CENTRAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Secção I – Perfil Sócio-Demográfico

Idade _____ (em anos)

Nível de escolaridade que concluiu? _____

Profissão _____

Naturalidade _____

Posição ocupada _____

Secção II – Âmbito Geral

1. Para começarmos, poderia se apresentar e descrever brevemente seu papel como Procurador (a) no Gabinete Central de Combate à Corrupção?
2. Qual a sua visão sobre a importância do combate à corrupção na administração pública?

Secção III – Causas da Corrupção

3. Na sua opinião, quais são as principais causas que contribuíram para a proliferação da corrupção na Administração Pública e no CEDSIF em concreto?

Secção IV – Perfil dos Actores

4. Como caracteriza o perfil dos actores envolvidos na implementação das reformas e estratégias anti-corrupção na Administração Pública e no CEDSIF em concreto em termos de experiência e papel na luta contra a corrupção?

Secção V – Disseminação de Informação

5. Qual é o nível de disseminação de informação relativa ao combate e à prevenção da corrupção dentro da Administração Pública?

Secção VI – Causas Estruturais

6. Quais causas estruturais você acredita que influenciam práticas corruptas entre 2015 e 2023 no CEDSIF?
7. Como essas causas estruturais poderiam ser abordadas nas reformas e estratégias existentes?

Secção VII – Eficácia das Reformas

8. Como avalia a eficácia das reformas e estratégias anti-corrupção vigentes até agora?
9. Que oportunidades você identifica para fortalecer a eficácia das estratégias de combate à corrupção na Administração Pública?
10. Que recomendações você daria para aprimorar as reformas e o combate à corrupção na Administração Pública no geral e no CEDSIF em específico?

APÊNDICE 4: GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA O REPRESENTANTE DO CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (CIP)

SECÇÃO I. PERFIL SÓCIO-DEMOGRÁFICO

Secção I – Perfil Sócio-Demográfico

Idade _____ (em anos)

Nível de escolaridade que concluiu? _____

Profissão _____

Naturalidade _____

Posição ocupada _____

Secção II – Âmbito geral

1. Pode se apresentar e descrever brevemente seu papel como Presidente da Mesa da Assembleia Geral do Centro de Integridade Pública?

2. Qual é a importância do Centro de Integridade Pública no contexto da luta contra a corrupção no CEDSIF?"

Secção III – Causas da Corrupção

3. Na sua opinião, quais são as principais causas que concorrem para a proliferação da corrupção no CEDSIF entre 2015 e 2023?
4. Como e que avalia o impacto das reformas e estratégias de combate à corrupção que foram implementadas nesse período?
5. As propostas de Prevenção e Combate à Corrupção foram sofrendo modificações. A sua modificação é, no seu entendimento, derivada da sua concepção, implementação ou falta de fiscalização que identificasse os pontos críticos?

Secção IV – Perfil dos Actores

6. Como caracterizaria o perfil desses actores em termos de experiência e influência nas reformas?

Secção V – Disseminação de Informação

7. Qual é o nível de disseminação de informação relativa ao combate e prevenção da corrupção no CEDSIF?
8. Que iniciativas foram tomadas para garantir que todos os colaboradores estejam informados sobre as políticas anti-corrupção?

Secção VI – Causas Estruturais

9. Quais causas estruturais você acredita que podem influenciar práticas corruptas no CEDSIF?

Secção 6: Eficácia das Reformas

10. Como avalia a eficácia das reformas e estratégias anti-corrupção vigentes até agora?

APÊNDICE 5: GUIÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Secção I – Perfil Sócio-Demográfico

Idade _____ (em anos)

Nível de escolaridade que concluiu? _____

Profissão _____

Naturalidade _____

Secção II – Âmbito geral

1. Qual é a sua percepção sobre a importância do combate à corrupção no contexto da administração pública?

Secção III – Causas da Corrupção

2. Na sua opinião, quais são os principais causas que contribuem para a corrupção na Administração Pública?
3. Existem aspectos específicos da administração ou da estrutura pública que, na sua visão, facilitam a corrupção?

Secção IV – Perfil dos Actores

4. Como você caracteriza o perfil dos actores envolvidos em termos de experiência e impacto nas criação e aplicação das reformas?

Secção V – Disseminação de Informação

5. Qual é o nível de disseminação de informações sobre combate e prevenção da corrupção na Administração Pública?
6. Você se sente bem informado sobre as políticas e estratégias anti-corrupção? Que tipo de informação falta?

Secção VI – Causas Estruturais

7. Quais causas estruturais acredita que influenciam práticas corruptas na Administração Pública?

Secção VII – Eficácia das Reformas

8. Como avalia a eficácia das reformas e estratégias anti-corrupção que foram implementadas até agora na Administração Pública?