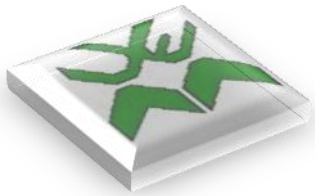


UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Mestrado em Governação e Administração Pública

Especialização em Políticas Públicas e Gestão

O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no Sector público no período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação dos serviços públicos.

Autora: Rosete de Villanar Faustino Dos Santos

Maputo, 2016

O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no Sector público no período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação dos serviços públicos.

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

Autora: Rosete de Villanar Faustino Dos Santos

Supervisor: José Jaime Macuane, PhD.

Maputo, 2016

O júri			
O Presidente	O Supervisor	O Oponente	
_____	_____	_____	Data
			___/___/____

Índice

Índice iii

Declaração de Honra i

Dedicatória ii

Agradecimentos iii

Epígrafe v

Lista de abreviaturas vi

Resumo viii

Abstract ix

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO 1

1.1. Definição do objecto 1

1.2. Problematização 2

Gráfico 1 – Resultados do inquérito da fundação *Bertelsmann* 9

Gráfico 2 – Ranking da corrupção em Moçambique 10

1.3. Questão de partida 11

1.4. Objectivos 11

1.4.1 Objectivo geral 11

1.4.2 Objectivos específicos: 11

1.5. Justificativa do estudo 11

CAPÍTULO II – REVISÃO DE LITERATURA 14

2.1 Prestação dos serviços públicos 14

2.2 Condições que propiciam a corrupção 18

2.3 Impacto da corrupção no sector público 24

2.4 Mecanismos de controlo e combate à corrupção 27

2.5 Factores que determinam o sucesso ou fracasso das reformas.....36

2.6 Hipótese.....41

CAPÍTULO III – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....43

3.1 Breve referencial teórico 43

3.2 Quadro conceptual.....45

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA 54

4.1 Procedimentos metodológicos.....54

4.2 Instrumentos de recolha de dados 55

4.3 Selecção da amostra 58

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS 62

5.1 Caracterização dos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas e o seu perfil da corrupção.....62

5.1.1 Policia 62

5.1.2 Alfândegas.....66

5.2 Medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção.....70

Quadro 1 - Objectivo 1: Simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia e eficiência na prestação de serviços ao cidadão. 72

Quadro 2 - Objectivo 2: Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e de responsabilização públicas. 73

Quadro 3 - Objectivo 4: Fortalecer o sistema financeiro e imprimir transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira orçamental e patrimonial.....73

Quadro 4 - Objectivo 5: Melhorar os níveis de consciência e participação da sociedade e do sector privado no combate à corrupção. 74

Quadro 5 - Objectivo 7: Assegurar a implementação eficaz da Estratégia Anti-corrupção, através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais. 74

5.3 Grau de implementação da EAC e seu impacto nos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas 75

Quadro 6 - Actividades do PAN cujo impacto abarca servidores da Polícia 75

Quadro 7 - Actividades do PAN cujo impacto abarca servidores das Alfândegas 75

5.4 Relação Principal-Agente. Uma explicação para a prevalência da corrupção. 81

CAPITULO VI – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES 89

VII. BIBLIOGRAFIA 92

VIII. APÊNDICE 100

8.1 Roteiro para Entrevistas 101

8.2 Lista dos entrevistados 104

IX. ANEXOS 105

9.1 Resultados da 3ª ronda do Inquérito AfroBarómeter 106

9.2 Resultados da 4ª ronda do Inquérito AfroBarómeter 108

9.3 Resultados da 5ª ronda do Inquérito AfroBarómeter 110

9.4 Resultados do Bertelsmann Tranformation index sobre Moçambique 112

9.5 Resultados Transparência Internacional sobre o ranking da corrupção em Moçambique 113

Declaração de Honra

Eu **Rosete de Villanar Faustino dos Santos**, declaro por minha honra que o presente trabalho é inteiramente da minha autoria, nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes por mim usadas.

Maputo, 2016

_____

Rosete de Villanar Faustino dos Santos

Dedicatória

À Dulce Ângelo Chiponde, minha mãe;

À Amâncio Avelino Dos Santos, meu esposo e companheiro; e

Aos meus filhos, Valkiria e Dulsony.

Agradecimentos

À Deus por me ter dado saúde e força de vontade durante o curso;

Ao Professor Doutor José Jaime Macuane (PhD), que com a sua rigorosidade e exigência durante as aulas me ajudou a encarar o nível de Mestrado com mais responsabilidade. Agradeço-o ainda pela orientação, críticas e sucessivas correções durante a supervisão do trabalho.

Aos docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública, em especial: Prof. Dr. Fidelx Pius Kulipossa, (PhD); Prof. Dr. Cláudio Artur Mungói, (PhD); Prof. Dr. José Augusto Tomo Psico, (PhD); Dr. Carlos Caixote, (MA); Prof. Dra. Dulce Mungoi, (PhD); Prof. Dr. Salvador Forquilha, (PhD); Prof. Dr. João Pereira, (PhD); Prof. Dr. Eduardo Sitoe, (PhD); Prof. Dr. Cardoso Muendane, (PhD); Prof. Dr. Mário Sitoe, (PhD).

Aos funcionários da Polícia e das Alfândegas assim como a todos cidadãos que me concederam entrevista. Obrigada pela colaboração.

A ti mãe, por ter sido mãe e pai pra mim, por me ter ensinado que estudar é a maior das conquistas que um ser humano pode ter, e sobretudo por ter cuidado da minha primogénita enquanto eu ia a Faculdade;

A ti meu esposo e companheiro, que sempre me deste força e foste compreensivo quando precisei passar por cima do meu papel de esposa para não falhar nos estudos;

A ti filha, por me amares apesar da mãe ausente que fui;

A ti filho que decidiste vir ao mundo bem na hora que terminaram as cadeiras curriculares, que era para que eu não perdesse as aulas;

A todos colegas da turma de Mestrado em Governação e Administração Pública (MGAP) 2014, em especial ao Júlio Fernando, Francisco Tovela, Alberto Refo, Rafael Mussane, Rosita Bernardo e Gilberto Milice.

Aos meus amigos, sobretudo Mababy, Nhantumbo, Uachisso e Macilauane;

A minha gratidão é extensiva a todos outros cujos nomes não couberam nesta página, mas que de alguma maneira me ajudaram a vencer esta batalha.

Epígrafe

"...Aprofundar o conhecimento é um caminho dificil, no entanto vale sempre à pena: as raízes da educação são amargas, mas o fruto é doce".

Aristóteles (D.L. 5, 18).

Lista de abreviaturas

AF	Agregados Familiares
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
BTI	*Bertelsmann Transformation Index*
CDD	Centro para Desenvolvimento da Democracia
CEEI	Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais
CIP	Centro de Integridade Pública
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
CPGD	Centro de Pesquisas sobre Governação e Desenvolvimento
DFID	*Department for International Development*;
EAC	Estratégia Anti-corrupção;
EGRESP	Estratégia Global da Reforma do Sector Público
FAE	Funcionários e Agentes do Estado;
FGV	Fundação Getúlio Vargas;
FNAC	Fórum Nacional Anti-corrupção;
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção;
IDASA	Instituto para Democracia na África do Sul
IDS	Instituto para Estudos de Desenvolvimento
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos;
IREEP	Instituto de Estudos Empíricos em Economia Política
ISRI	Instituto Superior de Relações internacionais;
LPVTD	Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais;
MEC	Ministério da Educação e Cultura;
MF	Ministério das Finanças;
MFP	Ministério da Função Pública
MISAU	Ministério da Saúde;
MINT	Ministério do Interior;
MSU	Universidade do Estado de Michigan

OED	Departamento de Avaliação das Operações
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG	Organização Não Governamental;
PAN	Plano de Acção Nacional;
PNGC	Pesquisa Nacional de Governação e corrupção.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM	Polícia da República de Moçambique;
TA	Tribunal Administrativo
TI	Transparência Internacional;
UCT	Universidade da Cidade do Cabo
USAID	*United States Agency International Development* / Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional;
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público;

Resumo

A corrupção é um mal do qual enfermam muitos estados, existindo no entanto a necessidade do seu controlo e combate, facto que movimenta governos, instituições e cidadãos de forma colectiva e individual, no sentido de melhorar a governação, através do aumento da transparência. O sector público moçambicano não está isento deste mal, onde a corrupção manifesta-se nos diversos sectores.

No entanto, este estudo cingiu-se na análise do impacto das medidas adoptadas pelo Governo de Moçambique no âmbito da reforma do sector público, tendo em conta que após algumas medidas introduzidas foi realizada a Pesquisa Nacional de Governação e Corrupção, que revelou a existência de índices críticos da corrupção. Nisto, o Governo adoptou outras medidas anti-corrupção, com destaque para a Estratégia Anti-corrupção. Com efeito, mais tarde foi realizada a Segunda Pesquisa Nacional de Governação e Corrupção que revelou a prevalência da corrupção, com enfoque para algumas áreas como a da prestação de serviços públicos em particular na Polícia e nas Alfândegas, o que desperta a preocupação em perceber o porquê da prevalência da corrupção mesmo com as medidas adoptadas pelo Governo para o seu combate. Nesse contexto, o presente estudo privilegiou a pesquisa bibliográfica e a documental. Por tratar-se de estudo de caso também privilegiou a entrevista semi-estruturada dirigida à alguns funcionários públicos prestadores de serviços, especificamente a Polícia e as Alfândegas, assim como alguns utentes destas duas áreas.

Assim, aplicada metodologia acima mencionada, o estudo permitiu a percepção de que a prevalência da corrupção é possibilitada pela limitada capacidade do supervisor em controlar seus funcionários no exercício das suas funções, sobretudo no cumprimento das normas e na sua colaboração no processo de implementação das reformas de combate à corrupção. Esta conclusão também apoia-se na teoria do Principal-agente, defendida pelos autores (Brehm e Gates 1997), que será exaustivamente explorada no capítulo que trata do enquadramento teórico e em outras partes do presente estudo. Do momento, importa realçar que persiste ainda a necessidade de se criar incentivos que garantam que funcionários públicos se sintam atraídos pelo dever do bem servir e desincentivos de modo a desencorajar actos corruptos, partindo do pressuposto de que a supervisão só produz resultados desejados quando os agentes se identificam com os processos em curso, e não pela imposição do supervisor.

Palavras-chave: Corrupção, Combate, Sector público, Impacto e Reformas.

Abstract

Corruption is a matter that affect many states, having a need of control and combat it, situation that move governments, institutions and collective and individual citizens to improve the governing , through the transparency. The Mozambican public sector is not beyond this matter, where the corruption is manifest in varied sectors.

However, this study was circumscribed in the analysis of the impact of the measures adopted by the Mozambican Government in the scope of public sector improvement, knowing that after introduction of some measures were realized the Nation Governing and Corruption Research that has revealed the existence of critic indices of corruption. Thus, the government has adopted other anti-corruption measures such as the Anti-Corruption Strategy. Further, were taken in action the second Nation Governing and Corruption Research that revealed the prevalence of the corruption with detach for areas such as public service rendered in particular the police and custom-house, fact that awaken the preoccupation and desire of knowing why the corruption prevails even with the measures adopted by the government to combat it. In this context, this study has privileged the bibliographical and documental research. Because it is a case study also favored the semi-structured interview addressed to some public servants service providers specifically the Police and Customs, as well as some users of these two areas.

After applied the methodologies above, the study allow understanding that the prevalence of corruption is enabled by the supervisor's limited capacity of controlling his staff in the exercise of their functions, mainly in the accomplishments of the rules and collaboration in the process e of implementation on the corruption combat reforms. This conclusion also relies on Principal-agent theory, advocated by the authors (Brehm and Gates 1997), which will be thoroughly explored in the chapter that deals with the theoretical framework and other parts of this study. The moment it is noted that there are still the need of creating incentives that guarantee that the public worker feel attracted by the duty of good serving and unstimulating the corruption acts, assuming that the supervision just produce the desired results when the workers identify themselves with the process and not with the imposing of supervision.

Key words: Corruption, Combat, Public Sector, Impact and Reforms.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

A corrupção constitui um mal que reflecte falhas na governação de um país, minando os projectos de desenvolvimento, desvirtuando os servidores públicos, corroendo a confiança dos governos entre outros, facto que mobiliza diversos actores da sociedade com vista ao seu controlo e combate. A mesma afecta diversos seguimentos da sociedade como é o caso da área de prestação de serviços públicos. Nesta área, a corrupção manifesta-se de diversas formas, sendo de destacar o pagamento de suborno que ocorre entre os funcionários públicos e os utentes. (CEEI/ISRI[1], 2010:14). Essas trocas corruptas geralmente têm sido condição necessária para a celeridade na tramitação dos processos, para acobertar irregularidades fiscais para o caso das Alfândegas ou ainda para escapar de multas diante da Polícia como teremos oportunidade de explorar mais adiante.

1.1. Definição do objecto

O presente trabalho tem como tema "O Impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no sector público no período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação dos serviços públicos", sendo que o objecto de estudo que se propõe a analisar é "a corrupção no sector público", partindo do pressuposto de que apesar das vastas medidas anti-corrupção adoptadas pelo governo, este fenómeno prevalece nos diversos sectores. A pesquisa terá maior incidência para a área de prestação dos serviços públicos, dado que a Estratégia Anti-corrupção (EAC) preconiza na sua parte introdutória a melhoria da prestação de serviços públicos ao cidadão como sendo um dos seus objectivos (CIRESP, 2006:4).

Com efeito, haverá particular atenção para os serviços prestados na Polícia e nas Alfândegas.

- Polícia, por ser considerada a mais crítica pelos Funcionários e Agentes do Estado (FAE), em ambas pesquisas de Governação e Corrupção e por ser igualmente indicada como a mais crítica pelas empresas na Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (1ª PNGC), tornando-se desse modo líder na prestação de serviços de má qualidade e com maior prevalência dos subornos);
- Alfândegas, por terem sido indicadas como tendo maior incidência de pagamento de suborno pelos agregados familiares na 1ª PNGC e por terem ocupado a primeira

[1] Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais/Instituto Superior de Relacções Internacionais

posição mais crítica na Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (2ª PNGC), na opinião das empresas, sendo que na óptica dos FAE não constam na lista dos 5 mais críticos[2].

O horizonte temporal justifica-se pelo facto de 2004 ser o ano da realização da 1ª PNGC, que foi feita após algumas reformas introduzidas no âmbito da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, cujo diagnostico feito constituiu a base para a introdução de novas medidas anti-corrupção, como é o caso da Estratégia Anti-corrupção (2006-2010) e do seu respectivo Plano de Acção, e 2010 por ser o ano do segundo diagnostico (2ª PNGC), este que permitiu a avaliação do grau dos resultados ou avanços obtidos após a implementação da EAC.

1.2. Problematização

Com objectivo de responder aos desafios impostos pela corrupção, o Governo tem levado à cabo várias acções, sendo de destacar a realização de inquéritos, pesquisas, aprovação de leis e introdução de políticas que concorrem para o controlo e combate à corrupção.

Foi nesse âmbito que o Governo de Moçambique aprovou a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, EGRSP (2001-2011), com o objectivo de melhorar o funcionamento da administração pública, focando essencialmente nas seguintes componentes: Racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços, melhoria na formulação e monitoria de políticas públicas, profissionalização dos funcionários do sector público, melhoria de gestão das finanças públicas e prestação de contas, boa governação e combate à corrupção, e gestão da reforma. MFP[3](2012).

Assim, em relação à Racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços antes da aprovação da EGRSP[4], esta era caracterizada por[5]:

[2] Vide Austral Consultoria e Projectos, Lda. (2004). Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção. e Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais: CEEI/ISRI. (2010) Segunda pesquisa nacional sobre Governação e corrupção.

[3] Ministério da Função Pública

[4] Estratégia Global da Reforma do Sector Público

[5] Ministério da Função Pública (2012). Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público. (2001-2011).

- Ausência de definição clara do papel do sector público em relação ao sector privado e à sociedade civil[6];
- Institucionalização incompleta das responsabilidades e dos mecanismos e formas de participação das organizações e da sociedade civil;
- Existência de condições propícias para a ocorrência de disputas de recursos, património e autoridade, entre as autarquias e as administrações locais do Estado;
- Carência de legislação complementar que regulamente a aplicação da Lei das Autarquias Locais;
- Falta de uniformidade de critérios na concepção e legislação geral sobre a natureza e características organizacionais dos Institutos Públicos e outras Agências do Estado;
- Tendência de, as organizações do sector público realizarem funções, para além da sua vocação principal[7].
- Fraca definição das missões e competências, bem como dos recursos correspondentes aos órgãos da administração local do Estado;
- Dupla subordinação (órgãos locais subordinavam-se aos ministérios e, aos governos provinciais);
- Défice de participação das populações nos níveis provincial e distrital, por falta de institucionalização dessas formas de representação e participação;
- Carência de institucionalização geral de representação e participação das comunidades da base na gestão dos recursos naturais e das actividades sócio-económicas, bem como das suas articulações com os escalões locais da administração do Estado;
- Insuficiente aplicação da legislação sobre a articulação dos órgãos locais do Estado e os líderes comunitários;
- Falta de condições atractivas ao nível local para a fixação de quadros qualificados;
- Carência ou ausência de infra-estruturas administrativas em muitos Distritos e Postos Administrativos;
- Fraca cobertura do Aparelho de Estado em todo o território nacional mais precisamente ao nível dos Postos Administrativos e Localidades. (MFP, 2012:5).

[6] No que concerne à definição de políticas públicas, regulamentação e regulação das relações na sociedade.

[7] No que concerne à promoção, regulamentação, garantia de equidade e protecção dos direitos de cidadania e da ordem pública.

Nesse contexto, foram definidos objectivos e resultados a alcançar, através da implementação de um conjunto de actividades que permitiram: a consolidação da natureza do Estado enquanto Estado Unitário e de gestão descentralizada e participativa; consolidação do papel do Estado entanto que órgão central de políticas públicas; consolidado do papel do Estado enquanto regulador dos processos de provisão de serviços públicos de qualidade na perspectiva de uma administração pública centrada no cidadão; e consolidação das relações entre o Estado e os diversos intervenientes sociais, políticos e económicos num quadro global de democracia participativa. (Ibid).

Por seu turno, a boa governação e combate à corrupção, antes da aprovação da EGRSP, esta era caracterizada por:

- Proliferação de oportunidades para a prática de actos de corrupção:

  - Processo complexo, moroso e burocrático para obtenção de licença para o exercício da actividade económica;
  - Excessiva complexidade de procedimentos administrativos que tornavam a administração pública mais distante do cidadão, dificultava o seu acesso aos serviços públicos, facilitando assim a corrupção;
  - Insipiência no exame das contas do Estado e no controlo financeiro orçamental;
  - O Tribunal Administrativo (TA) só havia feito uma apresentação das contas referentes ao Orçamento Geral do Estado (OGE) à Assembleia da República (AR);
  - As relações de informação e prestação de contas entre o Governo e a AR, por um lado, e o TA e a Autoridade Tributária (TA), quanto ao exame anual das contas do Estado, previstas na lei, careciam de aperfeiçoamento, monitoria e melhor suporte analítico e informático.

- Prevalência de uma situação generalizada de impunidade face aos actos de corrupção:

  - Os poderes e mecanismos para exigência do cumprimento da lei pelas organizações públicas eram fracos e baseavam-se mais na vontade de superiores hierárquicos do que na força da norma legal ou das relações interinstitucionais;

- Os órgãos responsáveis pela defesa da legalidade e de protecção dos direitos dos cidadãos nas relações com o Estado necessitavam de reforçar a sua capacidade institucional;
- Défice de equidade na assistência jurídica aos cidadãos carentes;
- Desigualdade de tratamento face à norma legal para situações idênticas, bem como uma diluição da autoridade com poderes para repor a legalidade ou aplicar a sanção devida pela infracção;
- Funcionamento insuficiente dos canais de atendimento e de resolução de petições e reclamações.

- Prevalência do secretismo implícito nas relações entre os corruptos e corruptores:

- Insuficiente institucionalização das formas de participação de representantes da sociedade civil e do sector privado no processo de tomada de decisões da AR e do Governo, bem como na monitoria e avaliação da sua implementação;
- As acções de inspecção administrativa viradas para a observância de procedimentos, não incluíam a verificação da efectividade e qualidade dos serviços prestados ao cidadão. (MFP, 2012:34).

Com efeito, tendo em conta os problemas identificados, foram implementadas acções estratégicas que visavam: 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; fortalecimento dos mecanismos de controlo interno e externo; fortalecimento da cultura de Estado de Direito através da melhoria do acesso à justiça; e fortalecimento das bases para a prevalência de uma cultura de integridade. Este último elemento, é tomado como uma das prioridades centrais das reformas. Nesse contexto, a EGRSP assenta no entendimento de que através dos processos de modernização, simplificação de procedimentos, racionalização e reestruturação, fortalece-se as instituições públicas, os seus procedimentos, sistemas de controlo e de prestação de contas, criando um contexto institucional e de gestão pública menos permeável à actos ilícitos. (MFP:2012).

Com o objectivo de avaliar os resultados das referidas acções estratégicas e a percepção dos cidadãos em relação à governação, corrupção, e qualidade dos serviços prestados pelo sector público no país, o Governo da República de Moçambique, comissionou em 2004, a realização

da Primeira Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção (1ª.PNGC). Esta, visava ainda produzir informação empírica para servir de suporte à formulação e implementação de políticas e programas conducentes à melhoria da acção governativa e, por conseguinte, redução das práticas corruptas no país. A 1ª.PNGC, doravante conhecida por pesquisa de base, privilegiou três inquéritos, destinados aos Agregados Familiares (AF), Funcionários e Agentes do Estado (FAE) e Empresas. (CEEI/ISRI:2010).

Foi no contexto da necessidade de criação de bases para a prevalência da cultura de integridade e o combate a corrupção na administração pública e com base nos resultados 1ª.PNGC, que foi elaborada a Estratégia Anti-corrupção (EAC) 2006-2010, e o respectivo Plano de Acção Nacional de Combate à Corrupção (PAN), que incide em cinco sectores, designadamente o Ministério do Interior (MINT), Ministério das Finanças (MF), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério da Saúde (MISAU) e Sector da Administração da Justiça, considerados críticos em matéria de corrupção pela pesquisa de base. (Ibid)

Para o ano de 2010, o Governo aprovou a realização da Segunda Pesquisa sobre Governação e Corrupção (2ª.PNGC), coordenada pelo Ministério da Função Pública através da Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), cujo objectivo principal era de aferir o impacto das mudanças introduzidas no âmbito da reforma do sector público, na melhoria da prestação de serviços aos cidadãos e na implementação da Estratégia Anti-Corrupção em particular. De igual forma, o estudo avalia as percepções dos cidadãos em relação à governação, às práticas corruptas e à qualidade dos serviços prestados pelo sector público no país, no período de 2006 à 2010. (Ibid).

Com efeito, os resultados da 2ª.PNGC revelaram a prevalência da corrupção no sector público, mesmo após as políticas adoptadas tendo como base o diagnóstico feito a quando da 1ª.PNGC e no âmbito da Reforma do Sector Público.

A comparação que se faz das duas pesquisas ora mencionadas, revela uma certa melhoria no índice da corrupção na área de prestação de serviços públicos, contudo, a 2ª.PNGC aponta que persiste a necessidade de se imprimir maior dinâmica, incrementando as intervenções específicas e concretas em relação ao acesso e maior celeridade na prestação de serviços aos utentes, destacando que os desafios no âmbito da qualidade na prestação de serviços estão relacionados ao mau atendimento; longas filas de espera; fraco domínio por parte de alguns

funcionários; burocracia; incumprimento de prazos; falta de informação sobre requisitos, padrões e formas de acesso aos serviços; falta de pessoal qualificado e absenteísmo. (CEEI/ISRI : 2010).

É na área da prestação de serviços públicos onde há contacto directo entre os funcionários e o público utente, e onde frequentemente os cidadãos manifestam seu descontentamento com relação ao *modus operandi*[8] dos funcionários públicos, estes que se desviam das normas de servidores públicos, pautando por práticas que se destinam à satisfação de seus interesses particulares, através de pedido ou mesmo acto de aceitar suborno para execução de funções que constituem suas obrigações legais.

Nesse contexto, no período em análise é notória a contínua reclamação dos cidadãos com relação ao pagamento do suborno para prestação de serviços públicos. A título de exemplo, em Abril de 2015, dois funcionários da Autoridade Tributária de Moçambique foram detidos por ordens do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), por cobrança ilícita no valor de 500 mil meticais, a uma empresa supostamente em situação tributária irregular. (Jornal *Noticias*, 23 Abril de 2015).

Por outro lado, um agente da Polícia de Trânsito foi detido na cidade de Maputo, depois de ser surpreendido a cobrar dinheiro aos condutores em plena via pública, graças à denúncia de uma das suas vítimas. O indiciado, afecto à Unidade de Protecção de Altas Individualidades, estava antes afecto ao Gabinete do Primeiro-Ministro como membro da escolta e foi mesmo defronte do edifício com mesmo nome que foi encontrado no exercício ilegal da actividade. (TV *Miramar*, 19 de Fevereiro de 2016). Estes são apenas dois dos vários casos de suborno na função pública que podem ser mencionados.

Em termos de pesquisas, destaca-se o inquérito realizado pela organização *Afrobarómeter* na área. O Afrobarómetro é uma série comparativa de inquéritos de opinião pública, baseado em amostras nacionais representativas, avaliando as atitudes dos cidadãos à democracia e governação, mercados e sociedade civil, entre outros aspectos. Este organismo constitui uma rede conjunta do Instituto para Democracia na África do Sul (IDASA), Centro para o Desenvolvimento da Democracia (CDD-Gana), Instituto de Estudos Empíricos em Economia

[8] Maneira de agir

Política (IREEP), e Instituto para Estudos de Desenvolvimento (IDS) na Universidade de Nairobi, com apoio técnico adicional providenciado pela Universidade do Estado de Michigan (MSU) e Universidade da Cidade do Cabo (UCT). Afrobarometer. (2012).

Com efeito, serão aqui analisadas as 3 últimas rondas, nomeadamente a 3ª, 4ª, e a 5ªrondas das pesquisas da organização *Afrobarometer*, referentes aos anos 2005, 2008 e 2012 respectivamente, cobrindo desse modo o período em estudo neste trabalho.

Sobre a participação de funcionários públicos em geral na corrupção boa parte dos inquiridos na 4ª e 5ª rondas, relatou que alguns destes envolvem-se em actos corruptos.

Quanto à confiança na Polícia, parte considerável da amostra de todas rondas em análise revelou confiar muito nos serviços prestados por esta corporação. Contudo, quando questionados sobre o envolvimento da mesma corporação na corrupção, grande parte dos inquiridos relatou que alguns Polícias se envolvem em actos corruptos.

Ainda nas três rondas em análise, parte considerável da amostra afirmou confiar muito nos serviços prestados pelas Alfândegas. Entretanto, estes também são unânimes em afirmar que alguns dos funcionários desta instituição estão envolvidos em actos de corrupção.

Questionados se tiveram que pagar suborno ou oferecer presente a um funcionário público no ano anterior, para escapar duma multa por transgressão do código de estrada por exemplo, a maioria dos inquiridos nas 3 rondas, afirmou que não precisou fazer isso nesse período[9], como ilustram os anexos 8.3, 8.4 e 8.5.

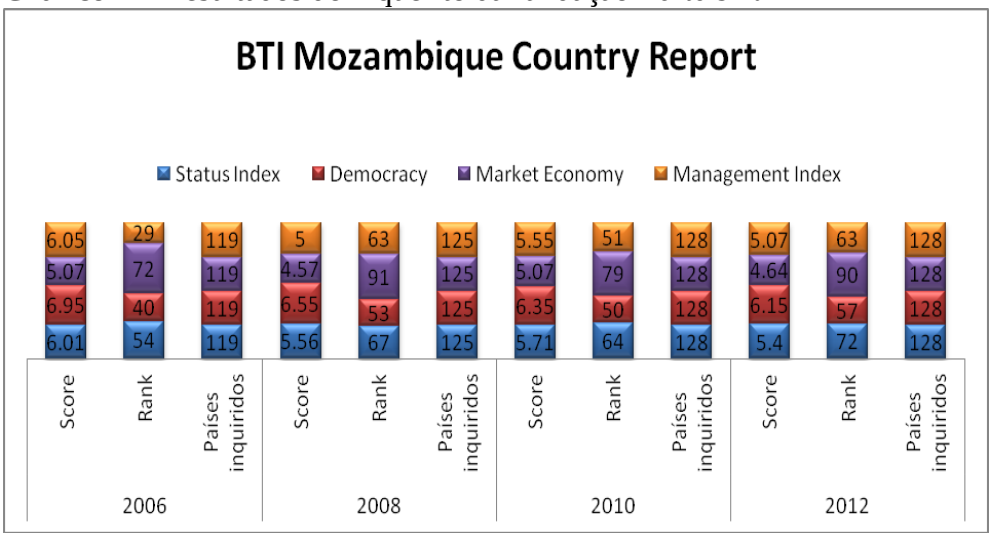
No quadro internacional, Moçambique tem sido submetido à avaliação do índice da corrupção por algumas instituições como é o caso do *Bertelsmann Tranformation index* (BTI) e da Transparência Internacional (TI). O BTI[10] tem fornecido um *ranking* global que analisa e avalia processos de desenvolvimento e de transformação em muitos países incluindo Moçambique, fornecendo deste modo aos agentes públicos e políticos internacionais uma visão abrangente do estado da democracia e da economia de mercado, bem como a qualidade da gestão política em cada um dos países abrangidos. O BTI usa vários factores como os desafios estruturais, a intensidade de conflitos e a intervenção da sociedade civil para

[9] Resultados do Afrobarómeter 2005, 2008 e 2012
[10] Bertelsmann Tranformation index

determinar o grau de dificuldade associada à gestão da transformação, que por sua vez torna-se uma parte da avaliação de cada país[11].

Segundo os referidos dados, de 2006 à 2012, nota-se uma oscilação em termos de pontuação e da propria posição que Moçambique ocupa com relação às quatro variáveis privilegiadas nas pesquisas do BTI (*status index, democracy, market economy e manangement index*), o que suscita que não houve uma tendência única, seja ela de subida ou descida de nível, como ilustra a figura abaixo. Refira-se que a pontuação varia de 1 à 10, onde 1 significa elevado índice da variável em análise e 10 baixo nível.

Gráfico 1 – Resultados do inquérito da fundação *Bertelsmann*



Fonte: Elaborado pela autora, à luz dos dados divulgados pela BTI.

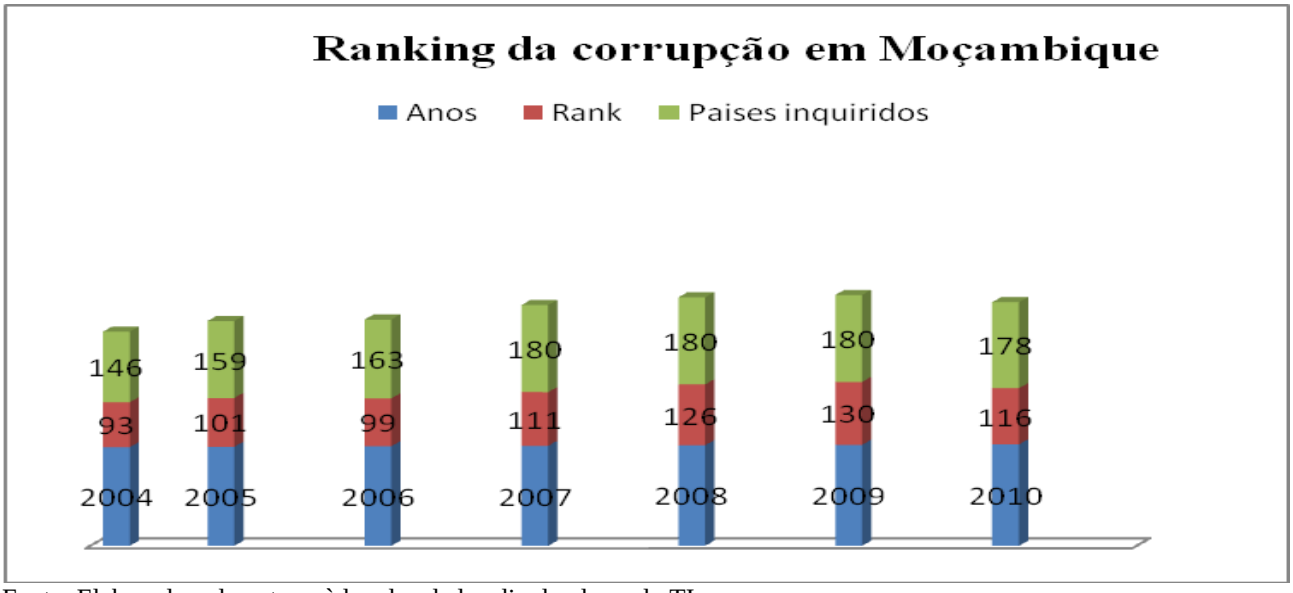
Por seu turno, a Transparência Internacional (TI), cujos *rankings* apresentados constituem indicador do objectivo geral da EAC, tem divulgado dados à nível mundial sobre o índice da corrupção, à partir dos quais se pode interpretar o desempenho de Moçambique no controlo e combate à corrupção.

A TI é uma organização não-governamental que tem como objectivo primordial a luta contra a corrupção. Esta, desenvolve ferramentas para combater a corrupção e trabalha com outras organizações, empresas e governos para implantá-las. É nesse contexto que o Índice da Percepção da Corrupção fornecido pela TI é composto por índices de corrupção de entidades internacionais consideradas credíveis, como é o caso do Banco Mundial, a *Economist*

[11] http://www.bti-project.org/en/atlas/

Intelligence Unit, o Banco Africano para o Desenvolvimento ou a Fundação *Bertelsmann*. Segundo a TI, as pontuações altas demonstram que os países em estudo possuem governos abertos, nos quais os cidadãos têm a capacidade de responsabilizar seus representantes, enquanto uma pontuação baixa revela a prevalência de subornos, impunidade da corrupção e instituições públicas que pouco funcionam na satisfação das necessidades dos cidadãos[12].

Gráfico 2 – Ranking da corrupção em Moçambique



Fonte: Elaborado pela autora, à luz dos dados divulgados pela TI.

Ao analisar a figura, facilmente se pode perceber a oscilação do índice da corrupção no país, onde em 2004 o país se encontrava na 146ª posição, tendo em 2005 o nível de corrupção subido, o que fez com que o país ocupasse a posição 101. Em 2006 o nível de corrupção volta a baixar, o que colocou o país na 99ª posição. Porém, de 2007 à 2009 o país não teve bom desempenho no controlo e combate à corrupção, facto que fez com que o mesmo se situasse na 111ª, 126ª, 130ª, posição respectivamente. Em 2010, Moçambique volta a baixar o nível da corrupção, contudo não alcança a posição obtida em 2004 que é o nível mais baixo do período em estudo, tendo ocupado a 116ª posição.

Como procuramos mostrar com recurso à diversas fontes disponíveis, dentre as quais os estudos sobre corrupção preconizados como sendo indicadores do objectivo geral da EAC, o

[12] http://www.transparency.org/

índice da corrupção tende a oscilar ao invés de ter uma tendência de redução, por outro lado, inquéritos periódicos feitos na área, revelam que embora tenham passado anos, os cidadãos continuam manifestando o mesmo sentimento de preocupação com relação aos casos de corrupção no sector público em geral e na Polícia e Alfândegas em particular, facto que revela a fraca mudança, após as medidas adoptadas. Com efeito, o presente estudo, destina-se a analisar o porquê do reduzido impacto das políticas de combate à corrupção adoptadas e implementadas tendo como base o diagnóstico feito na 1ª PNGC e no âmbito da Reforma do Sector público.

1.3. Questão de partida

Porquê é que as medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção na área prestação dos serviços públicos têm impacto reduzido?

1.4. Objectivos

1.4.1 Objectivo geral

Analisar as causas do reduzido impacto das medidas do Governo no controlo e combate à corrupção na prestação de serviços públicos.

1.4.2 Objectivos específicos:

1. Descrever em que contextos ocorre a pequena corrupção no sector público;
2. Discutir as causas da prevalência da corrupção na prestação dos serviços públicos, tendo em conta as medidas adoptadas pelo Governo no controlo e combate à corrupção.

1.5. Justificativa do estudo

A corrupção lesa justiça social, gera desigualdade social, viola direitos humanos, desvia recursos dos serviços básicos destinados aos cidadãos.

Lambsdorff (2008:78), sugere que a corrupção reduz a qualidade da infra-estrutura e da saúde pública, a eficácia da regulamentação ambiental e traz serviços ineficientes do governo.

A corrupção é ruim, porque privatiza aspectos valiosos da vida pública, ignorando os processos de representação. (Ibid, 2008:109).

Este estudo é de extrema pertinência dado seu contributo na arena das pesquisas sobre a corrupção. O mesmo explora as razões do reduzido impacto das medidas adoptadas pelo Governo de Moçambique em prol do controlo e combate à corrupção, no âmbito da Estratégia Global da Reforma do Sector Público e tendo em conta os resultados obtidos na 1ª.PNGC.

Espera-se que a presente pesquisa constitua mais uma fonte de consulta futura sobre a problemática em estudo, e que sobretudo desperte a atenção dos governos vindouros sobre a necessidade de adopção de medidas eficazes que realmente contribuam para a redução do índice da corrupção na área de prestação de serviços públicos, afinal como aponta o CEEI/ISRI, (2010:9), uma boa prestação de serviços públicos de qualidade e em quantidade contribui para o incremento do grau de legitimidade dos governos e das suas lideranças perante os governados.

Sendo a corrupção um mal cujas consequências danificam toda máquina administrativa, e tendo em conta que o seu combate depende da mobilização de todos, seja Estado, Instituições, Organizações Não Governamentais (ONG's) ou cidadão, através de pesquisas, denúncias entre outras formas, sentimo-nos a colaborar com este estudo, através do aprofundamento da matéria sobre a corrupção na prestação dos serviços públicos, para o bem da administração pública e para a garantia da confiança entre as instituições do governo e o cidadão, trazendo modéstia à parte, uma realização pessoal.

Em termos práticos o presente estudo constitui uma mais-valia, na medida em que traz um bem para a governação no país, visto que a mesma visa desencorajar a corrupção na função pública, o que culminará com a confiança do cidadão para com as instituições democraticamente eleitas, garantindo desse modo a legitimidade do governo, pois como afirma Coelho (2006), a corrupção além de gerar ineficiência administrativa, pode afectar a pleno funcionamento da democracia, podendo servir de motivo para golpes de Estado e implementação de poderes autoritários.

1.6 Limitações do Estudo

As limitações deste estudo estiveram essencialmente ligados á dificuldade na recolha de dados nas instituições públicas, primeiro por conta da indisponibilidade de alguns dirigentes e igualmente pelo facto de outros não terem mostrado vontade de relatar o seu sentimento e o seu conhecimento na área, alegando que para isso precisavam de orientações superiores. Por outro lado, dos que aceitaram colaborar, o fizeram na condição de anonimato e com muitas reservas porque segundo estes de alguma forma se sentiam a serem investigados. Nesse contexto, foi feito um exercício que consistiu em cruzar os dados obtidos no terreno e as evidências empíricas patentes nas pesquisas já elaboradas sobre o assunto em discussão, assim como houve suporte na teoria que ao longo do trabalho será apesentada como sendo a que irá conduzir o presente estudo, a fim de credibilizar os resultados obtidos.

CAPÍTULO II – REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo destina-se a fazer uma descrição e a respectiva discussão dos debates feitos na literatura sobre a prestação dos serviços públicos e sobre a corrupção, focando essencialmente para aspectos que tem a ver com as diversas condições que propiciam a ocorrência da corrupção, o impacto deste fenómeno no sector público e as medidas que podem ser adoptadas visando o seu combate. Por outro lado, será também feita uma discussão sobre os factores que determinam o sucesso ou fracasso das reformas, o que culminará com a construção da hipótese para o presente estudo.

2.1 Prestação dos serviços públicos

É impossivel falarmos dos serviços públicos, sem abordarmos a própria Administração Pública e as reformas do sector público, uma vez que ela é a provedora dos serviços públicos. Deste modo, Segundo Bangura (2000), na maioria dos países, os sectores públicos expandiram-se muito entre 1945 e 1980, apesar das diferenças em seus sistemas económicos, níveis de desenvolvimento e ideologias políticas. À medida que as economias foram crescendo e as sociedades tornaram-se altamente diferenciadas, as tarefas convencionais do Estado, como a regulamentação, alocação e redistribuição tornaram-se mais complexas. O crescimento do sector público foi, também, em função dos tipos de sociedades que vários governos procuraram promover. (Ibid).

A Antiga Administração Pública destaca-se desde os anos 1970, como preconizam Niskanen, Buchanan e Mueller *op cit* Larbi (1999). Os destaques ficaram evidentes na década de 1980 e 1990, assim que os governos neoliberais surgiram nos principais países ocidentais e os programas de ajustamento tornaram-se instrumentos dominantes para as economias. (Ibid).

Assim, abordando a questão da qualidade dos serviços públicos, aponta-se que esta frequentemente é dificultada pela divergência ou falta de compatibilidade entre os principais objectivos dos gestores em conformidade com o orçamento, aumento de eficiência e alcance de exigências de políticos e funcionários.

> "*Um dos lemas usados em serviços públicos é: alcance de desejos e necessidades daqueles que mais precisam dos serviços, sem perdas, em compatibilidade com recursos disponíveis e o controlo de serviços". Esta definição inclui qualidade para o cliente (encontro de desejos do*

> *utente), qualidade profissional e qualidade de gestão (o mais baixo custo, sem perdas e em conformidade com as exigências das autoridades superiores)".* (Ovretveit:1992).

A preocupação acerca de qualidade do sector público e a utilização de métodos de qualidade emergiu nos finais de 1980, através da criação de vastas escolhas para utilizadores do serviço, níveis diferentes e explícitos de opções, gestão de desempenho, preocupação pela segurança, competição no mercado, entre outros. (Ferlie *et al*.1996).

Assim, a avaliação da qualidade requer critérios definidos e formas de medir o desempenho, comparando o nível alcançado por um serviço com níveis de serviços semelhantes ou com o mesmo serviço, num outro período de tempo. (Ovretveit:1992).

Contudo, o autor acima mencionado aponta que um dos elementos que dificultam a introdução e o sucesso das políticas que visam a qualidade dos serviços públicos é o facto dos trabalhadores ou colaboradores resistirem às mudanças envolvidas, tais como trabalho em equipa ou aprendizagem de novos métodos e línguas. Em alguns casos, muitos não acreditam que estas medidas possam melhorar a qualidade e receiam a perda de autonomia no trabalho. A sustentação de melhoramento contínuo é difícil onde não há incentivos de competição do mercado para tal, ou onde a avaliação do desempenho é fraco e não é dado o retorno do resultado dos esforços aos envolvidos. (Ibid).

Nesse contexto, urge-nos revisitar os preceitos apresentados por Horn (1995), com relação ao funcionamento do sector público. O mencionado autor apresenta-nos a perspectiva de mérito, na qual as regras estabelecidas para as condições de emprego no sector público são tipicamente administradas por uma agência regulatória independente e os oficiais tem algum incentivo para manter a integridade do sistema de mérito. Por outro lado, o funcionário é treinado e cumpre com alguns pré-requisitos para o emprego.

Assim, Horn (1995), aponta que os funcionários se comprometerão com o trabalho se no processo de selecção forem criados incentivos para a auto-selecção, que encoraja apenas aqueles que acreditam que têm direitos e atributos para o exercício da função a que se candidatam. O autor, acrescenta que a promoção alicerçada na longevidade, a melhoria do sistema de pagamento de incentivos, a promoção mediante o desempenho e recomendada pelo sector de trabalho, entre outros, aumentam a produtividade.

Entretanto, para que as políticas que visam impulsionar a qualidade dos serviços públicos atinjam resultados desejáveis é necessário que dentre outros aspectos, procurem:

- Aprofundar a simplificação de processos e procedimentos;
- Promover a integração da prestação de serviços;
- Assegurar condições adequadas de prestação de serviços;
- Definir e monitorar compromissos de desempenhos dos serviços;
- Avaliar a prestação de serviços através dos utilizadores. (ERDAP 2012-2025).

A teoria da Nova Gestão Pública (NGP), está associada a uma terminologia positiva com frases apelando acção, tais como: reinventar a governação; revitalização do serviço público; empoderamento; ganhar em vez de despender, entre outros. (Donnelly:1999).

A administração Pública em Moçambique é marcada por um modelo centralizado e persistem ainda inúmeras disfunções, tanto a nível institucional e organizacional, como a nível dos procedimentos e das relações do Estado com a sociedade, que inviabilizam qualquer esforço no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. (CIRESP 2002 *op cit* Andifoi, 2014).

Macuane (2006), advoga que a capacidade do sector público e os constrangimentos de eficiência forçam a adopção de uma agenda de reformas que é muito compreensiva, mas, infelizmente, quase inviável, que combina a criação de condições básicas de trabalho, assegurando o funcionamento adequado dos sistemas básicos, tais como planificação, recursos humanos e gestão financeira, com um avanço qualitativo na direcção da eficiência, conforme consagrado nos preceitos da NGP. O autor ora mencionado acrescenta que esta situação torna-se mais dramática ao se tomar em consideração que historicamente Moçambique nunca teve uma burocracia bem desenvolvida no sentido Weberiano do termo.

Deste modo, Moçambique, não foge a regra doutros países africanos no que concerne á implementação e resultados das reformas. Em Moçambique, a reforma, surge á mistura dos elementos do modelo velho burocrático com a NGP, e enfrenta várias dificuldades para a materialização plena, isso é devido dentre vários factores a: influência do poder político nas reformas, isto é, a não separação dos poderes, o político interfere no executivo, legislativo e

jurídico; e o excesso de concentração de poderes provocado pelo centralismo das decisões. (Ayee: 2008).

A situação da administração pública moçambicana conheceu melhorias, resultantes do amplo processo em curso no sector público moçambicano, iniciado em 2001 com o lançamento, pelo Governo, da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP), que procurou orientar as instituições públicas para a melhoria da qualidade dos seus serviços públicos e respostas do Estado à sociedade, visando obter uma cultura pública direccionada para a integridade, transparência, eficiência e eficácia, comportando duas fases, a primeira de 2001-2005 e a segunda de 2006-2011. Das actividades realizadas no processo da reforma, importa destacar aquelas que foram mais significativas para o cumprimento dos seus objectivos:

- A revisão dos Estatutos Orgânicos e dos Quadros de Pessoal, são importantes na medida em que constituem basilares na racionalização das instituições públicas e na desconcentração de funções;
- A expansão de alguns dos serviços públicos básicos para os distritos, o que constitui elemento determinante na celeridade dos trâmites. Neste âmbito importa ainda destacar a importância dos BAUs na melhoria de acesso e da prestação de serviços públicos;
- O processo de descentralização em curso, também demonstra o forte comentimento do Governo em levar o processo decisório para cada vez mais próximo do cidadão. (ERDAP 2012-2025).

A grande aposta à nível dos recursos humanos demonstra a importância da profissionalização da função pública, assim como o investimento na formação e capacitação do capital humano à vários níveis, permitindo assim fornecer serviços de forma mais eficiente e dotar os vários órgãos de autonomia à nível da gestão interna. (Ibid).

Contudo, as formações são sub-aproveitadas, pois como aponta Andifoi (2014), muitas instituições não possuem um plano de formação regular para os funcionários, o que faz com que em muitas instituições do sector público haja predominância de estruturas informais de formação contínua, que acarretam consigo consequências por vezes não desejadas.

Uma pesquisa realizada em 2009, que visava avaliar o grau de satisfação dos cidadãos e empresas relativamente aos serviços públicos à nível nacional, com base na captação das

percepções, inscidindo sobre uma amostra efectiva de 9,465 entrevistados, enalteceu a importância do reduzido tempo de tratamento de expediente, observância dos prazos definidos, ausência de erros e preservação da confidencialidade na prestação dos serviços públicos, assim como facilidade em efectuar reclamações, sinal de que os serviços públicos prestados no país ainda não satisfazem o cidadão. ERDAP (2012-2025).

> *Há um esforço invulgar em tornar os serviços públicos mais burocráticos, morosos, obscuros e complicados, o que incentiva a prática de corrupção e de negócios obscuros, prova disso é que as instituições públicas moçambicanas receberam, no primeiro de 2013 cerca de 1.045.215 petições entre reclamações, sugestões, denúncias, queixas, exposições e requerimentos, segundo deu a conhecer a então Ministra da Função Pública, Vitória Diogo.* (Jornal *Verdade*, 17 de Setembro de 2013).

Como poderemos ver em algumas partes do presente estudo, o não cumprimento dos prazos estabelecidos para tramitação dos expedientes é um dos factores que faz com que funcionários públicos e utentes selem pactos corruptos, a fim de acelerar o processo.

2.2 Condições que propiciam a corrupção

A corrupção pode ser vista como utilização do poder de decisão ou autoridade para obter vantagem. Segundo Klitgaard (1998), *op cit* Mosse (2006a:8), corrupção é o mau uso do cargo público para benefícios privados ou fins não oficiais. Klitgaard (1998:9), acrescenta que independentemente de ser uma actividade pública ou privada, e independentemente do local onde esta decorre, denomina-se corrupção quando uma organização ou pessoa tem o monopólio de poder sobre um bem ou determinados serviços e a discricionariedade de decidir quem vai recebê-los, mas não pesa sobre ela nenhuma regra ou prática de *accountability*[13]. Assim, num contexto desses, há espaço para a ocorrência de práticas de corrupção, que só podem ser controladas caso o monopólio seja reduzido, a discricionariedade clarificada e a transparência aumentada, a par de um aumento dos desincentivos formais ou legais.

A visão de Klitgaard (1998), também é sustentada por Rose-Ackerman (1997) *op cit* Coelho (2006), que afirma que "…*Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o sector privado, criam-se incentivos para que haja suborno*".

[13] Entenda-se prestação de contas

Igualmente, Leal e Silva (2014:154), apontam que a corrupção no sector público geralmente ocorre quando os funcionários usam o seu cargo ou poder discricionário para ganhar renda, ou obter benefício a seu favor, seja ele monetário ou não. Os autores, acrescentam que *"a desonestidade funcional dos homens públicos é uma das piores facetas da má gestão pública", estando conectada à degradação moral de agentes do Estado".* (Ibid., p.94).

Quanto ao suborno, Coelho (2006) convida-nos a fazer uma apreciação especial dos mecanismos que gerem o comportamento económico transportado ao homem público, que são amplamente explorados pela ciência da Acção Humana - Praxeologia, e que preconizam que os homens geram suas acções para sair de uma situação menos satisfatória para uma situação mais satisfatória, ou de uma situação de maior desconforto para uma de menor desconforto. Assim, em termos práticos, a compra de um bem segue uma determinada lógica: *"…a aquisição de tal bem é, para o consumidor, mais satisfatória que a posse do dinheiro despendido para tal compra, assim como, para o vendedor, é mais importante o dinheiro recebido que o bem em si*…". Em suma, Coelho (2006), aponta que uma estratégia realista para o entendimento do comportamento corrupto deve começar com o reconhecimento de que há aqueles que demandam actos corruptos para a concessão de um benefício ou redução de um custo e aqueles que, por um preço, promovem tais actos. Contudo, importa realçar que o que determina o custo de oportunidade é a probabilidade de ser descoberto e as sanções que poderão incorrer em virtude disso, em comparação com as recompensas que se poderá obter depois de praticado o acto corrupto. Se a possibilidade de deteção e de sanção for alta, a probabilidade de pedir ou aceitar suborno reduz.

Explorando os custos de transacção, urge-nos invocar as bases teóricas apresentadas por Queiroz (s/d)[14], segundo as quais os custos de transacção constituem gastos com o funcionamento geral do sistema económico, cabendo às instituições como principal propósito minimizar os referidos custos, que se apresentam na literatura voltada para o estudo dos contratos, como custos de transacção *exante* e *ex-post*, sendo os primeiros equivalentes aos custos ligados às actividades de selecção, negociação e salvaguarda do acordo, através de cláusulas meticulosas que permitem o monitoramento contractual entre as partes, definindo preços, quantidades e a duração do contracto. O segundo, toma várias formas: mal adaptação

[14] Disponível em www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad.../2002_GPG1672.pdf

das condições contractuais, eventuais renegociações, bem como o incumprimento de cláusulas contractuais previamente estabelecidas. Contudo, em ambos casos, a possibilidade de prevalecer o auto-interesse ou o individualismo metodológico, tende a gerar atitudes e oportunidades de risco moral, factores que podem estar associados às práticas de corrupção, activa e passiva (Ibid, p.6).

Já Filgueiras (2006), advoga que a corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*[15], mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. Com o mesmo espírito, a FGV[16] (1995: 10) aponta que:

"… os agentes que actuam na esfera pública são caçadores-de-renda como qualquer agente dentro da sociedade. Tendo em conta este pressuposto, todo agente seja ele público ou privado, age de acordo com princípios privados e, caso as condições permitam, este transfere renda de outros sectores da sociedade" (FGV, 1995:10).

Sob o ponto de vista económico, Leal e Silva (2014:185), com base na visão de Buchanan (1980) e Maciel (2005), também apontam que a corrupção pode ser analisada na perspectiva da conduta *rent-seeking*. Nisto, os autores ora mencionados esclarecem que os cidadãos procuram maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades, em um conjunto de instituições onde os esforços individuais geram perda social em vez de excedente social.

Por outro lado, a FGV (1995), levanta um debate de maior interesse sobre a economia política da corrupção, afirmando a existência de três principais visões de corrupção dentro da economia política moderna, sendo: a primeira ligada à teoria dos caçadores-de-renda *stricto sensu*; a segunda ligada à teoria económica da propina *bribe* e a terceira, ligada à relação entre desempenho económico e corrupção. Explorando cada uma delas, a FGV (1995), refere que a teoria dos caçadores-de-renda foi desenvolvida basicamente por Krueger (1974) e Tullock (1967), e a mesma advoga que os agentes económicos possuem uma motivação básica, que se consubstancia em maximizar seu bem-estar económico. Porém, a referida

[15] Entenda-se caçadores de renda
[16] Fundação Gentúlio Vargas

maximização ocorre dentro de um determinado conjunto de regras, de acordo com as preferências individuais e restritas a uma renda. "…os *agentes procurarão obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras da conduta económica e social. Entretanto, esta obtenção de renda pode implicar transferências dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégios.*" (FGV, 1995:36).

Assim, a FGV (1995) acrescenta que a corrupção tem maior probabilidade de progredir em locais caracterizados pelo centralismo estatal, com excesso de regulamentação sobre a vida privada e o mercado, um sistema judicial que não funciona e onde não existe risco para os corruptos e corruptores e ainda, uma baixa moral, tolerância ou ilegitimidade com relação à corrupção. p. 39

Sobre a teoria económica da propina, o autor aponta que geralmente nos países em vias de desenvolvimento, os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos, e existe um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis por parte dos cidadãos, o que cria o incentivo para o recebimento de propinas. Portanto,

"…num Estado perfeito, composto por burocratas profissionais onde o comportamento é estritamente público, as decisões também não envolvem nenhum critério pessoal, os agentes públicos simplesmente maximizariam uma função de bem-estar social e proveriam, da forma mais eficiente possível, a sociedade de bens públicos". (FGV. 1995:40).

A terceira intervenção da economia sobre a corrupção pode ser melhor apreciada em Shleifer & Vishny (1993), que se fundamenta na relação entre instituições e corrupção e a relação da mesma com o crescimento económico, tendo como argumento que a corrupção aparece com maior vigor quando as instituições têm regulamentação excessiva, e centralização estatal e quando a sociedade não detém controlo das instituições políticas, fazendo com que o maior impacto da corrupção, condicione o crescimento económico. A propina, envolve alguma distorção no emprego da máquina pública e deve ser mantida em segredo, o que gera um custo adicional na sua obtenção, cooptação e manutenção de uma rede de funcionários a um esquema de corrupção, manipulação de informações orçamentárias, entre outros. Desse modo, em termos de custos, a corrupção pode conduzir à redução do crescimento económico, através da alocação de recursos em actividades pouco produtivas e deformação das políticas sociais de desenvolvimento, resultando no seu fracasso.

Uma atenciosa apreciação pode ser feita também sobre a questão dos baixos níveis salariais, que são amplamente explorados como sendo a causa da corrupção. Nesta assertiva, Spector (2005), menciona os baixos salários, aliados às más condições de trabalho, como factores que tornam os funcionários de nível júnior mais propensos a participarem em actos de corrupção. Contudo, este autor aponta a liderança pelo exemplo e a fiscalização efectiva tanto pelo governo, como pelo público, como sendo a chave para a redução da corrupção administrativa. A ideia de que os baixos salários forçam os funcionários públicos a complementarem sua renda ilicitamente também é sustentada por Van Rijckeghem e Weder (2001) *op cit* Lambsdorff (2008).

Por seu turno, Manow, Arranjava e Thacker (2004) e Kunicova (2005) *op cit* Lambsdorff (2008), levantam um debate interessante em torno da relação entre corrupção e o tipo de regime vigente num determinado país, nos seguintes termos: Manow defende que a corrupção em regimes democráticos médios é ligeiramente maior do que em países totalmente autoritários. Por seu turno, Arranjava e Thacker (2004) têm evidências de que sistemas parlamentares estão associados com menos corrupção. Por outro lado, Kunicova (2005), relata que o presidencialismo aumenta significativamente a corrupção quando vai junto com os limites do mandato. Este autor argumenta que a corrupção é susceptível de ocorrer quando os actores têm pouco a perder no final do seu mandato. Em geral, a competição por posições políticas pode evitar uma liderança egoísta.

Este parágrafo de certa forma remete-nos aos pressupostos levantados pela Fundação *Bertelsmann*, sobre o desempenho dos países inquiridos, no concernente ao estado da democracia e da economia de mercado, bem como a qualidade da gestão política e o tipo de governação. Muitas vezes o estilo de liderança autoritária de alguns Presidentes assim como o seu comportamento inconstitucional têm sido apontados como factores que concorrem para o declínio da confiança do público nos valores democráticos, processos e instituições[17].

Sobre a relação entre governação e corrupção, Coelho (2006) refere que em países onde a justiça é ineficaz há pouca transparência política, não há um claro conhecimento de como está sendo utilizada a arrecadação fiscal, o governo sustenta uma grande, lenta e onerosa máquina pública, entre outros factores, e quanto mais invasor for o papel do Estado, maior

[17] http://www.bertelsmann-transformation-index.de/

será o impacto no comportamento dos servidores civis e políticos e na criação de oportunidades para a corrupção.

Na Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção, parte dos inquiridos sobre a relação Governação/corrupção, afirmaram que o grau de corrupção tende a ser menor quando as regras nos vários domínios, desde o recrutamento e a gestão do pessoal até à gestão do orçamento e dos contratos estão formalizadas por escrito, são claras e não exigem um número exagerado de procedimentos administrativos, aliado ao respeito das mesmas; outras constatações são as seguintes: as instituições onde há uma boa qualidade do processo de recrutamento e gestão do pessoal tendem a registar menores índices de corrupção; o controlo das instituições pelos organismos de inspecção interna e externa pode contribuir para reduzir o nível de corrupção; e, nas instituições onde os utentes têm mais capacidade de exprimir as suas necessidades e ver os seus interesses respeitados o índice de corrupção tende a ser ligeiramente mais baixo. (CEEI/ISRI, 2010:108)

Entretanto, Tanzi (1998) *op cit* Coelho (2006), apresenta outras evidências de como certos aspectos das actividades governamentais podem criar um campo fértil para a corrupção, merecendo destaque nesta pesquisa as seguintes:

1. Fraco controlo do Estado sobre os agentes encarregados de desempenhar actividades fundamentais deixa em aberto um grande espaço para práticas corruptas.

2. Em muitos países, governos oferecem certos bens a um preço abaixo do mercado, tal como crédito, eletricidade, água, habitação, acesso à educação, à saúde, acesso à terra, entre outros. Em alguns casos, alguns desses bens podem sofrer racionamento ou tornarem-se escassos, um excesso de demanda é criado, e a decisão de como a oferta de tais recursos será alocada é, em geral, feita por oficiais públicos. Aqueles que necessitam de tais bens acabam ofertando propinas para ter acesso aos serviços.

Por seu turno, Macuane *et al,* (2009) apontam que as causas comuns que facilitam a corrupção são a falta de aplicação das leis e regulamentos, lacunas nos sistemas de gestão, a falta de prestação de contas das instituições, a fraqueza dos mecanismos de controlo e supervisão, a fraqueza do cometimento dos gestores da administração pública no combate à corrupção, a prática de nepotismo, favoritismo e clientelismo, a degradação dos valores

morais e éticos, a fraqueza da participação da sociedade civil no combate à corrupção e a falta de uma forte comunicação social independente.

A falta de ética e profissionalismo é apontada também por Wajsman (2012) como sendo um dos elementos que facilitam a corrupção. Este autor, parafraseando Motta (1984:69), defende que a corrupção envolve questão de ética nas relacções sociais, sendo ética, um conjunto de valores que orientam o comportamento do homem em relacção aos outros homens na sociedade em que vive, garantindo, o bem-estar social. Ela investiga e explica as normas morais, pois leva o homem a agir não só por tradição, educação ou hábito, mas principalmente por convicção e inteligência. Por outro lado, quando se fala em possibilidade de escolhas do indivíduo, envolvem-se questões de ética e moral. Assim, Wajsman (2012), afirma que a corrupção sem dúvida é uma questão de escolha. O cidadão precisa ter convicção das consequências da corrupção para o colectivo e compreender a importância do colectivo frente às vantagens individuais.

2.3 Impacto da corrupção no sector público

A corrupção nos países subdesenvolvidos institucionalmente é estrutural, invade todos os espaços do sector público e privado, tende a ser institucionalizada, o pagamento de propinas e a distribuição de cargos e recursos públicos são considerados normais, uma vez que todos grupos organizados da sociedade se estruturam dentro do clientelismo para garantir a sobrevivência económica e política de seus membros; os mecanismos de controlo e punição são pouco eficazes; a corrupção é moralmente aceitável, é vista como uma forma de ascensão social que incentiva o comportamento *free rider*[18], não havendo em geral motivo racional para que os agentes cooperem e passem a agir dentro de regras diferentes destas. (FGV 1995:35).

Um país que adquire a reputação de possuir má governação não consegue atrair investimentos devido aos custos da corrupção. A vontade política, a transparência, a prestação de contas e a determinação são indispensáveis para assegurar o processo de mudanças que inspire confiança do povo, contribuindo para estabilidade governativa, uma

[18] Carona, boleia.

vez que a corrupção nos serviços públicos torna onerosos os custos das actividades empresariais e os rendimentos dos agregados familiares. Agenda 2025.

A corrupção periga a estabilidade e a segurança das sociedades, mina os valores da democracia e da moralidade, afecta o desenvolvimento social, económico e político, o comércio livre e a credibilidade dos governos e contribui para a promoção do crime organizado.

Na mesma ordem de ideias, a CIRESP (2006:4), aponta que a corrupção produz altos custos sociais, políticos, económicos e humanos. Ela reduz drasticamente a capacidade de investimento público e privado, afecta negativamente as finanças públicas e os planos de desenvolvimento quer nacionais ou regionais, contribui para a má governação por retirar a legitimidade e estabilidade da liderança política, desacredita as instituições políticas por desgastar a institucionalização da democracia. Os serviços sociais vêem enfraquecida a sua cobertura, criando uma grande falta de oportunidades de desenvolvimento humano, aprofundando e expandindo a pobreza. Os efeitos devastadores da corrupção nos níveis social, político e económico, prejudicam consideravelmente os esforços do país no combate à pobreza e são um grande entrave no processo contínuo de construção da nação moçambicana.

De forma específica, o documento ora mencionado sublinha que as consequências da corrupção são violentas, destruidoras e afectam de forma injusta e desproporcional os segmentos mais vulneráveis da população nos domínios político, económico e social nos seguintes termos:

Ao nível político, desorganiza o poder, desvaloriza as leis e as instituições, põe em causa a fé na democracia, desacredita os agentes políticos e perverte as vontades, as opções íntimas dos cidadãos. Quando triunfa a corrupção, as estruturas do poder deixam de funcionar em função dos fins e objectivos que lhe são cometidos, mas sim a favor de interesses concretos, particulares daqueles que estão envolvidos no processo de corrupção.

Ao nível económico, a corrupção delapida os recursos materiais, empobrece o país e agudiza os desequilíbrios campo-cidade. À medida que aqueles que se envolvem no processo enriquecem, o país empobrece. A economia dilacera-se porque os projectos e os negócios públicos não são estudados e desenvolvidos em função da sua utilidade pública e dos

benefícios que trazem para as populações, mas sim tendo em conta as comissões e os rendimentos que os agentes do processo vão ganhar, e dos lucros que os mesmos podem tirar.

Ao nível social, a corrupção agrava as desigualdades entre os cidadãos, intensifica o fosso de diferença entre os ricos e os pobres e degrada os valores morais, éticos e profissionais. Mais do que isso, a corrupção alarga a pobreza. Alguns cidadãos envolvem-se na corrupção porque pensam que cada um deve criar suas próprias formas de ultrapassar a dificuldade na qual se encontra, é exactamente nesse contexto que os cidadãos perdem a dignidade e os valores, e nisso vendem-se as almas e compram-se as vontades. (Ibid:7).

Para Leal e Silva (2014), a corrupção quebra o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida do seu país. De outro modo, degrada o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias, e diante da República seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão, podendo também atingir direitos fundamentais. Quando alguém paga suborno para obter tratamento diferenciado, este viola o direito de igualdade que as constituições contemporâneas garantem de modo geral.

A corrupção rompe o valor cívico, ético e moral que aumenta consideravelmente a qualidade democrática das relações interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral, o que faz com que o Estado ganhe altos índices de legitimidade social, ao gerar anticorpos eficientes às patologias corruptivas quotidianas. Como diz Lambsdorff (2008), tais demandas envolvem Direitos Fundamentais Civis, Políticos, Sociais, Económicos e Culturais, sem distinção, implicando altos custos de investimento e protecção, profundamente atingidos por actos corruptivos que esvaziam os recursos públicos. (Ibid.)

Leal e Silva (2014), acrescentam que os ciclos de corrupção conduzem à carências imensas de legitimidade e voz política, autorizando perigosamente a redução de prestação de contas dos governos e mesmo de altos funcionários públicos em face dos grupos menos favorecidos que sofrem com os seus efeitos deletérios, o que pode, inclusive, induzir comportamentos massivos de adesão social à corrupção.

Em particular, os actos corruptivos cometidos pelos agentes públicos *latu sensu*[19] denominados de corrupção administrativa, sob diversas formas, promovem o desvirtuamento da administração pública e afrontam os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário e de toda a sociedade, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da administração pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de privilégios ilícitos. (Ibid).

Ao debruçar-se sobre o impacto da corrupção, Mignozzetti (2012:120), defende que a corrupção afecta de forma negativa o império da lei e consequentemente a qualidade da democracia; afecta a igualdade, pois nem todos os indivíduos têm como pagar subornos, segregando desse modo a sociedade em duas classes, alta e baixa; afecta o *accountability*, pois as agências, dado que a corrupção seja algo corrente, não teriam efectividade em seu funcionamento, abalando desse modo a qualidade do regime; a competição estaria limitada, uma vez que alguns grupos usam a corrupção como uma fonte de vantagem comparativa, com relação a outros, violando desse modo a equidade na competição; a corrupção afecta a confiança dos indivíduos e o apoio dos cidadãos ao regime e cinismo por parte dos indivíduos com relação às instituições políticas.

A noção apresentada por Mignozzetti (2012) remete-nos a um contexto no qual a decorrência de actividades corruptas num determinado país produz impacto directo no estado de direito que, por sua vez, produz impacto na qualidade da democracia e, consequentemente, na qualidade da cidadania existente, que sem sombra de dúvidas será uma cidadania fraca, incapaz de exercer o controlo e de cobrar a prestação de contas.

2.4 Mecanismos de controlo e combate à corrupção

Com relação aos mecanismos de combate à corrupção, dentre várias medidas o CIP[20] (2008:18) aponta que o estabelecimento de Códigos de Conduta, escritos, formais que vincam a responsabilidade, a probidade, a legalidade e a igualdade na acção dos funcionários públicos é muito frequente na administração pública moderna. Estes, estabelecem, em termos

[19] Sentido amplo
[20] Centro de Integridade Pública

amplos, valores e princípios que definem o papel profissional do funcionário público como a imparcialidade, integridade, clareza e responsabilidade ou podem dar apenas ênfase na aplicação prática desses princípios.

Mosse e Cortez (2006b:15), ao pronunciarem-se sobre a questão salarial, fundamentam que a importância da remuneração adequada para viabilizar um serviço público honesto é reconhecida na abordagem sobre a corrupção no sector público e nos debates sobre a reforma salarial. Estes dois autores vão mais longe ao evidenciar que nas investigações sobre a relação corrupção/salário, é possível encontrar argumentos como: *o aumento de salários pode ser suficiente para reduzir a corrupção; o aumento de salários pode ser uma condição necessária mas não suficiente; o aumento de salários pode não ser importante relativamente a outras políticas*.

Assumindo como válido o pressuposto segundo qual os baixos salários estimulam os funcionários públicos a pedir ou aceitar subornos, urge-nos buscar suporte nos resultados obtidos na Pesquisa Nacional de Governação e Corrupção, os quais revelam que quase a metade dos funcionários inquiridos (46%) apontaram a questão salarial como sendo a prioridade em termos de reforma, seguido da criação de um sistema de gestão do pessoal (20%) e por fim a descentralização administrativa do Estado (14%). (Austral Consultoria e Projectos, Lda., 2004:58).

O trabalho realizado por Speck (2000), *op cit* Dias e Bento (2011), representa um arcabouço interpretativo para compreender a questão sobre os custos da corrupção. Este autor, afirma que o principal resultado do efeito da corrupção está no impacto que esta tem sobre o funcionamento das instituições, havendo por isso a necessidade de se adoptar uma estratégia que enfatize reformas no sistema político e económico que eliminem as causas estruturais ou institucionais da corrupção, isto é, reformas que melhorem o funcionamento das instituições. Neste contexto, a consequência maior que a corrupção traz para o sistema económico é a redução dos incentivos à acumulação de capital físico, humano e financeiro. Esta visão é corroborada por Dias e Mc Dermott (2006), Dias e Tebaldi (2011), Dias (2011: 3), e demais autores que enfatizam o papel da qualidade das instituições no crescimento e desenvolvimento económico.

Dias e Bento (2011) apoiam-se nos fundamentos da economia política da corrupção para explorar seu parecer com relação às medidas de combate à corrupção. Nisto, eles apresentam-nos a tese do estamento burocrático[21] (doravante designada por fechamento da comunidade), amplamente explorada por Raymundo Faoro na sua obra "*Os donos do poder*, (1957)". Estes autores, lecionam que o fechamento da comunidade ou estamento, conduz à apropriação de oportunidades económicas que desembocam, nos monopólios de actividades lucrativas e de cargos públicos. Esta forma de governar, passou a ser denominada por estamento burocrático, onde as pessoas em cargos e órgãos governam com o intuito de obter ganhos económicos para si próprias, através de associações necessárias com as pessoas ligadas ao mercado.

Estamento burocrático é um grupo de pessoas que ocupa a função pública, formadas principalmente por aquelas que controlam a actividade económica, quer por imposição legal de seus cargos, quer por serem capazes de alterar a distribuição dos ganhos económicos por meio de legislação ou normas, o que significa que o estamento burocrático é capaz de alterar a estrutura do mercado, através da determinação de barreiras à entrada e/ou incentivos à empresas existentes. Dias e Bento (2011:5).

Os autores ora mencionados estabelecem uma relação entre esta interpretação de barreiras à entrada com a teoria proposta por Bain (1956), segundo a qual, a lucratividade e a determinação de preços da empresa estão associadas à facilidade ou dificuldade com que outras empresas penetram no mercado. Esta facilidade ou dificuldade é proveniente de barreiras à entrada existentes, assumindo barreiras à entrada como sendo a existência de uma condição estrutural, que permita as empresas estabelecidas no mercado, ou que pretendem entrar, a praticarem preços superiores aos de mercados sob concorrência, fazendo com que as empresas beneficiadas obtenham ganhos económicos superiores aos prevalecentes em outros mercados, sem atrair novos concorrentes devido às barreiras institucionais. Bain (1956), *op cit* Dias e Bento (2011).

Nesse contexto, Dias e Bento (2011:8), concluem referindo que caso os pressupostos acima apresentados sejam verdadeiros, a corrupção somente será reduzida se houver um sistema

[21] O estamento burocrático emergiu com a revolução portuguesa de Avis em 1384. Para Faoro (1957, p. 60), o novo Estado português que emerge da revolução é um Estado pensado juridicamente e que se aparelha política e administrativamente: "Esta nova corporação de poder se estrutura numa comunidade: o estamento, que não tinha objetivo econômico, mas sim mera ascensão social, muda de característica no tempo. Faoro (1957, p. 62), *op cit* Dias e Bento (2011:4).

eficiente de combate aos ganhos económicos gerados pelo estamento burocrático, através da imposição de um custo económico elevado aos corruptos e corruptores, quando comparado com o potencial de ganho associado com o acto da corrupção, o que inclui a imposição de perdas totais de bens económicos à corruptos e corrompidos, penalidades de reclusão, entre outros.

Portanto, os autores que temos vindo a mencionar, socorrem-se da tese do estamento burocrático para fundamentar a pertinência da necessidade de se elevar os custos de transacção, através do endurecimento das sanções, tomando em conta a perda do emprego, a perda de bens materiais e financeiros, o cumprimento de penas alternativas e outros tipos de sanções, para as partes envolvidas na corrupção como forma de fazer com que estes não se sintam aliciados por este tipo de actos.

As estratégias de combate à corrupção devem ter em conta os incentivos selectivos que fazem com que o indivíduo participe dum acto corrupto, mesmo sendo informal. É pertinente que se esclareça primeiro os motivos que fazem com que o cidadão opte por uma acção ao invés da outra. Desse modo, tal como a Fundação Gentúlio Vargas (1995), Fonseca (1988), invoca o conceito de *Homo economicus*, para esclarecer o comportamento do homem, especificando que nele existem dois tipos, sendo o psicológico e o lógico. No psicológico, o homem é egoísta, ganancioso e insaciável, onde a defesa de auto-interesse está acima de tudo. No tipo lógico, o agente escolhe de forma racional se não existe acção disponível para ele cujas consequências sejam-lhe preferíveis às da acção escolhida. A racionalidade do agente tem a ver com a relação entre meios e fins, entre acções e a satisfação de desejos. O "homem económico" racional é aquele que age do modo apropriado, e maximiza a satisfação de suas preferências. Os indivíduos escolhem dentre os meios conhecidos os mais eficientes para atingir o fim pretendido, seja ele qual for.

Nesse contexto, Silva, (1995), *op cit* Fonseca (1988), fundamenta que os actos corruptos decorrem com maior ou menor intensidade dependendo dos sistemas de incentivos presentes nas instituições, nas leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras auto-impostas. Assim, tendo em conta esta visão económica da corrupção, Silva (1995) propõe três formas para controlar a corrupção: minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional que iniba as oportunidades de caçar renda ilegalmente; impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco, na margem, da acção corrupta e criar um sistema de

incentivos e uma cultura organizacional dentro da máquina pública que valore negativamente a corrupção ou seja a adopção de métodos que estimulem a ética do mérito e da correcção. Assim, conforme as considerações de Silva (1995), Fonseca (1988) conclui que a corrupção não pode ser combatida nem controlada através da criação de ordenamentos jurídicos complexos, nem pela crença em uma burocracia determinada por um possível espírito público. Na sua opinião, a estratégia de controlo e combate à corrupção deve garantir que o agente público sinta-se atraído pela acção moral, seja pela cultura organizacional pública ou por um senso comum que desvalorizem a acção corrupta, seja pelo aumento do risco em corromper ou ser corrompido.

Uma análise exaustivamente interessante pode ser apreciada em Filho (2008), que apoia-se do modelo principal-agente para explicar o fenómeno corrupção. Ao interpretar este modelo, o autor em alusão, esclarece que o risco moral decorrente na acção corrupta, reduz o nível de esforço que o agente empreende nesse acto e consequentemente o lucro esperado pelo principal, o que seria ainda pior se nenhum incentivo fosse implementado.

Por outro lado, quando existir perigo moral permeando uma transacção, se um mecanismo de incentivo apropriado for implementado e utilizado pelo principal, o nível de esforço por parte do agente será maior. Quanto maior for o risco sobre o agente, maior deverá ser o prémio de risco a ser pago, para que o agente aceite o contrato. Assim, no entender de Filho (2008), ao somar a necessidade do pagamento do prémio de risco com a menor receita esperada, devido a um nível de esforço induzido menor no cenário onde a informação é assimétrica, tem-se que o lucro esperado do principal, no cenário com perigo moral, será inferior ao que seria auferido em um cenário com informação simétrica. No entanto, vale dizer que o lucro esperado do principal seria ainda menor, se nenhum mecanismo de incentivo fosse implementado.

Uma análise aos fundamentos acima arrolados remete-nos aos custos de transacção apontados por alguns autores como Lambsdorff (2008), como sendo desincentivo para a corrupção, na medida em que ao introduzir sanções severas contra funcionários corruptos estes se sentem retraídos à praticar a corrupção por temer tais sanções. Por outro lado, existe igualmente aquilo que é chamado de incentivo que se destina a colocar o funcionário público numa situação confortável, de modo com que não se deixe aliciar por acções corruptas para enriquecer sua renda ilicitamente. Estes incentivos podem ser em forma de incremento

salarial, subsídios, melhores condições de trabalho, progressão na carreira profissional, avaliação do desempenho, entre outros.

Contra Spector (2005), que argumenta que o legado histórico do país dificulta o combate à corrupção, especificando que no caso de Moçambique a herança do passado colonial e socialista reflecte-se nos comportamentos e atitudes dos governantes e dos governados[22], autores como Jakob Svensson[23] contestam tal afirmação, apresentando evidências da existência de países que já estiveram numa situação bastante crítica no *ranking* sobre corrupção, mas que acabaram reduzindo consideravelmente os seus níveis. A título de exemplo, Jakob Svensson (s/d)[24], brinda-nos com um estudo de caso, no qual são invocados países como Suécia e Singapura, que registaram elevados índices de corrupção até o século XVIII e até aos anos 60 do século XX, respectivamente.

O autor acima mencionado esclarece que a Suécia e Singapura adoptaram uma estratégia que privilegiou salários, meritocracia e cultura de excelência na função pública; unidades de anti-corrupção independentes do poder político; denúncia dos casos de corrupção; vontade política; abordagem sistémica e integrada da problemática da corrupção. Dando prosseguimento, o autor supracitado sublinha a pertinência da imunidade do sector público contra a corrupção. Neste contexto, a Suécia, empenhou-se na subida das remunerações dos funcionários públicos como forma de evitar que estes aceitassem subornos, enquanto que em Singapura, foram criadas condições para que os funcionários públicos tivessem um elevado estatuto social, onde só os melhores conseguem entrar, ou seja criar uma cultura de meritocracia.

Outra questão, que aliás é considerada central adoptada por Singapura, é o estabelecimento de uma unidade anti-corrupção com poderes reais de investigação e independente do poder político e económico; Mais ainda, é a facilitação de denúncias de casos de corrupção, através por exemplo de redução de penas àqueles que colaboram com a justiça, e protecção dos direitos daqueles que fazem as denúncias. (Ibid)

[22] O paternalismo tem caracterizado o relacionamento entre o Governo e os cidadãos moçambicanos, situação que não mudou desde a transição do país de um Estado monopartidário socialista para uma democracia nominalmente multipartidária. Assim, Moçambique possui uma "ausência histórica de cultura democrática que responsabilize o Governo como um instrumento do povo, e não como uma força de cima que inspire um temor resignado e filial", um factor que torna a corrupção particularmente difícil de combater. (Spectro:2005).
[23] *Op cit* Bergen, Noruega.
[24] Disponível em https://fdpv.wordpress.com/2015/12/17/combate-a-**corrupcao**/

Para o caso de mecanismos que estimulam as denúncias, importa abrir um pequeno parênteses para referir que em Moçambique foi criada a Lei de Protecção de Vítimas, Denunciantes, Testemunhas e Outros Sujeitos Processuais – LPVTD, (Lei 15/2012). Contudo, estudos apontam para a redução de número de denúncias no país, facto que conduz à percepção de que os cidadãos ainda temem represálias por parte de quem denunciam. Aliás, Spector (2005: IV), assinala no Relatório sobre Avaliação da Corrupção em Moçambique, que embora existam algumas leis e regulamentos no papel que constituem o quadro para uma boa governação e combate à corrupção, na prática existem ou funcionam poucos mecanismos de controlo para garantir que este quadro funcione de uma forma honesta, transparente e para o bem do público.

Outra medida, considerada a mais determinante, é a vontade política. Suécia e Singapura, privilegiaram o envolvimento directo e o suporte das elites políticas e governativas. A mudança na Suécia ocorreu no rescaldo das invasões francesas, em que, estando do lado dos vencedores, este país desejava que este estatuto fosse associado a uma melhoria da sua reputação na Europa. Em Singapura, a mudança foi uma consequência da subida ao poder do Primeiro-ministro Lee Kuan Yew, que transformou de forma rápida e permanente as instituições desse país. Jakob Svensson[25].

Contudo, importa alertar para a pertinência da avaliação da viabilidade das medidas acima mencionadas, pois como preconizam alguns autores como Saint-Martin (2004), a condição histórico-institucional é um elemento importante para perceber as escolhas políticas e o sucesso das reformas. Corroborando, Lynn e Politt (2007), servem-se das palavras de Skelcher (1998), para fundamentar que "…a maneira como as escolhas são constituídas deve ter em conta as particularidades de diferentes contextos ou factores históricos".

Esta visão, conduz à percepção de que as políticas públicas aplicadas nos países acima mencionados, quando aplicadas noutros países poderão surtir efeitos desejáveis ou fracassar, dependendo da condição histórico-institucional do país alvo. Assim sendo, havendo vontade de implementa-las em Moçambique, o seu sucesso poderá depender também de uma antecedida análise da sua viabilidade para o contexto moçambicano.

[25] Disponível em https://fdpv.wordpress.com/2015/12/17/combate-a-**corrupcao**/

A CIRESP (2006) aponta que para que o complexo processo de combate à corrupção seja bem sucedido, deve existir uma Estratégia que compreende três momentos interligados e complementares, nomeadamente: a prevenção[26], a acção administrativa[27] e a acção judicial[28]. Pressupõe -se ainda, uma forte liderança política e participação coordenada de todos; ou seja, entre o Estado, sociedade civil e o sector privado. A participação e a transparência são os elementos chaves para a melhoria da responsabilização e adaptabilidade da gestão administrativa. Eles contribuem para a democratização, para a construção do profissionalismo e ética dentro do governo bem como para prevenir a corrupção no sector público. O sucesso do combate à corrupção requer o fortalecimento dos sistemas de governação e gestão pública, eliminando factores facilitadores tais como: o excesso do poder discricionário dos funcionários públicos, a improvisação administrativa, a centralização excessiva, os sistemas de gestão obsoletos, os serviços públicos ineficientes, a desinformação pública, o quadro legal inadequado e ineficiente, o declínio de valores éticos e a fraca capacidade de intervenção das comunidades e da sociedade civil.

Após esta breve mas importante ressalva, importa referir que o fortalecimento das instituições invocadas por alguns autores como Spector (2005), e por Jakob Svensson (s/d), remete-nos aos resultados da Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção, onde parte dos funcionários inquiridos sobre o assunto em alusão relatou que para melhorar o desempenho institucional, devem ser privilegiadas medidas como: *melhorar a capacidade para detectar e punir a corrupção, formar o pessoal, apetrechar as instituições com mais e melhor equipamento, garantir mais recursos orçamentais, e melhorar a comunicação entre o pessoal*. Porém, outro grupo de inquiridos mencionou as medidas que acha serem eficazes, obedecendo a seguinte ordem: *salários mais elevados, melhor quadro legal, ligação mais estreita entre o desempenho e a remuneração, e maior autonomia de gestão*. (Austral Consultoria e Projectos Lda., 2004:57).

[26] Através de mecanismos que inibem a corrupção: como legislação adequada, transparência, prestação de contas, sociedade que repudia as práticas corruptas, educação entre outros.

[27] Através do acionamento dos mecanismos administrativos disponíveis no sector público, como os processos disciplinares, quando descobertas práticas corruptas.

[28] Em situações de corrupção que envolvem crimes, são acionados mecanismos de administração de justiça, para investigar, julgar e punir. Macuane e Maduela (2009).

Por seu turno, a FGV (1995), para facilitar a compreensão, constrói uma espécie de balizas do que se supõe ser desenvolvimento institucional, com relação ao fenómeno da corrupção, especificando que:

> "*…uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem (i) o que é público e o que é privado, (ii) os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, (iii) a liberdade de ação dos agentes públicos e que coíbam (iv) as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal"*. FGV (1995:25).

No entanto, estes aspectos devem estar associados à existência de uma burocracia profissional e democracia constitucional.

Leal e Silva (2014:211) comungam a ideia segundo a qual o controlo e combate à práticas corruptas pode ter sucesso caso se privilegie a educação dos cidadãos e o endurecimento das medidas legislativas, não necessariamente no sentido de aplicar novas leis mas sim na aplicação efectiva da legislação já existente. Estes autores, sugerem que o Governo deve apostar na promoção da transparência. Na mesma óptica, Mosse (2004:4), esclarece que no anterior regime autoritário, a apesar dos fracos salários na função pública e uma carência generalizada de bens de consumo de primeira necessidade, a corrupção não era tolerada. No entanto, a democratização e liberalização não foram acompanhadas de um redesenho institucional[29] efectivo de modo a fazer face ao desenvolvimento da corrupção.

Geralmente, quando se fala do combate à corrupção toma-se em consideração alguns elementos indispensáveis, como é o caso da integridade. Na óptica de Nuvunga (2009), integridade tem a ver com a existência de regras claras nas instituições, de mecanismos para a garantia do respeito e da observância dessas regras, tem ainda a ver com a capacidade das instituições sejam elas públicas ou privadas de promover o Estado de direito, que se resume no respeito pelas regras justas e transparentes, principalmente na gestão da coisa pública, incluindo os recursos económicos geridos pelo Estado. Nuvunga (2009), acrescenta que existe transparência quando a sociedade do lado de fora, pode ver como as instituições políticas e administrativas funcionam por dentro.

[29] Trata-se da introdução e aplicação prática de instituições que poderiam contribuir para a implantação da transparência num quadro político diferente, como sejam as instituições de accountability.

2.5 Factores que determinam o sucesso ou fracasso das reformas

Osborne e Gaebler (1993), defendem que um dos desafios na estratégia de reforma é garantir que os actores preponderantes (cidadãos), tenham confiança no governo. O governo deve privilegiar políticas de inclusão, descentralização de modo a garantir que o cidadão ao nível local possa participar na tomada de decisões que incidem directamente sobre a sua vida e da sua comunidade. Esta ideia é também defendida no *World Public Sector Report* (2010), que acrescenta que os desafios na estratégia da reforma do sector público incluem desenvolvimento de uma liderança eficaz do sector público, estabelecimento de mecanismos para a governação inclusiva, fornecimento de serviços públicos centrados no cidadão, tendo em conta a abordagem de múltiplos intervenientes na prestação de serviços públicos.

Polidano (2001), destaca três aspectos que podem ser críticos no processo das reformas: as reformas normalmente fracassam porque são muito ambiciosas e os países africanos não têm a capacidade de implementá-las, consequentemente, as histórias de sucesso estão sempre ligadas à abordagens incrementais; Os países mais pobres e dependentes de ajuda externa enfrentam escolhas dramáticas ao desenharem os seus programas de reforma e, reformas muito amplas podem ser uma forma de garantir mais apoio dos doadores e das agências multilaterais; E, o compromisso da liderança é um elemento chave na implementação bem-sucedida dessas reformas.

> *"…Os doadores fornecem a maior parte do financiamento para iniciativas de reforma, particularmente na África. Este poder da bolsa, além de algumas ideias bem definidas sobre que tipo de reformas são desejáveis, levou as agências doadoras a tomarem o centro do palco na selecção e definição de projectos de reforma. Os governos não são susceptíveis de rejeitar tais iniciativas quando são apresentadas pelos doadores, que estão fornecendo ajuda ao desenvolvimento importante."* (Polidano, 2001:4).

Entretanto, os autores supracitados concluem que há três factores importantes na reforma do sector público: manter o escopo da mudança estreito, limitando o papel de doadores de ajuda, e dar uma firme reforma à liderança, ao mesmo tempo permitindo critério de gestão de linha. Estas são questões estratégicas e tácticas em relação às quais as escolhas erradas são feitas, repetidas vezes, seja pelo *design* ou padrão, levando ao fracasso os esforços das reformas.

Deve haver uma relação de equilíbrio entre a motivação e a capacidade de levar a cabo uma reforma, para que a mesma tenha sucesso. Geralmente os países que mais precisam de

reformas são os que costumam não ter nem motivação e nem capacidade, assim, acabam levando a cabo reformas ambiciosas, uma vez que não tem como dizer não às imposições do doador, e por serem reformas ambiciosas, não conseguem implementa-las, ou então começam mas não avançam. Rezende (2004).

Os constrangimentos relacionados com a criação de capacidade constituem um dos maiores obstáculos ao bom desempenho do sector público e são eles os baixos níveis de qualificação dos recursos humanos, a falta das qualificações necessárias dos funcionários públicos ocupando cargos de gestão, salários baixos, processos de gestão de políticas públicas não institucionalizadas, mecanismos deficientes de planificação e orçamentação, legislação sobre o *procurement* público desactualizada e mecanismos frágeis de prestação de contas. (Macuane, 2006: 90).

Bangura (2000), argumenta que a implementação bem-sucedida das reformas gerenciais depende da existência de um sector público bem constituído, com uma sólida cultura de profissionalismo e um forte senso de padrões éticos compartilhados por todos. Estes elementos, que são a base do sistema "clássico" (ou Weberiano) de administração pública, são essenciais para a flexibilidade e criação de estruturas descentralizadas, conforme defendido pelas reformas gerenciais. Portanto, apenas os países com um histórico de um serviço público profissional podem estar em condições de implementar as reformas gerenciais. No entanto, a existência de tal legado constitui mais a excepção do que a regra nos países em desenvolvimento.

A questão da abordagem tecnocrática adoptada pelos implementadores das reformas, ignorando as circunstâncias sócio-culturais e políticas locais e o fracasso no estabelecimento dos fundamentos de forma correcta, assim como os graves problemas na implementação, apresentados pelos reformadores, também são apontados por autores como Saint-Martin (2004), Chris Skelcher, *op cit* Lynn e Politt (2007), Awortwi (2006), entre outros, como sendo os factores do fracasso das reformas.

Moran Rein e Goodin (2008), elucidam que as políticas públicas são reformas e têm a particularidade de serem escolhidas no contexto em que elas existem: eleitores e com base em interesses. As políticas uma vez escolhidas e implementadas é difícil interrompê-las ou muda-las, porque elas têm uma base de apoio que são os grupos que se beneficiam das

mesmas, o que faz com que as políticas não viáveis se perpetuem. As políticas públicas muitas vezes reflectem as relações de poder entre diferentes grupos de interesse e a capacidade que estes têm de se organizar e de mobilizar em seus interesses. Para que as políticas públicas tenham sentido, elas devem ter a capacidade de estarem inseridas num contexto social.

Outro constrangimento que pode ser apontado tem a ver com a relação Principal-Agente. Prova disto pode ser encontrada na obra de Brehm e Gates (1999), que referem que os supervisores (principal) nunca são capazes de induzir o cumprimento do trabalho por parte dos burocratas (agente), o cumprimento depende mais dos subordinados do que dos atributos do supervisor.

Os autores acrescentam que os burocratas preocupam-se em maximizar primeiro os seus interesses e maximizam os interesses do público quando percebem que poderão adquirir algum ganho com isso. Argumento para esta posição pode ser apreciado na obra de Boyne *et al* (2003), onde lê-se que a teoria da escolha pública pressupõe que os burocratas são motivados principalmente pelo auto-interesse, em vez do interesse público. Além disso, este problema é agravado pela ausência de estruturas e processos organizacionais adequados no sector público. Três características específicas de burocracias públicas levam a uma falta de eficiência e eficácia: a estrutura monopolista dos mercados de serviços públicos; a ausência de indicadores válidos do desempenho organizacional; e o grande tamanho de muitas agências governamentais.

Estas evidências, levam a crer que é mais conveniente criar interesse para os burocratas em termos de políticas de modo a garantir seu interesse pelo seu trabalho. As políticas devem também reflectir o interesse dos burocratas. Os autores supracitados fazem menção também à problemas de risco moral ou de selecção adversa e argumentam que quando os valores do político são os mesmos com os do agente há menos riscos. Ou por outra, se quiser fazer reforma é preciso recrutar pessoas que estejam preocupadas com a execução das referidas reformas, ou então não haverá reforma nenhuma.

Por seu turno, Ketll (2005:8) afirma que deve se assegurar gestores públicos responsáveis pelo seu desempenho e funcionários eleitos responsáveis por sua liderança. A busca por um melhor desempenho e prestação de contas é a essência do instinto para a reforma, à

problemas mais complexos governamentais. Entretanto, todo mundo está tentando definir quais estratégias são mais susceptíveis de serem eficazes, mas não há consenso sobre o que deve ser feito, onde as reformas funcionam melhor, que problemas podem ser resolvidos através de reforma, e quais os limites inerentes à reforma, assim como não há consenso sobre o desenho de um quadro de avaliação da reforma depois da sua implementação.

Rezende (2004:13) aponta que a falha sequencial nas políticas públicas é um fenómeno típico que ilustra porquê políticas destinadas a combater a inflação e corrupção, reduzir a pobreza e reformar as instituições, por exemplo, atingem resultados inesperados, são abandonadas, apresentam descontinuidade ou acabam totalmente modificadas. Segundo este autor, existem várias explicações para este fenómeno, entretanto, a explicação adicional parte de princípio de que as reformas administrativas trazem em si, uma contradição entre seus dois principais objectivos - o ajuste fiscal e a mudança institucional - a qual gera problemas de cooperação simultânea entre esses dois objectivos, ocasionando a falha.

Em termos de constrangimentos, Rezende (2004:17), refere que conseguir cooperação para a mudança institucional aparece como o ponto nevrálgico da implementação das políticas de reformas administrativas. Quando as divergências administrativas que são alvo das reformas, percebem que as mudanças propostas pelas reformas trabalham no sentido contrário aos seus interesses, elas tendem a tornar a cooperação problemática e se organizam contra a reforma. A cooperação é mais problemática quando há muita grande diversidade de interesses[30]. O controlo, e não a performance é a motivação central das agências administrativas. As agências controladoras tendem a resistir à alterações bruscas na estrutura de controlo e quanto mais decidido for o propósito de descentralização, maior a resistência à reforma.

Autores como Shah e Schacter (2004: 40), argumentam que para que os programas de combate à corrupção funcionem, estes devem identificar o tipo de corrupção que se pretende combater, as suas causas subjacentes, a especificidade de cada país e as suas instituições de governança. Nessa ordem de ideias, por exemplo nas sociedades em que a corrupção no sector público é endémica, é razoável e suspeita-se que ela toca os mais altos níveis de governo, e que muitos titulares de cargos seniores não serão motivados a trabalhar contra ela,

[30] Por exemplo Horn 1995, nalgum momento discute a relação entre os políticos e os legisladores e os seus divergentes interesses.

a estratégia de combate deve tomar uma abordagem indireta, começando com a identificação das suas causas. (Ibid, p.41).

Nisso, Shah e Schacter (2004:42), assumem que é necessário olhar para um modelo que divide os países em três categorias de desenvolvimento: países com elevado índice de corrupção têm uma baixa qualidade de governação, os que têm médio índice de corrupção têm governação média, e aqueles com baixo índice de corrupção têm boa governação.

Os autores supramencionados acrescentam que a estratégia de combate à corrupção deve incluir tácticas que são estritamente orientadas para o comportamento corrupto e deve centrar-se sobre as grandes características subjacentes no ambiente de governação. Por exemplo, o apoio às agências de combate à corrupção e as campanhas de sensibilização do público são susceptíveis de alcançar um sucesso limitado em ambientes onde a corrupção é desenfreada e o ambiente de governação é profundamente falhado. Na verdade, em ambientes onde a governação é fraca, as agências anti-corrupção são propensas a serem mal utilizadas como ferramentas de vitimização política. Estes tipos de intervenção são mais apropriados à locais com baixo índice de corrupção, onde se pode tomar mais ou menos certo que os fundamentos de governação são razoavelmente sólidos e que a corrupção é um fenómeno relativamente marginal. (Ibid, p.42).

Onde a corrupção é alta e a qualidade da governação é correspondentemente baixa, deve-se apostar em políticas que garantam a construção do Estado de direito e o fortalecimento das instituições de prestação de contas. Por outro lado, nas sociedades onde o índice da corrupção é média, é aconselhável tentar reformas que assumem um mínimo de capacidades de governação como tentativa de tornar os funcionários mais responsáveis pelos resultados, a descentralização, a simplificação dos procedimentos administrativos, reduzindo a intervenção do Estado em processos como distribuição de licenças e outras autorizações. Shah e Schacter (2004: 42).

De um modo geral, importa referir que a prestação dos serviços públicos constitui um desafio para o país, tendo em conta os anseios dos cidadãos com relação à questões como os baixos custos, a redução dos procedimentos burocráticos, a observância das sugestões dos cidadãos, o cumprimento dos prazos estabelecidos, como forma de evitar que o processo seja acelerado por métodos ilícitos, entre outros.

A corrupção no sector público tem consequências nefastas, na medida em que quebra o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida do seu país, danifica a máquina pública, separa a sociedade em duas classes: a que detém poder de corromper e a que não detém esse poder, ficando desse modo na situação marginal uma vez que esta condição influencia na provisão dos serviços públicos.

Nesse contexto, para o combate à corrupção no sector público é necessário que se privilegie a redução do poder discricionário dos funcionários públicos; a imposição de um custo económico elevado aos actores corruptos quando comparado com o ganho associado ao acto da corrupção; a construção de instituições sólidas de governação, que exerçam o controlo e a fiscalização de forma eficazes, e sistemas que garantam a transparência e a responsabilização; a adopção de métodos que estimulem a ética do mérito e da correcção; atribuição de poderes reais de investigação e independência do poder político e económico às instituições ligadas ao combate à corrupção.

2.6 Hipótese

Decorrente da discussão feita na secção anterior, importa referir que a questão do incremento salarial apontada pela literatura como sendo a que induz os funcionários a optarem pela corrupção não encontra enquadramento nesta pesquisa, pois como se pode notar claramente toma-se como estudo de caso duas realidades diferentes, as Alfandegas que têm funcionários melhor pagos quando comparados com outros funcionários do sector público, e a Polícia ocupando a situação contrária, contudo ambos sub-sectores apresentam elevados índices de corrupção.

Outro factor decorrente dos elementos acima levantados é que ainda que as medidas de combate à corrupção observem todo ciclo das políticas públicas, todas particularidades específicas do local onde irão ocorrer, ainda que não sejam políticas ambiciosas e que observem todos os outros factores acima apontados como sendo os que determinam o sucesso ou fracasso das reformas, é pertinente que estas sejam bem vistas pelos actores a serem envolvidos no processo da sua implementação, que no caso são os funcionários públicos, pois o seu sucesso depende deste factor. Nessa perspectiva, é pertinente que as políticas sejam credíveis aos olhos dos actores de nível de gabinete, funcionários públicos que estarão directamente ligados a sua implementação como aponta Osborne e Gaebler (1993), por

exemplo. Contudo, a limitada capacidade dos supervisores de controlar os seus burocratas apontada por autores como Brehm e Gates (1999), compromete grande parte dos programas, facto que conduz à percepção de que existe uma necessidade de se criar interesse por parte dos burocratas, para que estes se identifiquem com a execução exitosa das reformas. Nesse contexto, a hipótese a ser avançada para o presente estudo é:

"As medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção na prestação dos serviços públicos têm impacto reduzido devido à limitada capacidade do supervisor em induzir os funcionários públicos a colaborarem na execução das reformas."

Importa referir de forma preliminar que para o caso deste estudo tomam-se como supervisores os actores responsáveis por garantir que os funcionários subalternos cumpram com as regras no exercício das suas funções e colaborem na implementação das reformas. Com efeito este elemento será amplamente explorado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Neste capítulo, será apresentada a teoria que melhor se enquadra para este estudo, assim como os conceitos básicos sobre os quais o estudo será norteado.

3.1 Breve referencial teórico

John Brehm e Scott Gates, na sua obra *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic response to a democratic public* (1997), dentre vários aspectos exploram a questão do que os burocratas maximizam na tomada de decisões e quem ou o que influencia as suas escolhas. Eles argumentam que as decisões burocráticas se dividem em três tipos - trabalho, fugas ou sabotagem. Quando os burocratas trabalham eles se esforçam para cumprir os objectivos políticos que correspondam às metas de seus supervisores, quando fogem, eles se esforçam para cumprir objectivos não -políticos, como o lazer, e quando sabotam eles se esforçam para cumprir metas que diferem das metas políticas de seus supervisores. Ao rever o modelo tradicional principal-agente os autores tentam explicar como o principal (supervisores) controlam os seus agentes (burocratas), e demonstram que os supervisores são muito limitados em sua capacidade de controlar o comportamento do subordinado. Nisso, eles apontam 4 pontos essenciais:

- O grau de controlo de funcionários eleitos sobre os burocratas não eleitos depende de supervisão e acompanhamento dentro da organização;
- Os burocratas tomam decisões políticas na implementação de políticas, decisões que são afectadas pela sua própria preferência política;
- Apesar dos esforços significativos para restringir as escolhas burocráticas, os burocratas possuem graus significativos de poder discricionário que criam novas oportunidades para práticas corruptas, surtindo, por conseguinte, efeito na vida dos cidadãos.
- Há quatro potenciais fontes que influenciam as escolhas do burocrata para trabalhar, fugir ou sabotar: preferências do burocrata, colegas ou pares dos burocratas, supervisores e clientes.

Particularmente sobre a supervisão, os autores avançam afirmando que esta pode actuar como educador, para ajudar os subordinados a identificarem formas mais eficientes de alcançar o

interesse de ambos, entretanto, eles concluem que a supervisão eficaz depende das características dos seus subordinados, e não das características da própria supervisão. Problemas de supervisão são particularmente evidentes quando os supervisores enfrentam constrangimentos de tempo extremos sobre um grande grupo de subordinados.

Numa outra abordagem, a FGV (1995: 11), sustenta que os agentes têm uma tendência a implementar acções do governo que os interessa no âmbito privado. Nisso, o autor aponta que o burocrata é um agente guiado por motivações privadas individuais, com racionalidade limitada e com comportamento de auto-preservação, embora as suas acções sejam dentro de um conjunto de regras que podem ser superiores ou inferiores, tendo-se em vista a criação de um sistema de incentivos que gere resultados determinados. (Ibid)

Com mesmo espírito, Mosse (2004:26), preconiza que agente é a pessoa que aceita uma obrigação para agir em nome do seu Principal e serve os interesses deste como se fossem os seus de forma discreta. Por seu turno, o Principal pode ser uma pessoa singular ou uma entidade colectiva. Nesta relação há regras, leis e outras normas sociais, cuja violação encerra a probabilidade de penalização ou custos impostos ao violador. Nalguns casos essas regras podem ser mais ou menos ambíguas ou vagas e às vezes não existe a certeza de que elas possam ser aplicadas. O autor acrescenta que considera-se que um agente é pessoalmente corrupto quando sacrifica os interesses do Principal em seu benefício, minando a confiança existente entre ambos; de outra forma um agente é oficialmente corrupto se, servindo o interesse do principal, viola as regras conscientemente, agindo ilegalmente e fora dos padrões éticos, prejudicando os interesses do seu Principal. Os Agentes são dependentes em vários graus, mas quanto mais independentes forem, maiores serão os custos que podem acarretar por um acto de corrupção.

Assim, conclui-se que os burocratas encontram espaço para agir em seu belo prazer, sem no entanto cumprir escrupulosamente com aquilo que constituem as suas obrigações para com a instituição. A escolha deste modelo para a prossecução do presente estudo deve-se ao facto do mesmo revelar-se adequado, na medida em que deixa clara a limitação do Principal (Superior hierárquico/dirigente) em controlar seu Agente (Funcionário subalternos/colaborador), o que cria condições favoráveis para a prática da corrupção nas instituições públicas. (Tanzi, 1998).

Nalguns casos de corrupção levantados na secção da problematização procurou-se mostrar a oportunidade que os funcionários têm de tirar benefícios privados em nome do Estado, lesando terceiros. Ao declarar existência duma irregularidade tributária por exemplo, o funcionário das Alfândegas age em nome do Estado, contudo, ao solicitar suborno para não sancionar a referida empresa nos termos estabelecidos pela lei, este procura satisfazer as suas necessidades particulares, uma vez que o valor do suborno não se destina aos cofres do Estado. O mesmo acontece com o Polícia, que ao detectar uma transgressão de código de estrada, no lugar de optar pelos procedimentos legais de sansão ao cidadão, prefere solicitar ou aceitar valores monetários. Neste contexto, esta teoria poderá ajudar a esclarecer o porquê da persistência da corrupção no sector público, nas Alfândegas e na Polícia em particular, apesar das medidas de combate à corrupção adoptadas pelo governo.

3.2 Quadro conceptual

i. Corrupção

Vários autores são unânimes em afirmar que não existe uma definição única ou abrangente de corrupção, devido ao facto deste fenómeno envolver muitos elementos, o que faz com que este seja definido de várias maneiras.

"...A conceituação da corrupção muda conforme a perspectiva do autor ou do ângulo científico em que é vista: pelo jurista, pelo teólogo, pelo sociólogo, cada um a define de um modo. Corroborando o entendimento de que a corrupção deve ser analisada sob uma perspectiva multidisciplinar" (Rocha, 2009:41).

Etimologicamente, corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere*, que, por sua vez, significa deterioração, depravação, alteração, sendo largamente coibida pelos povos civilizados (Garcia, 2008). Isto conduz à percepção de que a

corrupção danifica os fios que compõem a teia ética que conforma a vida em sociedade e, compromete a integridade do organismo social.

Miranda (2010:27), define corrupção como sendo um conjunto determinado de práticas que implica em trocas entre quem detém poder decisório e quem detém poder económico, visando a obtenção de vantagens ilegais para os indivíduos ou grupos envolvidos.

Por seu turno, Rose-Ackerman, aponta que a corrupção ocorre onde a riqueza privada e o poder público se sobrepõem. Ela representa o uso ilícito de disposição a pagar como um critério de tomada de decisão. Na transacção mais comum, um indivíduo ou uma empresa privada efectua um pagamento a um funcionário público em troca de um benefício. (2006:XVII).

Pequena corrupção – ocorre dentro de uma estrutura onde as leis e os regulamentos básicos estão no lugar, porém os funcionários com poder de decisão usam as suas oportunidades para beneficiar-se pessoalmente. Em geral, a pequena corrupção pode: levar à ineficiente e injusta distribuição dos escassos benefícios, minar os efeitos dos programas públicos, incentivar funcionários a criar a burocracia, aumentar o custo dos negócios e reduzir ou afectar a legitimidade do Estado. (Rose-Ackerman, 2006: XVIII). De salientar que o presente estudo cinge-se na análise da pequena corrupção.

Grande corrupção – compartilha algumas características da pequena corrupção, mas esta pode ser profundamente destrutiva para o funcionamento da máquina estatal, ao conduzir ao fracasso da administração pública e ao prejudicar a economia. Note-se no entanto, que a pequena corrupção se alia à grande corrupção, na medida em que os subordinados podem se envolver em esquemas de suborno, mas com cobertura dos seus superiores hierárquicos, compondo desse modo um sistema organizado de corrupção, que para além de ser usado para garantir benefícios pessoais também é usado para favorecer aliados políticos. Rose-Ackerman (2006:XIX).

Na mesma óptica, Ajit Mishra (2002) *op cit* Rose-Ackerman (2006), defende que geralmente os dirigentes usam os funcionários da base para tramitar processos ilícitos, uma vez que estes possuem alguma discrição e tem uma melhor informação sobre as características dos clientes do que seus superiores. Em tais casos, os pagamentos corruptos pelos clientes para os

burocratas de baixo nível ou os subalternos pode minar os efeitos de programas públicos, permitir que o devedor viole a lei e alternativamente, o burocrata pode extorquir dinheiro de uma pessoa cumpridora da lei.

Entretanto, Rose-Ackerman (2006) distingue três variedades:

Primeiro, no ramo do sector público a polícia por exemplo, pode organizar sistemas corruptos de grande escala em colaboração com grupos de crime organizado, que são dados um monopólio de facto sobre as actividades ilícitas. No extremo, a Polícia pode até prender alguns grupos concorrentes de modo a manter o monopólio do grupo dominante. Num outro caso, As agências de cobrança de impostos e inspecções reguladoras também podem degenerar em sistemas corruptos de alto nível, onde os dirigentes usam seus funcionários da base ou subalternos para facilitar a tramitação de processos obscuros, sendo que mais tarde estes compartilham os ganhos.

Segundo, uma democracia nominal pode ter um sistema eleitoral corrupto, com o dinheiro que determina o resultado. As campanhas políticas exigem recursos de fontes públicas ou privadas. Os eleitores precisam ser persuadidos a apoiar determinados candidatos, de uma forma ou de outra, e corrupção pode entrar em três maneiras. Ela pode minar limites na despesa, contornar os limites sobre os tipos de gastos permitidos, e subverter os controlos sobre as fontes de recursos.

Terceiro, os governos podem envolver-se em grandes projectos e activos de transferência, por exemplo, contratam regularmente para grandes projectos de construção, tais como estradas e melhorias portuárias, alocar concessões de recursos naturais, e privatizar firmas estatais. Os políticos de alto nível podem usar sua influência para colectar propinas de firmas privadas em todas essas áreas. (Ibid).

Captura do Estado – este tipo de corrupção pode minar o funcionamento económico e a legitimidade dum Estado, dado o controlo do Estado por parte de figuras e interesses privados poderosos, que ao invés de escolher projectos eficientes optam por projectos que maximizam o monopólio e preocupam-se em comprar apoiantes. Dado o risco de perder o poder, estes muitas vezes transferem os seus activos para fora do país (Rose-Ackerman, 2006:XX).

Hellman, *et al* (2000:7,9), aponta que captura do Estado acontece à medida que as empresas fazem pagamentos privados ilícitos e não transparentes para os funcionários públicos, a fim de influenciar a formação de leis, regras, regulamentos ou decretos pelas instituições estatais. Estes autores relatam o caso de alguns países que ressentem-se do impacto directo sobre seus negócios a partir da compra de leis, decretos e regulamentos por parte das empresas através de pagamentos privados para funcionários públicos, e outros ainda em que empresas fazem pagamentos privados para funcionários públicos, com o propósito de influenciar o conteúdo das leis, decretos ou regulamentos.

Corrupção administrativa – tecnicamente designada de Improbidade administrativa, reside na conduta do agente público que de algum modo fere os princípios básicos da Administração Pública, promovendo a desonestidade, a deslealdade e afronta aos princípios acima mencionados. Entre os actos de improbidade estão o enriquecimento ilícito, a super facturação, a lesão aos cofres públicos, o tráfico de influência e o favorecimento, mediante a concessão de favores e privilégios ilícitos. Pazzaglini, *et al* (1996).

Hellman, *et al* (2000:7), aponta a corrupção administrativa como sendo aquela na qual as empresas fazem pagamentos privados ilícitos e não transparentes para os funcionários públicos, a fim de alterar a implementação prescrita de regulamentos administrativos aprovados pelo Estado sobre as actividades da empresa.

Assim, para efeitos de prossecução deste estudo, corrupção pode ser definida como sendo o uso do poder discricionário para obtenção de vantagens indevidas lesando a outrem. A pequena corrupção constitui o cerne deste estudo.

ii. Suborno

Segundo Rose-Ackerman (2006) suborno é um delito cometido quando um funcionário público aceita ou exige uma aliciação para levar a cabo uma acção ou omiti-la. A autora defende que os subornos aumentam a riqueza privada de funcionários públicos, no entanto, podem induzi-los a tomar acções ou decisões que são contra o interesse dos seus principais, que podem ser superiores burocráticos, ministros nomeados politicamente, ou várias entidades, assim como o público em geral.

Ray Fisman e Roberta Gatti *op cit* Rose-Ackerman (2006), afirmam que os subornos são socialmente prejudiciais, uma vez que minam os benefícios sociais de regulação. Estes autores acrescentam que os burocratas perdem tempo que deviam estar a produzir, negociando os termos da troca, ou seja o valor a ser pago na negociação, o que por vezes é dificultado pela diferença de língua usada pelas partes.

Mosse e Cortez (2006b), debruçando-se sobre o suborno, descrevem-no como sendo o pagamento que é feito numa relação de corrupção. Estes autores enfatizam que pagar ou receber um suborno é corrupção de *per se*, e deve ser compreendido como uma das essências da corrupção. O suborno é uma soma fixada, uma determinada percentagem de um contracto, ou uma forma de favorecimento em dinheiro, geralmente pago a um oficial do Estado que pode realizar contractos em nome do Estado ou, em vez disso, distribuir benefícios à empresas ou indivíduos, empresários ou clientes. Andiving, *et al*, (2000).

Portanto, neste estudo suborno refere-se a um acto no qual o funcionário público pede ou aceita benefícios em valores monetários ou não, para executar uma acção a favor do cidadão ou evitar sansões como multas.

iii. Sector público

É um conjunto de instituições e agências que directa ou indirectamente, financiadas pelo Estado tem como objectivo final a provisão de bens e serviços públicos. No sentido mais amplo, o sector público inclui, a actividade que é realizada pelo Governo central, Ministérios, Governos provinciais, Direcções provinciais, Administrações de Distritos, Direcções distritais, Postos administrativos, Autarquias, as Empresas públicas, os Institutos públicos e outras Agências do Estado, todos trabalhando para o benefício da sociedade Moçambicana (CIRESP, 2001:8).

Lane (2000), define sector público como sendo o orçamento promulgado pela Assembleia tendo ênfase no orçamento político, recursos mobilizados e disponibilizados nos vários níveis governamentais pela Assembleia política. Os conceitos gerais do sector público podem ser resumidos nas actividades do governo e as suas consequências; tomada de decisões gerais e seus resultados; consumo, investimento e propriedade; consumo e investimento, e produção do governo. Numa outra abordagem, Lane (2000), define sector público como sendo um

conjunto de instituições com a tarefa de coordenar os interesses de diferentes grupos que requerem actividades públicas variadas e de diferentes tipos.

Por seu turno, Lourenço *et al* (2005), referem que o sector público é constituído pelos subsectores: sociedades não financeiras públicas; sociedades financeiras públicas, Banco central, outras sociedades de depósito públicas, outros intermediários financeiros públicos, excepto sociedades de seguros, auxiliar financeiros públicos, sociedades de seguro públicas; administrações públicas, administração central, administração local, fundos de segurança social. As sociedades não financeiras públicas comportam: as empresas não financeiras públicas e participadas maioritariamente pelo sector público, quase sociedades não financeiras públicas; as sociedades financeiras públicas comportam: Banco central, outras sociedades de depósito públicas, outros intermediários financeiros públicos, auxiliar financeiros públicos, sociedades de seguros públicos; Administrações públicas: administração central Estado (incluindo órgãos locais do Estado – Lei 8/2003), serviços e fundos autónomos da administração central, instituições sem fins lucrativos da administração central, administração local, municípios, serviços autónomos da administração local, instituições sem fins lucrativos da administração local e fundos de segurança social.

Com efeito, para o presente estudo assume-se como sector público a arena de funcionamento de todas as áreas de administração central e local, através do financiamento do Estado visando a provisão de bens e serviços públicos.

iv. Corrupção no sector público

Segundo Carvalho (2013), a corrupção no sector público tem a ver com o envolvimento do funcionário público em acções fora dos padrões normativos do sistema, tendo em vista o favorecimento de interesses particulares em troca de recompensa, ou comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do Estado. Nesse contexto, distinguem-se: a prática do uso de recompensa ilícita na execução das suas funções; o nepotismo ou concessão de empregos ou contratos públicos, alicerçados nas relações de parentesco e/ou amiguismo e nunca no mérito; e o desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado.

O autor ora mencionado acrescenta que em países onde há estabilidade institucional, os comportamentos corruptos são menos frequentes e mais visíveis do que em ambientes com institucionalizações parciais ou flutuantes. Contudo, a cultura das elites e das massas, também influencia na ocorrência da corrupção.

Ao assumir que a corrupção no sector público é o fenómeno através do qual o funcionário público influencia as decisões públicas a seu favor, Carvalho (2013), levanta 3 pontos importantes:

- A corrupção pode ocorrer na fase de elaboração das decisões, no espaço de eleição para actividades dos grupos de pressão para influenciarem os deputados, os membros das comissões parlamentares e os peritos. Os grupos que recorrem a este tipo de corrupção, de uma forma geral, apresentam representatividade débil, não têm acesso aos tomadores de decisão;
- A corrupção pode estar direccionada à aplicação das normas por parte da administração pública e das respectivas instituições. O objectivo, neste nível, é o de obter uma isenção ou uma aplicação de qualquer modo mais favorável;
- A corrupção pode ainda ser usada para fazer valer a lei contra os transgressores. Neste nível, a corrupção tem por objectivo escapar das sanções legalmente previstas.

Refira-se que os três níveis acima sintetizados estão directamente relacionados, respectivamente, ao parlamento, ao governo, à burocracia e à magistratura. (Ibid).

Contudo, importar realçar que neste estudo é analisada a questão da pequena corrupção, onde toma-se como corrupção no sector público as acções ilícitas, ilegais, levadas à cabo por funcionários públicos em nome da Estado, durante a execução das suas obrigações como servidores públicos. Portanto trata-se essencialmente da obtenção de vantagens indevidas lesando a outrem, no exercício da burocracia.

v. Impacto

Impacto é uma mudança ou transformação, reflexo da intervenção de uma determinada medida. Ela pressupõe uma alteração de um estado ou situação anterior, podendo ser positivo ou negativo. Qualquer alteração de um estado ou situação anterior a outra, mudança positiva ou negativa por razões planejadas e premeditadas denomina-se impacto Warde (1996).

Os analistas usam uma variedade de abordagens para avaliar o impacto das políticas. Muitas vezes, as experiências sociais são vistas como a forma ideal de avaliar as políticas. O problema fundamental parece ser que os impactos das mudanças políticas muitas vezes são pequenos quando comparados com os de desenvolvimentos exógenos sociais e económicos. (Van den Bosch e Cantillon: 2008).

A abordagem mais frutífera para avaliação do impacto é representada por estudos comparativos que olham para o impacto dos pacotes de políticas oferecidas por diferentes estados de bem-estar para grupos específicos, tais como mães com crianças pequenas, ou homens em idade de pré-reforma. Neste nível, as políticas podem ser descritas, ou mesmo quantificadas com um bom grau de precisão; muitas vezes há mais variedade nos resultados, e a relação entre políticas e resultados é mais facilmente estabelecida, e mais fácil de interpretar. A principal conclusão substantiva a tirar é que as políticas têm um impacto, no sentido de fazer a diferença para as condições de vida das pessoas reais. (Ibid).

Portanto, para este estudo toma-se como impacto as mudanças resultantes das medidas de combate à corrupção adoptadas pelo Governo. Mas especificamente, neste estudo, impacto são as mudanças resultantes da comparação entre os períodos antes e o depois da implementação da EAC.

vi. Supervisão

Supervisão é uma medida de controlo que implica alguma influência por um indivíduo à outro, ou a um grupo de indivíduos incumbidos de exercer algumas tarefas. É uma medida de controlo que permite influenciar a opção por melhores métodos de actuação por parte dos burocratas sob uma política específica. (Brehm e Gates 1997).

A acção do supervisor se consubstancia em premiar bons trabalhadores e sancionar o desempenho inadequado. A Supervisão também pode actuar como educadora, onde ajuda os subordinados a identificarem formas mais eficientes de alcançar o interesse da instituição, elevando desse modo a moral dos colaboradores. Porém, geralmente os supervisões não induzem as decisões do subordinado, há sempre espaço para teimosia, mesmo em face de supervisão direta. Isso é mais evidente quando os custos de trabalho excedem os benefícios da política a ser implementada. A essência da supervisão é que cada classe responde a um nível superior. Os colaboradores prestam contas ao seu superior hierárquico e este por sua

vez presta contas ao seu superior, podendo tratar-se de um Director-geral, por exemplo. (Ibid).

Assim, para efeitos de prossecução deste estudo, toma-se como supervisão a acção de fazer acompanhamento do trabalho exercido por outra pessoa, sendo que quem supervisiona ocupa uma posição de superioridade hierárquica. Nesse contexto, o supervisor (superior hierárquico), deve ter dentre outras características as seguintes: conhecimento do trabalho, o que inclui os procedimentos, conhecimento das políticas e dos regulamentos da instituição, e habilidades para instruir e dirigir os seus colaboradores.

Nesses termos, no presente estudo supervisor refere-se ao superior hierárquico ou Comandante da unidade e Gestor da terminal aduaneira, e agente refere-se aos subordinados que no caso são agentes da Polícia e das Alfândegas.

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

Este capítulo destina-se à apresentação e descrição da metodologia aplicada para a prossecução exitosa do estudo, focando essencialmente nos procedimentos metodológicos, instrumentos de recolha de dados e na selecção da amostra.

4.1 Procedimentos metodológicos

O presente estudo conciliou as abordagens qualitativa e quantitativa, na medida em que procura analisar o porquê do impacto reduzido das medidas adoptadas pelo Governo no controlo e combate à corrupção, apoiando-se em alguns dados estatísticos. Foi ainda associada em duas vertentes:

- Descritiva, na medida em que privilegiou a descrição do fenómeno corrupção suas causas, consequências, medidas de combate, assim como os factores que determinam o sucesso ou não das reformas;
- Explicativa, uma vez que discute as razões do reduzido impacto das medidas adoptadas pelo Governo no âmbito de controlo e combate à corrupção.

Ao descrever e explicar o fenómeno corrupção, assim como ao avançar uma hipótese que ao longo do trabalho será validada ou refutada, este estudo traz um conhecimento científico, afinal como refere Machado (1972:70), *op cit* Miranda (2010:26), "*o conhecimento científico tem como objectivo descrever, explicar e predizer a ocorrência de certos factos e eventos no mundo, na medida em que descreve e explica.*

Machado (1972), vai mais longe ao explicar que a maneira como ela chega a tais objectivos se dá através das seguintes etapas:

- A observação de um ou mais fenômenos;
- A construção de um ou mais conceitos;
- A formulação de uma ou mais sentenças sintéticas; e
- A descrição de um ou mais fenómenos.

Estas são as etapas, que descrevem os fenómenos, mas se quisermos explicá-lo (s), mais três etapas devem ser observadas:

- A construção de uma ou mais hipóteses;
- O teste de tais hipóteses; e
- A validação ou refutação da(s) hipótese(s).

Assim, a investigação científica nos traz o conhecimento, ou, se quisermos usar a antiga terminologia grega, *episteme*, subscreve Bachelard (2005), *op cit* Miranda (2010:26).

Para operacionalização da hipótese, "As medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção na prestação dos serviços públicos têm impacto reduzido devido à limitada capacidade do supervisor em induzir os funcionários públicos na execução das reformas", importa referir que as medidas adoptadas pelo Governo, que são as reformas, constituem o cerne da análise, uma vez que é sobre elas que se pretende aferir os resultados, pelo que constituem a variável independente. Por seu turno, o reduzido impacto devido à limitada capacidade do supervisor em induzir os funcionários públicos constitui a variável dependente. Com efeito, para testar a hipótese foram recolhidos dados, procurando responder basicamente até que ponto os Gestores das Alfândegas conseguem fazer os seus subordinados (agentes das Alfandegas) cumprir escrupulosamente com as regras aduaneiras e fiscais durante a execução das suas funções; e até que ponto os Comandantes das unidades policiais conseguem controlar a acção dos agentes da Polícia que desenvolvem suas funções muitas das vezes fora das unidades.

4.2 Instrumentos de recolha de dados

Quanto aos procedimentos técnicos, foi privilegiada a pesquisa bibliográfica ao tomar em consideração o material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos, sobre o combate à corrupção, a legislação moçambicana, documentos oficiais, relatórios e pesquisas já publicados, com especial realce para as Pesquisas Nacionais sobre Governação e Corrupção, as pesquisas feitas periodicamente pelas organizações:

- *Afrobarometer*, que fazem uma série comparativa de inquéritos de opinião pública, baseado em amostras nacionais representativas, avaliando as atitudes dos cidadãos à democracia e governação, mercados e sociedade civil, entre outros aspectos;

- *Bertelsmann Tranformation índex*, que analisa o estado da democracia e da economia de mercado, bem como a qualidade da gestão política em cada um dos países abrangidos; e
- *Transparência Internacional*, que tem divulgado dados à nível mundial sobre o índice da corrupção incluindo Moçambique. Refira-se que alguns estudos acima mencionados constituem indicadores do objectivo geral da Estratégia Anti-corrupção.

Foi igualmente consultada legislação internacional em torno do assunto em discussão, foi feita pesquisa documental, ao analisar dados primários, assim como houve recurso à internet, que possibilitou a recolha de dados imprescindíveis para o alcance exitoso dos objectivos do estudo.

Tratando-se de estudo de caso, foram feitas entrevistas semí-estruturadas dirigidas à alguns funcionários provedores de serviços públicos (Polícia e Alfândegas), assim como utentes dos serviços prestados pelas instituições acima mencionadas, visto que estes são os mais indicados para avaliar a qualidade dos serviços à eles prestados. Com efeito, a entrevista semi-estruturada dirigida aos funcionários da Polícia e das Alfândegas visou perceber dentre outros aspectos, como caracterizam a corrupção nos seus sectores e em que medida os funcionários cumprem com as regras por conta própria ou por imposição de seus superiores hierárquicos.

O recurso à entrevista semi-estruturada, justifica-se pelo facto de esta ter como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dão frutos à novas hipóteses surgidas à partir das respostas dos informantes, onde o foco principal é colocado pelo investigador-entrevistador. Este tipo de entrevista favorece não só a descrição dos fenómenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade. Triviños (1987:146).

Por seu turno, Manzini (1990/1991:154) defende que a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Entretanto, os dois autores são unânimes em afirmar que existe a necessidade de se elaborar perguntas básicas e principais, para se atingir o objectivo da pesquisa.

Quanto à natureza das perguntas básicas para este tipo de entrevista, Triviños (1987:150), faz uma diferenciação embasada no tipo de vertente teórica: fenomenológica ou histórico-estrutural (dialéctica). Na linha teórica fenomenológica, o objectivo seria o de atingir o máximo de clareza nas descrições dos fenómenos sociais. Assim, as perguntas descritivas teriam grande importância para a descoberta dos significados dos comportamentos das pessoas de determinados meios culturais. Numa linha histórico-cultural (dialéctica), as perguntas poderiam ser designadas como explicativas ou causais. O objectivo desse tipo de pergunta seria o de determinar razões imediatas ou mediatas do fenómeno social. Com efeito, o estudo tomou em consideração a vertente descritiva para descobrir as razões do reduzido impacto das medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do controlo e combate à corrupção.

Com relação ao estudo de caso, Fachin (2001:42) aponta que este consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. É caracterizado por ser um estudo intensivo, no qual é lavada em consideração principalmente a compreensão como um todo do assunto investigado, acrescentando o autor que quando o estudo é intensivo podem até aparecer relações que de outra forma não seriam descobertas.

Nesse contexto, o estudo aos sub-sectores da Polícia e das Alfandegas justifica-se como já mencionado anteriormente por:

- Polícia, foi considerada mais crítica pelos Funcionários e Agentes do Estado, em ambas pesquisas Nacionais de Governação e Corrupção e foi igualmente indicada como a mais crítica pelas empresas na 1ª PNGC, tornando-se desse modo líder na prestação de serviços de má qualidade e com maior prevalência dos subornos;
- Alfândegas foram indicadas como tendo maior incidência de pagamento de suborno pelos agregados familiares na 1ª PNGC e ocuparam a primeira posição mais crítica na 2ª PNGC na opinião das empresas, sendo que na óptica dos FAE não constam na lista dos 5 mais críticos em nenhuma das pesquisas.

Assim, foi usado o método de procedimento monográfico, uma vez que o estudo procura investigar à profundo o porquê da prevalência da corrupção mesmo com estudos feitos, recomendações dadas, políticas adoptadas entre outras medidas tomadas pelo Governo. Como Marconi e Lakatos (1996:151) preconizam, o método monográfico baseia-se num estudo sobre um tema específico ou particular de suficiente valor representativo e que obedece a rigorosa metodologia. Investiga determinado assunto não só em profundidade, mas em todos os seus ângulos e aspectos, dependendo dos fins a que se destina.

Já a análise e interpretação dos dados obedeceu a pré-análise, a descrição analítica dos dados que engloba classificação, categorização, seguindo o tratamento da informação e a reflexão.

4.3 Selecção da amostra

Segundo Schiffman e Kanuk (2000), um plano de amostragem deve responder às seguintes questões: quem pesquisar (unidade de amostragem), quantos pesquisar (o tamanho da amostra) e como selecionar (o procedimento da amostragem), sendo que a decisão de quem pesquisar exige que o universo seja definido de modo com que uma amostra adequada possa ser selecionada, uma vez que as entrevistas realizadas com o público correto são factores básicos para a validade do estudo. p.26

Assim, tendo em conta que o estudo pretende analisar o porquê do reduzido impacto das medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do controlo e combate à corrupção na prestação dos serviços públicos, o critério de selecção da amostra observou os dois sub-sectores em análise neste estudo (Polícia e Alfândegas), tendo no entanto sido seleccionadas duas (02) Unidades da Polícia e duas (02) Terminais de carga, onde foram entrevistados:

- Na Polícia: dois (02) Comandantes de Unidades diferentes, seis (06) Polícias, dos quais três (03) em cada Unidade, e dois (02) utentes, dentre os quais um (1) transportador público de passageiros.
- Nas Alfândegas: dois (02) Gestores de Terminais aduaneiras diferentes, seis (06) Agentes das Alfândegas, dos quais três (03) em cada terminal e dois (02) utentes, dos quais um (1) Despachante aduaneiro e um (1) Importador.

É importante sublinhar que os entrevistados foram seleccionados de forma criteriosa, tratando-se de funcionários em exercício, que trabalham directamente na prestação de

serviços, e cidadãos utentes dos referidos serviços, sendo que os gestores e os comandantes são os dirigentes máximos das terminais de cargas e das unidades policiais respectivamente, que constituem chefes dos funcionários de base e que no presente estudo ocupam a posição de supervisores. Este elemento constitui uma prova de que os entrevistados possuem conhecimento exaustivo do assunto em discussão, afinal segundo as palavras de Quivy (1998), as informações úteis só podem ser adquiridas a partir de objectos que detém conhecimento profundo do que se pretende estudar, devendo a escolha basear-se nos objectivos a serem alcançados.

Importa realçar que as entrevistas visaram recolher dados sobre a participação de funcionários públicos em actos corruptos e sobretudo, a capacidade dos superiores hierárquicos em controlar seus subordinados durante a execução das suas funções como servidores públicos.

Contudo, por conta da natureza do estudo, não serão mencionados os nomes dos entrevistados, as unidades e nem as terminais-alvo, visto que os entrevistados temem represálias face às informações disponibilizadas.

Assim, foi usada a amostragem não probabilística que nas palavras de Reis[31] é adequada para a pesquisa qualitativa, embora os resultados da amostra não possam ser estatisticamente generalizados para toda a população.

Schiffman e Kanuk (2000), apontam que a amostragem não probabilística é, basicamente, uma técnica de amostragem na qual as amostras são recolhidas em um processo que não dá todos os indivíduos da população as mesmas *chances* de ser selecionado, e utiliza-se em três tipos de situações:

- Estudos em grupos cujos elementos são difíceis de identificar e contactar (por exemplo, membros de *gangs* juvenis);
- Estudos com grupos específicos em que razões éticas impedem que se identifiquem todos os elementos desses grupos, pelo que se entrevistam apenas voluntários (por exemplo, sujeitos portadores de uma determinada doença);

[31] Disponível em: www.inf.ufsc.br/~marcelo/Cap7.pdf

- Investigações em situações piloto – (por exemplo, sujeitos que participam numa acção de formação).

Nessa ordem de idéias, o recurso à amostragem probabilística não se mostrou ideal, pois pela natureza do presente estudo nem todos elementos da população se mostraram disponíveis a colaborar, tendo nesse contexto se recorrido à amostragem não probabilística, o que permitiu a selecção duma amostra representativa, com amplo conhecimento da matéria em estudo.

Nisto, importa realçar que o facto de a amostragem não probabilística não permitir a generalização dos resultados para toda população não tira seu mérito, pois como preconizam autores que exploram questões sobre métodos e técnicas de pesquisa como é o caso de Mattar (1996) e kish (1965), *op cit* Schiffman e Kanuk (2000), existem situações em que a pesquisa com amostragem não probabilística é adequada e até mesmo preferível à probabilística. Curwin e Slater (1991), *op cit* Schiffman e Kanuk (2000), confirmam essa afirmação, fundamentando que uma pesquisa com amostragem não probabilística bem conduzida pode produzir resultados satisfatórios.

Em termos de sub-tipo recorreu-se à amostragem intencional, que consiste em o pesquisador deliberadamente escolher alguns elementos para fazerem parte da amostra, com base no seu julgamento dos que seriam representativos da população.

"…na amostragem intencional o pesquisador usa o seu julgamento para selecionar os membros da população que são boas fontes de informação precisa. Uma amostra intencional é aquela cuja seleção é baseada no conhecimento sobre a população e o propósito do estudo". Kish (1965) *op cit* Schiffman e Kanuk (2000).

Kish (1965) *op cit* Schiffman e Kanuk (2000), acrescenta que é comum a escolha de *experts* (profissionais especializados) quando se trata de amostras por julgamento e argumenta que a escolha de *experts* é uma forma de amostragem por julgamento ou intencional usada para escolher elementos típicos e representativos para uma amostra.

Na mesma ordem de ideias, Richardson (1999), aponta que na amostra intencional, de seleção racional ou por julgamento a escolha dos elementos é feita de forma intencional, pois o pesquisador realiza a selecção dos elementos que apresentam as características estabelecidas

no plano e nas hipóteses do trabalho, com a perspectiva de obter as informações desejadas e previstas.

Assim, o recurso a este sub-tipo de amostragem permitiu a seleção de dirigentes (supervisores) e seus respectivos colaboradores (agentes), e a recolha de dados sobre a eficácia da supervisão na garantia do cumprimento das regras por parte dos funcionários.

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O presente capítulo propõe-se a fazer apresentação, análise e interpretação dos dados, começando pela caracterização dos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas e do seu perfil da corrupção, seguindo-se a apresentação das medidas adoptadas no âmbito do combate à corrupção, seu grau de implementação e seu impacto no combate à corrupção e uma consequente análise dos factores que influenciaram o já evidenciado impacto reduzido das referidas medidas, o que culminará com a explicação das causas da prevalência da corrupção na área de prestação dos serviços públicos.

5.1 Caracterização dos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas e o seu perfil da corrupção

O problema da corrupção reflecte a existência da fraca capacidade de governação. "… *é um sintoma das fragilidades ao nível democrático e de governação existentes no país e estas fragilidades estruturais amplificam uma ameaça que tem o potencial de minar o progresso futuro do desenvolvimento*. (Spector 2005: IV).

Segundo a CIRESP[32] (2006:6), a corrupção geralmente manifesta-se em: transacções ou actividades ilícitas isoladas feitas por funcionários públicos que abusam da sua função, por exemplo exigindo subornos, desviando os fundos públicos ou dispensando favores em proveito ou benefício próprio.

Nesse contexto, são em seguida apresentadas as características dos dois sub-sectores em estudo, e os meandros nos quais ocorre a corrupção.

5.1.1 Policia

A Polícia da República de Moçambique (PRM), criada pela lei 16/2013 de 12 de Agosto, é uma força para-militar, chefiada por um Comandante-Geral, que subordina-se ao Ministério do interior e possui três ramos: Polícia de Ordem e Segurança Públicas, Polícia de Investigação Criminal (PIC), Polícia de Fronteiras e Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial.

[32] Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

Cada um destes ramos é dirigido por um Comandante do Ramo. (Decreto nº85/14 de 31 de Dezembro).

Para a prossecução das suas funções, esta força para-militar subdivide-se em unidades: Unidade de Intervenção Rápida (UIR), Unidade de Protecção de Altas Individualidades (UPAI), Unidade de Operações de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns, Unidade Canina, Unidade de Cavalaria e Unidade de Desativação de Engenhos Explosivos. Cada uma destas unidades é dirigida por um Comandante. (Ibid)).

Assim, a PRM tem como funções, garantir a observância da lei e ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, tranquilidade pública, a inviolabilidade da fronteira estatal, o respeito pelo Estado de direito democrático e dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Nesta assertiva, a PRM desenvolve serviços de segurança pública no território nacional através de comandos, esquadras e postos policiais, estendendo as suas atribuições à proteção lacustre e fluvial, à polícia de trânsito e à polícia aeroportuária, dentre outras. É responsável, ainda, pela segurança interna e proteção civil cobrindo, a vigilância aeroportuária e portuária, controlo alfandegário, investigação e prevenção da criminalidade internacional[33], proteção ao meio-ambiente, defesa civil e serviço de bombeiros. (Decreto 85/14 de 31 de Dezembro).

Nesse contexto, a seguinte pesquisa toma particular atenção para os serviços de manutenção da ordem e tranquilidade públicas e da garantia da observância da lei pelos cidadãos e salvaguarda da segurança de pessoas e bens.

É durante o desenvolvimento de funções que exigem contacto directo entre a Polícia e os cidadãos onde existe a oportunidade de suborno, que geralmente se caracteriza por um acordo entre as partes acima mencionadas e cujos procedimentos colidem com o legalmente estabelecido.

A 2ª.PNGC analisou a problemática da corrupção, incidindo a sua atenção sobre algumas formas de manifestações e de combate, tais como o suborno e as gratificações. O suborno e/ou a gratificação têm sido algumas das formas mais comuns que expressam o grau de satisfação da "troca de favores" entre os agentes do sector público e o público utente. Assim,

[33] Tem a ver com o tráfico de entorpecentes, criminalidade econômica.

na perspectiva dos agregados familiares inquiridos na referida pesquisa, a iniciativa de pagamentos extras ou de suborno tanto pode partir do funcionário como do interessado pelos serviços. (CEEI/ISRI, 2010:13).

"…a autoridade que a Polícia representa muitas vezes exerce um poder de dissuasão, o que de certa forma cria situações em que o próprio cidadão é que se predispõe a oferecer suborno. Contudo, na maior parte dos casos a predisposição tem sido mediante uma transgressão das regras, como por exemplo do código de estrada[34]*."*

Na mesma ordem de ideias, a falta de documentação necessária para a condução, como é o caso de carta de condução, inspecção da viatura, manifesto, radio de fusão, entre outros também constitui alegação para os agentes da Polícia pedirem ou aceitarem suborno por parte dos cidadãos.

Assim, os cidadãos que cometem infrações como os que excedem a velocidade e não tem como subornar são os que são aplicados multas. Esses, fazem parte das estatísticas que servem de justificativa diante dos dirigentes de que a Polícia na via pública está realmente a trabalhar[35]. Aliás, o relatório da Transparência Internacional (2006), aponta que os cidadãos mais pobres ou que não têm condições para pagar suborno são os que geralmente são penalizados, ficando sem serviços, adquirindo serviços de má qualidade dentre outros casos[36].

A institucionalização do suborno na Polícia em particular na Polícia de trânsito revela-se pelo elevado número de condutores que exercem a actividade sem habilitações para o efeito. Nisso, depois de firmado o contracto Polícia de trânsito-cidadão, este é fortificado à cada nova jornada de actividades, uma vez que as regras do jogo já são conhecidas, sendo que estas consubstanciam-se pela disponibilização de valores monetários que são codificadamente chamadas de "refresco"[37].

Com efeito, os cidadãos que se envolvem nesses termos da troca corrupta acreditam que esta não é corrupção, pois na sua óptica corrupção é desvio de fundos do Estado. Por outro lado, estes não se sentem a perder pois os valores despendidos para poder conduzir sem habilitação

[34] Cidadão entrevistado no dia 12 de Abril de 2016
[35] Agente da Polícia entrevistado no dia 11 de Abril de 2016
[36] Disponível em **http://www.transparency.org**

[37] Cidadão entrevistado no dia 12 de Abril de 2016

para o efeito não se comparam com o que ganham desenvolvendo suas actividades como motoristas. Por seu turno, os passageiros que variadas vezes presenciam este tipo de actos simplesmente não os denunciam por acreditar que não lhes afecta.

"…as relações de troca corrupta entre a Polícia de trânsito e os motoristas de transporte semí-colectivo de passageiros são de domínio dos utentes, contudo estes pautam pelo silêncio porque acreditam que são acções que não lhes afectam, até porque de outra forma, se o motorista não pagasse suborno este interromperia a viagem por motivos de força maior, deixando os passageiros numa situação marginal[38]*".*

Assim, a já cultivada prática de obtenção de renda ilicitamente e os poucos casos de responsabilização dos funcionários envolvidos nos casos denunciados ou descobertos, aliciam os funcionários com boa conduta ou recém-integrados na corporação a aderirem às práticas corruptas com uma certa segurança e credibilidade de que trata-se de alguma cultura organizacional. Por outro lado, a falta de responsabilização dos funcionários corruptos também desvirtua os funcionários íntegros, dado o enriquecimento dos primeiros que acabam sendo vistos como pessoas de sucesso. É nesse contexto que a corrupção na Polícia se perpetua[39].

Outrossim, existem casos em que a falta de meios para que a Polícia possa intervir tem servido de oportunidade para a prática corrupta "*…a falta de combustível, crédito e outros meios para estabelecer contacto com outros colegas de outros pontos do país, para interceptar uma viatura roubada por exemplo, entre outras situações, fazem com que cidadãos interessados pela intervenção da Polícia disponibilizem seus recursos para o efeito*[40].

De um modo geral, a autoridade que a Polícia representa faz com que alguns funcionários desta corporação sirvam-se dela para subtrair dividendos de forma ilícita aos utentes durante o exercício das suas funções, por outro lado, os cidadãos de forma espontânea se predispõem a oferecer suborno para escapar de multas por determinadas irregularidade ou para garantir intervenção da polícia em assuntos de seu interesse, que também constituem obrigações legais da Polícia. Nisto, o facto de os mecanismos de denúncia não serem de domínio popular

[38] Cidadão entrevistado no dia 12 de Abril de 2016
[39] Agente da Polícia entrevistado no dia 13 de Abril de 2016
[40] Agente da Polícia entrevistado no dia 13 de Abril de 2016

e a presunção de que o suborno não é uma prática corrupta fazem com que este tipo de comportamento se perpetue, na medida em que os funcionários íntegros se inspiram nos corruptos, passando também a desenvolver acções que lhes permitem obter ganhos particulares.

5.1.2 Alfândegas

Segundo o Estatuto Orgânico das Alfândegas de Moçambique (Decreto Presidencial nº 04/2000 de 17 de Março), as Alfândegas são um órgão do aparelho de Estado, de natureza paramilitar, com âmbito de actuação em todo o território aduaneiro da República de Moçambique, organizada em seguintes unidades: Direcção Geral, Conselho das Alfândegas, Direcções e Direcções Regionais, cujas sub-unidades são: os terminais aduaneiros, incluindo portos marítimos, estações ferroviárias, armazéns postais e passagens de *pipeline*, aeródromos internacionais onde ou através dos quais as mercadorias podem entrar ou sair do território aduaneiro; Os recintos alfandegados da zona primária, nomeadamente pátios, armazéns, armazéns aduaneiros, lojas francas, zonas francas, depósitos de remessas postais internacionais, locais destinados à verificação de bagagens destinadas ao exterior ou dele procedentes e quaisquer outros locais destinados à movimentação e depósito de mercadorias que permaneçam sob controlo aduaneiro; Estâncias aduaneiras; e os destacamentos das brigadas móveis.

Nesse contexto, as Alfândegas de Moçambique têm competências para:

- Fiscalizar e exercer o policiamento fiscal da zona primária, ininterruptamente, em qualquer dia ou hora em que haja manuseamento de mercadorias ou intermitentemente através de visitas de fiscalização aduaneira;
- Fiscalizar e exercer policiamento fiscal sobre as entradas, permanências, movimentação e saída de pessoas, meios de transporte, unidades de carga e mercadorias da zona primária;
- Fiscalizar as zonas secundárias, proceder a buscas e varejos e solicitar documentos e registos que comprovem o cumprimento da lei aduaneira;
- Proceder, com as formalidades devidas, a buscas quer pessoais, quer em estabelecimentos de venda, depósitos, casas de habitação, embarcações ou quaisquer outros locais, quando haja motivos fundados de suspeita de infracção à lei aduaneira;

- Estabelecer postos de verificação aduaneira em qualquer ponto da zona secundária a fim de controlar as mercadorias em trânsito, ou realizar controlo pós-importação;
- Prestar, de um modo geral, o auxílio que lhes seja solicitado por quaisquer autoridades, para o integral cumprimento das leis, sem prejuízo dos serviços aduaneiros e fiscais;
- Prover, em todos os outros casos em que, por função própria ou não, tenham ou venham a ter que intervir. (Ibid).

Segundo Mosse e Cortez (2006c:9), a corrupção nas Alfândegas acontece no desenvolvimento das suas funções-chave, nomeadamente:

- A função de colecta de receitas: a colecta de receitas, tarifas e de imposições aduaneiras sobre as importações e exportações de bens;

- A função de controlo: através da prevenção da importação ilegal de bens como drogas e armas, assegurando igualmente que a importação e a exportação observem os *standards* internacionais de saúde, assim como a monitoria e sancionamento das práticas de desvios.

Com efeito, esta pesquisa procura analisar os serviços de desalfandegamento de mercadorias e viaturas nos terminais aduaneiros, que se consubstanciam na colecta de receitas, tarifas e de imposições aduaneiras.

Segundo Mosse e Cortez (2006c), os sistemas complexos e restritivos trazem oportunidades para a corrupção pois dificultam a interpretação por parte dos utentes e permitem que funcionários se aproveitem da complexidade para extraírem chantagens Por seu turno, as altas tarifas aduaneiras induzem a fuga ao fisco, assim como a existência de barreiras de ordem não tarifária; e os fracos sistemas de controlo e supervisão criam um clima de impunidade que alimenta a corrupção.

> *A falta de domínio sobre a pauta aduaneira por parte de novos despachantes e importadores têm criado oportunidades para a corrupção, na medida em que os já mencionados novos operadores na área se disponibilizam a pagar suborno com o intuito de garantir que seus*

> *despachos de autorização de saída de mercadorias estejam prontos sem nenhum constrangimento*[41].

Por outro lado,

> *A fuga ao fisco motivada pelas altas tarifas aduaneiras tem tido cobertura de vários funcionários sendo os que se encontram o posto de cobrança, o que se encontram desdobrados ao longo do percurso por onde a mercadoria passa até o local de descarga, uma vez que em todos os postos de controlo o transportador se vê obrigado a pagar suborno por falta de comprovativo de pagamento das imposições aduaneiras*[42].

A 2ª PNGC, aponta que existe uma certa propensão dos cidadãos subornarem os funcionários e agentes do Estado, em troca de algum favor. Estes subornos, via da regra, verificam-se quando os utentes dos serviços procuram acelerar a tramitação dos seus processos. Por outro lado, a lentidão verificada nos procedimentos burocráticos tendem a forçar os cidadãos a envolverem-se em esquemas de corrupção. O objectivo final dos utentes é de acelerar a resolução das suas preocupações. (CEEI/ISRI, 2010:14).

> "*A existência de vários expedientes por tramitar é frequentemente usada como alegação para um pacto corrupto entre os funcionários das Alfândegas e os interessados (Despachantes aduaneiros e Importadores). Geralmente, a iniciativa pode partir de qualquer um dos lados, onde o interessado compromete-se a pagar um determinado valor ao alfandegário para que seu processo não obedeça a ordem de chegada, devendo este ter o despacho em menos tempo*[43]".

Nesse caso, o excesso de burocracia que pode também ser denominado de burocratismo[44] tem sido uma das causas da corrupção na prestação dos serviços públicos, cujas manifestações são, entre outras:

- Excesso de formalismos - apego inflexível dos funcionários aos regulamentos e rotinas causando a ineficiência à organização;

[41] Agente das Alfândegas entrevistado no dia 18 de Abril de 2016
[42] Utente das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016
[43] Agente das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016

[44] É uma disfunção da essência da burocracia (…) consiste no domínio excessivo ou influência abusiva da burocracia, típico de organização, sector ou repartição onde o volume de papel de documentos se multiplica e se avoluma impedindo soluções rápidas e ou eficientes. (CIRESP, 2006).

- Demasiados passos e intervenientes - no processo de tramitação (entre a petição e decisão) de documentos;
- Resistência à mudança - recusa e falta de interesse nas alternativas de melhorar a prestação de serviços através da racionalização de procedimentos;
- Categorização das decisões - a prestação de serviços favorece aos utentes com quem se tem laços pessoais, étnicos, regionais ou outro tipo de afinidades, e àqueles que tem a capacidade de pagar o suborno;
- Autoritarismo - preso às rotinas ineficientes o funcionário público exerce autoridade exacerbada sobre o público que não tem outra alternativa senão conformar-se ou subornar;
- Despersonalização do relacionamento - a organização burocratizada, estabelece uma distância entre o servidor público e o utente, através da forma pouco interactiva de organização do espaço, a cultura de atendimento desprovida de cortesia e tolerância às necessidades específicas de cada cidadão. (CIRESP,2006).

Assim, a existência do Burocratismo cria uma cultura, oportunidades e ambiente propícios para o florescimento de práticas corruptas. (Ibid).

Outro elemento que propicia a corrupção nestes serviços é o poder que os servidores têm de decidir sobre a necessidade ou não de inspecção de determinados tipos de mercadoria ou viaturas, situação que faz com que os donos das mercadorias se disponibilizem a pagar suborno caso não queiram que suas mercadorias sejam inspecionadas por questões de tempo ou por outros motivos[45].

Aqui, urge-nos revisitar os preceitos apresentados por Rose-Ackerman (2006), segundo os quais quando um funcionário público tem o poder de decisão sobre a distribuição de um bem ou determinados serviços e não tem obrigatoriedade de prestação contas, cria-se um ambiente propício para que os funcionários públicos se comportem como caçadores de renda.

Assim, importa ressaltar uma vez mais que como esclarece Spector (2005:2), o uso abusivo dos cargos públicos para ganhos particulares em Moçambique é facilitado por factores como o ambiente institucional e político, especificamente: o domínio, por um único partido, de

[45] Utente das Alfândegas entrevistado no dia 18 de Abril de 2016

todos os braços do governo, facto que mina o conceito e a prática de controlo e fiscalização; a falta de responsabilização directa perante os cidadãos e mecanismos de controlo inadequados para detectar os abusos; a aplicação arbitrária da lei para favorecer pessoas com ligações políticas; a inexistência de um envolvimento considerável e significativo da sociedade civil no governo e a fraca capacidade da sociedade civil, só para citar alguns elementos.

5.2 Medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção

O Plano Estratégico do GCCC[46] (2011-2014), aponta que a corrupção constitui preocupação do Governo desde a independência nacional. Nesse contexto, foram feitas diversas abordagens, produzida legislação pertinente, aprovadas políticas nacionais e sectoriais, estratégicas e implementados planos com vista a prevenir e combater a corrupção em todos os sectores da sociedade, com destaque para a função pública, como é o caso da Estratégia Anti-corrupção e do seu respectivo Plano de Acção.

5.2.1 Estratégia Anti-corrupção (2006-2010)

No âmbito do engajamento do Governo de Moçambique no controlo e combate à corrupção, e com base nos resultados da 1ª PNGC, foi elaborada a Estratégia Anti-corrupção 2006-2010, parte integrante da Estratégia Global da Reforma Sector Público e o respectivo Plano de Acção Nacional de Combate à corrupção, com o objectivo de melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão e desenvolver um ambiente favorável ao crescimento do sector privado. A Estratégia Global da Reforma do Sector Público resulta do diagnóstico feito sobre os principais problemas que atribulam o sector público, do qual emergiu a identificação de actividades estratégicas a serem implementadas nas seguintes componentes: racionalização das estruturas de prestação de serviços públicos; política de desenvolvimento de recursos humanos; gestão dos processos de políticas públicas; gestão financeira; e boa governação e combate à corrupção. (CIRESP, 2006:2).

Em termos de abordagem, a EAC propõe-se a ser uma abordagem compreensiva de combate à corrupção, combinando medidas preventivas, consubstanciadas na melhoria dos sistemas e procedimentos administrativos, com intervenções específicas de combate à corrupção. Este instrumento legal também se propõe a consolidar o sistema nacional de integridade, através

[46] Gabinete Central de Combate à Corrupção

do diálogo e articulação entre o Estado, a sociedade civil e o sector privado. (Macuane et al 2009).

Nesse contexto, a EAC menciona alguns problemas diagnosticados sendo que os que mais interessam para este estudo são:

- Estruturas e processos de prestação de serviços públicos: os aspectos identificados como problemáticos são ainda a existência de uma dimensão inadequada do sector público, face à natureza e escala dos serviços a serem prestados;
- Governação e corrupção: fraqueza nos sistemas e mecanismos das organizações públicas para exigir o cumprimento da lei; prevalência de mecanismos ineficientes e deficientes de exame das contas do Estado; fraqueza dos órgãos de defesa, da legalidade e de protecção dos direitos dos cidadãos nas suas relações com o Estado; ausência de transparência na gestão do bem público e; incipiente participação da sociedade civil e sector privado na tomada de decisões, monitoria e avaliação da sua implementação. (CIRESP, 2006).

Com o efeito, tomando em consideração as várias experiências de combate à corrupção, a EAC preconiza como acções mais recomendáveis:

- Racionalização e simplificação dos processos administrativos;
- Redução do poder discricionário dos funcionários públicos no exercício das suas funções;
- Desenvolvimento na administração pública da cultura de uma gestão orientada para resultados concretos;
- Fortalecimento do processo e mecanismos de prestação de contas na gestão financeira, patrimonial e *procurement* público;
- Estabelecimento dos mecanismos de participação da sociedade civil e sector privado na acção governativa;
- Incremento das acções de julgamento dos casos de corrupção como forma de desencorajar o desenvolvimento da cultura de impunidade porque este fenómeno, é efectivamente, o motor da corrupção;
- Promoção e materialização do processo de descentralização da acção governativa por forma a levar as decisões do governo mais próximas do cidadão. (CIRESP 2006:21).

5.2.2 Plano de Acção Nacional 2007-2010

Segundo a CIRESP (2006:3), para efeitos de operacionalização da EAC, em 2007 foi aprovado o Plano de Acção Nacional de Combate à Corrupção, pelo que a implementação da EAC será analisada tendo em conta o grau de implementação das actividades do PAN. O PAN tinha como foco cinco sectores considerados essenciais: Interior, Justiça, Finanças, Educação e Saúde, e que integra um conjunto de acções de curto, médio e longo prazos, para um período de 5 anos. As acções de curto prazo previstas para 2006 visavam assegurar a integridade e transparência, fortalecer a liderança do sector público, reforçar o Estado de Direito, combater o burocratismo e promover a responsabilização. Por outro lado, as acções de médio e longo prazos abarcam medidas de impacto mais amplo nos ramos legal e judicial; de âmbito institucional e administrativo; bem como medidas voltadas ao sector privado, às comunidades e à sociedade civil, com a finalidade de aproximar a decisão ao beneficiário, subordinar o poder discricionário à lei, substituir o monopólio do poder pessoal pelo institucional, aumentando desse modo o nível e eficácia na prestação de serviços e, consequentemente, a implantação da transparência e o combate à corrupção como uma acção permanente.

A EAC tinha como objectivo geral: Estratégia Anti-corrupção implementada efectivamente, resultando na redução significativa dos níveis de corrupção no sector público e aumento da transparência e prestação de contas no sector público. (PAN revisto, 2009-2010).

Com efeito, serão aqui tomadas em consideração apenas as actividades dos sectores directamente ligados aos serviços que constituem objecto neste estudo, que são o Ministério do Interior (MINT) e o das Finanças.

Quadro 1 - Objectivo 1: Simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia e eficiência na prestação de serviços ao cidadão.

Sector	Resultados	Actividades
MINT	Maior eficiência, qualidade equidade e integridade na prestação de serviços ao cidadão.	Aumento da capacidade de produção de Bilhetes de identidade nos Centros regionais. Melhoria dos mecanismos de controlo interno na emissão do BI e introdução de elementos de segurança no BI.
FINANÇAS	Melhorada a prestação de serviços e Transparência na	Simplificar os formulários, procedimentos e instruções de

	área de Impostos e Auditoria.	liquidação de impostos internos e do comércio externo. Rever a legislação e realizar outras diligências necessárias com vista à concretização do pagamento de impostos por via bancária ou electrónica. Criar serviços da AT de atendimento e orientação dos contribuintes, agentes económicos e público em geral junto aos Balcões de Atendimento Único (BAUs). Criação de linhas verdes para informação e registo de reclamações e contribuições dos contribuintes, agentes económicos e público em geral.

Fonte: PAN revisto, 2009-2010.

Quadro 2 - Objectivo 2: Estabelecer/desenvolver uma cultura de transparência, de isenção, de integridade e de responsabilização públicas.

Sector	Resultado	Actividades
MINT	Reduzidos os níveis de Corrupção no MINT em particular na PT.	Elaboração de um Código de Conduta. Revisão dos mecanismos de denúncia e reclamações: Linha verde, Livro de reclamações e Caixa de denúncias e reclamações. Criação de mecanismos de protecção de testemunhas e denunciantes no quadro da revisão da Lei Anti-Corrupção. Divulgação das listas de trabalhadores envolvidos em actos de corrupção. Monitorar e avaliar o trabalho dos Conselhos de Ética e Disciplia ao nível provincial. Criação da Comissão Anti-corrupção.
FINANÇAS	Melhorada a eficiência e eficácia dos funcionários.	Rever e implementar o Estatuto do Funcionário da AT. Distribuir e disseminar o Código de Conduta por todos os funcionários da AT. Diagnosticar os níveis de corrupção na AT com vista ao desenho e aprovação da Estratégia de Promoção da Integridade, Prevenção e Combate à Corrupção e Outro Tipo de Irregularidades.

Fonte: PAN revisto, 2009-2010.

Quadro 3 - Objectivo 4: Fortalecer o sistema financeiro e imprimir transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira orçamental e patrimonial**.**

Sector	Resultados	Actividades
MINT	Melhorada a eficiência da gestão administrativa e financeira do MINT.	Consolidação do Sistema de pagamento de salários via Banco. Revisão do Sistema interno de cobranças. Monitorar e avaliar a implementação do Decreto n° 54⁄ 2005 de 17 de Dezembro. Monitorar e avaliar o cumprimento das normas do SISTAFE. Revisão dos mecanismos de gestão financeira das multas cobradas pela PT.

FINANÇAS	Melhorada a transparência no processo de aquisição de bens e serviços para o Estado. Melhorada a eficiência da gestão patrimonial. Melhorada a qualidade de auditoria, inspecção e controlo interno.	Divulgação e implementação do novo Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro. Criação de um sistema informático referente a gestão do património do Estado, que engloba as seguintes componentes: a) Cadastro e Tombo dos bens; b) Inventariação do Património; c) Avaliação dos bens d) Alienação de Imóveis; e) Alienação de Empresas; f) Alienação de viaturas; Aquisição de Bens e Serviços e Abate dos Bens do Estado. Desenvolver e implementar um plano de capacitação de auditores fiscais em matéria de auditoria aos megaprojectos e instituições financeiras, incluindo seguradoras e corretores de seguros; Estabelecimento das Unidades Regionais da Direcção de Auditoria, Fiscalização e Investigação (DAFI) da Direcção Geral de Impostos (DGI) no Norte, Centro e Sul do País.

Fonte: PAN revisto, 2009-2010.

Quadro 4 - Objectivo 5: Melhorar os níveis de consciência e participação da sociedade e do sector privado no combate à corrupção.

Sector	Resultados	Actividades
MINT	Fortalecida a capacidade da sociedade civil em participar activamente no combate à corrupção.	Realização de acções de capacitação voltada à sociedade civil sobre legislação e funcionamento do sector. Criação da Lei sobre Policiamento Comunitário e Voluntário.
FINANÇAS	Maior conhecimento, compreensão e cumprimento das obrigações fiscais por parte dos agentes económicos e cidadãos em geral.	Determinar a legislação e procedimentos aduaneiros a merecer tradução para a língua Inglesa; reunir as traduções já disponíveis e traduzir o que estiver em falta e disponibilizar no website da AT.

Fonte: PAN revisto, 2009-2010.

Quadro 5 - Objectivo 7: Assegurar a implementação eficaz da Estratégia Anti-corrupção, através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais.

Sector	Resultados	Actividades
MINT	Implementada a Estratégia Anti-corrupção no MINT.	Criação da Comissão técnica da Estratégia Anti-corrupção. Elaboração do plano de, monitoria e supervisão da implementação da EAC.

FINANÇAS	Estratégia implementada e devidamente monitorada no sector.	Criação de comités de monitoria e supervisão do plano. Elaboração de um plano de monitoria e respectivo quadro lógico. Implementação do plano de monitoria e supervisão. Introdução de Instrumentos padrão de pesquisa de satisfação em todos os serviços reformulados.

Fonte: PAN revisto, 2009-2010.

5.3 Grau de implementação da EAC e seu impacto nos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas

Na secção anterior procurou-se apresentar os objectivos da EAC, os resultados e as actividades do PAN particularmente para o Ministério do Interior e das Finanças, a partir dos quais se poderá aferir o grau de implementação das actividades dos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas e o seu impacto.

Como é sabido a prestação de serviços públicos é feita dentro de parâmetros legalmente estabelecidos, o que inclui a observância dos códigos de conduta institucional afim de garantir a satisfação do público utente, da mesma forma que os organismos de combate à corrupção cuja criação está prevista no PAN visam reduzir os índices de corrupção entre os cidadãos e os servidores públicos durante a execução das suas funções. Nesse contexto, lançando o olhar para as actividades cuja efectiva implementação impacta na qualidade dos serviços prestados pelos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas temos:

Quadro 6 - Actividades do PAN cujo impacto abarca servidores da Polícia

Actividades	Grau de cumprimento
Realização de seminários e debates colectivos sobre o Dec. nº 30/2001, o EGFE, a EAC, Regulamentos Internos, Ordens e Instruções;	Realizada
Revitalização dos Conselhos de Ética e Disciplina a nível do Comando Geral e províncias;	Realizada
Criação de Comissão Anti-corrupção no MINT	Realizada
Elaboração de código de conduta	Não realizada
Elaboração do regulamento de funcionamento	Não há dados

Fonte: Elaborado pela autora à luz dos dados disponíveis na obra Macuane *et al*, 2009

Quadro 7 - Actividades do PAN cujo impacto abarca servidores das Alfândegas

Actividades	Grau de cumprimento
Disseminação do Decreto n.º 30/2001, de 15 Outubro	Realizada

Implementação do Código de conduta	Realizada
Implementação do Estatuto do Funcionário da Administração Tributária dos Impostos	Realizada mas ainda não concluída.
Estabelecimento das Unidades Regionais de Auditoria, Fiscalização Tributária e Inspecção Fiscal no Norte, Centro e Sul do País	Realizada

Fonte: Elaborado pela autora à luz dos dados disponíveis na obra Macuane *et al*, 2009

Importa recordar que a EAC indica como alguns dos indicadores do seu objectivo geral: a posição de Moçambique nos *rankings* internacionais de corrupção (Fontes: Relatórios de Integridade Pública, CPIA, Índice de Percepção da Corrupção/Transparência Internacional); a percepção sobre o nível de corrupção no sector público (Fontes: Estudos Nacionais de Governação e Corrupção); o número de Serviços considerados de boa qualidade (Fonte: estudos de satisfação de clientes; Estudo Nacional de Governação e Corrupção); entre outros.

É nesse contexto que o presente estudo tomou em consideração algumas das mencionadas pesquisas, a fim de discutir melhor o impacto da EAC nos serviços prestados na Polícia e nas Alfândegas. Com efeito, estes elementos serão discutidos em simultâneo para os dois sub-sectores, dada a similaridade dos resultados obtidos.

De forma preliminar importa sublinhar que relatórios sobre índice da corrupção que se baseiam em inquéritos destinados à cidadãos apontam que os seus Governos pouco se engajam no combate à corrupção. O Global *Corruption Barometer* 2006[47] por exemplo, aponta que apenas um em cada cinco entrevistados em todo o mundo acredita que o seu governo é eficaz no combate à corrupção e quase dois em cada cinco, dizem que as medidas do governo não são eficazes. Por outro lado, no Global *Corruption Barometer* 2010[48], cidadãos inquiridos sobre a redução ou não dos índices de corrupção nos seus países revelaram que os índices de corrupção continuam elevados, sendo que apenas 21% aponta que a corrupção decresceu, contra cerca de 23% que considera que manteve e 56% que considera que a corrupção aumentou.

Sobre a EAC, importa referir que de um modo geral, a maior parte das actividades do seu plano de acção, especificamente as que exercem influencia nos sub-sectores da Polícia e das Alfândegas, foram realizadas, embora nem todas ao mesmo ritmo e nem ao ritmo desejável. Pese embora a sua realização, o facto de as pesquisas nacionais e internacionais apontarem para a prevalência da corrupção, revela a falta de mudança entre os períodos antes e pós

[47] Disponível no **http://www.transparency.org**
[48] Disponível no **http://www.transparency.org**

reforma, o que conduz à percepção de que as medidas em análise tiveram um fraco impacto no combate à corrupção.

"*As actividades do Plano de Acção Nacional (2007-2010), foram implementadas, embora nem todas com o mesmo progresso. Por outro lado, a sua implementação teve um baixo ou imperceptível impacto*". ACS (2009), *op cit* Macuane, *et al*. (2009a:33).

Com o mesmo espírito, a 2ª.PNGC, realizada em 2010, período supostamente após realização das actividades do PAN, aponta a Polícia e as Alfândegas como sendo as instituições muito desonestas, ideia comungada por alguns servidores públicos:

> *"…a corrupção na Polícia em particular na Polícia de trânsito tem ganhado contornos alarmantes, pois à medida que o tempo passa o número de casos divulgados nos órgãos de comunicação social tem aumentado, da mesma forma que é comum ouvir cidadãos revelando seu descontentamento sobre este assunto em locais de lazer, transportes públicos, escolas entre outros"*[49].

Estudos realizados em 2005, 2008 e 2012 pela fundação *Afrobarometer*, cujo período de sondagem coincide com o tempo de vigência da realização das actividades do PAN, tiveram resultados similares, ao revelaram que os funcionários públicos em particular a Polícia e os alfandegários têm uma grande propensão em praticar a corrupção.

O inquérito da fundação *Afrobarometer* incide igualmente sobre questões como confiança dos cidadãos para com o Presidente da República, Assembleia da República, Comissão Nacional de Eleições, Autoridade tributária, Polícia, Tribunais entre outros, onde apesar de na maior parte das vezes os cidadãos revelarem que confiam nestas instituições formais, os analistas chamam atenção para o facto de as amostras dos entrevistados cobrirem homens e mulheres, pobres e ricos, centros urbanos e rurais, em todos níveis de educação, facto que faz com que pessoas pouco informadas sobre como funcionam as referidas instituições declarem que as confiam. Nesse contexto, importa realçar que estudos da fundação *Afrobarometer* elucidam que a falta de informação sobre como funcionam as instituições influencia nas interpretações que podem ser feitas sobre o bom funcionamento ou não das mesmas, limitando-se em confiá-las. Por exemplo, os indivíduos que confiam no Presidente da

[49] Polícia de trânsito – entrevistado no dia 11 de Abril de 2016

República são menos prováveis de perceber corrupção no Presidente da República e nos funcionários da presidência. (Shenga *et al*, 2013).

Por seu turno, as pesquisas elaboradas pela organização *Betelsmann Transformatios Index* entre o período 2006 e 2012, que igual aos outros estudos reflecte o periodo "pós implementação do PAN", que analisam o estado da democracia, da economia de mercado, a qualidade da gestão política, recorrendo à factores como os desafios estruturais, a intensidade de conflitos e a intervenção da sociedade civil para aferir o grau de dificuldade associada à gestão da transformação, revelam que Moçambique não mostra tendência única de melhoramento de performance, uma vez que os resultados oscilam[50]. Este fenómeno revela que os índices da corrupção podem ter mesma tendência, na medida em que alguns autores como a CIRESP (2006), advogam que o estado da democracia, o tipo de gestão, a liderança entre outros, são alguns dos factores que induzem os funcionários e os cidadão a praticarem a corrupção.

> *"Quando a democracia é exercida de forma danosa onde os dirigentes se preocupam em satisfazer seus interesses pessoais ou de seus partidos[51], ainda que estes colidam com o bem estar da sociedade, cria-se uma situação em que os cidadãos incluíndo os funcionários públicos sentem que o sistema de governação está a falhar, e acreditam que cada um se preoupa em maximizar seus interesses particulares, optando estes por acções nas quais poderão também maximizar seu ganhos individualmente, ainda que de forma ilícita"*[52].

A questão do suborno na função pública amplamente explorada em diversos estudos como sendo a que intermedeia as relações entre funcionários públicos e utentes durante a prestação dos serviços públicos, também tem sido objecto de estudo nas pesquisas da organização Transparência Internacional, cujos resultados também apontam para uma oscilação da performace de Moçambique, no que concerne à sua prevalência, impunidade da corrupção, capacidade dos cidadãos em responsabilizar os seus representantes e a funcionalidade ou não

[50] Vide o anexo 8.6

[51] Caso das isenções aduaneiras para partidos políticos que nas palavras do entrevistado são usualmente desviadas para importação de viaturas de pessoas singulares; a actual dívida pública adquirida sem observância da lei, entre outros.

[52] Agente das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016

das instituições no período compreendido entre 2004 e 2010[53], facto que conduz à percepção de que a prática ainda é comum no sector público moçambicano.

Detalhadamente, os referidos resultados apontam que em 2006, num universo de 163 países inquiridos Moçambique ocupou a 99ª posição. Nos três anos seguintes (2007, 2008 e 2009), foram alvo de inquérito 180 países, tendo o país ocupado a 111ª, 126ª, 130ª, posição respectivamente, sendo que em 2010, o estudo cobriu 178 países, onde Moçambique ocupou a posição 116. Facto curioso é que dos resultados da Transparência Internacional acima apresentados o nível mais baixo da corrupção observa-se justamente em 2006, ano em que se concebe a EAC, instrumento de combate à corrupção em análise, sendo que durante todo o processo da sua implementação os índices tendiam a subir. Apesar de em 2010 os índices terem baixado, estes não alcançaram nível obtido em 2006 que é o mais baixo de todo período em análise.

Importa referir que nos sub-sectores em estudo a Estratégia Anti-corrupção é amplamente conhecida, contudo pouco acredita-se que esta tenha tido impacto considerável, uma vez que os casos de corrupção continuam a caracterizar estas áreas.

> *A Estratégia Anti-corrupção é um instrumento que revela o engajamento do Governo no combate à corrupção, contudo dificilmente se pode "mensurar" o seu impacto para a área dos serviços públicos, uma vez que as actividades que exercem influência sobre estes serviços são ligados ao estabelecimento de códigos de conduta institucional, cujo cumprimento não depende apenas de um superior hierárquico que as faça cumprir, mas também de um corpo de colaboradores interessados no processo*[54].

Nesse contexto, a frequência de casos de funcionários envolvidos em esquemas corruptos divulgados no *média* e à nível das suas instituições são apontados como evidência de que esta prática continua a caracterizar os servidores públicos, sendo que esta é considerada apenas uma parte do que realmente acontece, uma vez que também ocorrem casos que não são do domínio público pelo facto de alguns cidadãos ainda absterem-se do uso dos mecanismos de denúncia.

> *Seria optimismo demais afirmar que a implementação da EAC trouxe mudanças significativas em termos da redução do envolvimento na corrupção de funcionários incumbidos na*

[53] Vide o anexo 8.7
[54] Gestor das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016

> *prestação de serviços públicos, pois o média continua a reportar casos de género. Por outro lado, pode se afirmar que o índice da corrupção é mais elevado do que aquilo que as estatísticas revelam, uma vez que também ocorrem casos que não são divulgados pelos cidadãos, alegadamente porque os mecanismos de denúncia pouco funcionam na responsabilização dos implicados*[55].

Na mesma ordem de ideias, existem casos em que as denúncias não são feitas porque o cidadão que devia o fazer é quem alicia o funcionar público a aceitar valores monetários para tratar com celeridade assuntos de seu interesse ou acobertar alguma irregularidade. Nesse contexto, o funcionário aliciado envolve-se no esquema seguro de que não será denunciado. Casos desta natureza são igualmente inclusos nas estatísticas não conhecidas, dado que raras vezes se houve falar de funcionários que denunciam cidadãos por corrupção.

Igualmente, cidadãos utentes dos serviços prestados pelos sub-sectores em estudo reconhecem que as medidas de combate à corrupção revelam o engajamento do Governo nesse contexto, contudo apontam que estas ainda estão aquém do desejado, visto que até agora a troca de favores caracterizada pelo pagamento de suborno ainda constitui prática frequente nestas duas áreas de serviço, onde quem não colabora fica no "prejuízo"[56].

Com efeito, os elementos ora levantados fazem com que os entrevistados assumam que as EAC teve um impacto reduzido, pois ainda que os relatórios de índice de corrupção apresentassem uma redução dos casos de corrupção, o que não é o caso, há que se tomar em conta casos que simplesmente passam pelo anonimato. Por outro lado, dada a sensibilização que se tem feito sobre a participação da sociedade civil no combate à corrupção os servidores públicos também tomam suas medidas, no sentido de garantir que os seus esquemas não sejam tratados em público.

Assim, seria controverso afirmar que a EAC teve impacto considerável, sendo que as pesquisas apontadas como sendo indicadores do seu plano de acção revelam a persistência da corrupção no sector público particularmente na Policia e nas Alfândegas. Mesmo avaliando sob perspectiva de alguns autores como é o caso de Van den Bosch e Cantillon (2008), segundo a qual o impacto de certos tipos de políticas, como as destinadas ao combate à corrupção não se faz sentir de imediato, continuamos afirmando que estas medidas tiveram

[55] Agente da Polícia entrevistado no dia 11 de Abril de 2016
[56] Utentes da Polícia e das Alfândegas entrevistados nos dias 12 e 18 de Abril de 2016

reduzido impacto uma vez que relatórios do *Corruption Barometer* de 2010 e 2013, numa avaliação que varia na escala de 1 à 5, onde 1 corresponde à baixo nível de corrupção e 5 extremamente corrupto, revelam que a Polícia passou de 4.3 para 4.4 pontos, sendo que os outros funcionários públicos passaram de 3.7 para 4.0 pontos respectivamente[57].

Estas tendências, constituem evidências de que a corrupção continua aumentado. Nesse contexto, o fraco impacto das medidas anti-corrupção que tem vindo a ser mencionado desde a problematização deste estudo é o factor que desperta interesse em perceber os seus motivos. Assim, importa recordar que como preconiza a hipótese do presente estudo, a provável causa do reduzido impacto das medidas de combate à corrupção tem a ver com a limitada capacidade do supervisor em garantir o cumprimento por parte dos seus colaboradores, ou o desafio de garantir que os actores envolvidos nas reformas (funcionários) se identifiquem com elas e colaborem com o processo de implementação. Este, será o ponto de discussão na secção seguinte.

5.4 Relação Principal-Agente. Uma explicação para a prevalência da corrupção.

Esta secção está reservada à análise dos dados, tendo como base a hipótese anteriormente avançada, segundo a qual "As medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção têm um impacto reduzido devido à limitada capacidade do supervisor em induzir os funcionários públicos na execução das reformas", apoiando-se igualmente na teoria que norteia o presente estudo, segundo a qual os supervisores são muito limitados em sua capacidade de controlar o comportamento do subordinado. (Brehm e Gates:1997). Com efeito, serão a seguir analisados os dois sub-sectores de forma separada.

i. Polícia

A limitada capacidade do Principal em controlar seu Agente, é amplamente discutida por autores que analisam a corrupção, como é o caso de Brehm e Gates (1997), Lambsdorff (2008) só para mencionar alguns.

Brehm e Gates (1997), reconhecem os esforços significativos para restringir as escolhas burocráticas em diferentes estados, contudo afirmam que os burocratas possuem graus

[57] Disponível no Mozambique 2013 - Worlds's largest opinion survey on corruption - Transparency International.

significativos de poder discricionário que criam novas oportunidades para práticas corruptas, surtindo, por conseguinte, efeito na vida dos cidadãos.

É complicado garantir que os funcionários respeitem as regras estabelecidas, não só pelo facto destes nalguns casos trabalharem fora dos escritórios, porque mesmo dentro destes, se o funcionário tiver intenção de envolver-se em actos corruptos, este pode procurar encontrar um meio-termo que garanta o pacto corrupto, ainda que a troca do benefício não seja no seu local de trabalho. De igual forma, é complicado garantir que os funcionários comportem-se dentro dos parâmetros estabelecidos pelos códigos de conduta institucional, porque estes podem o fazer apenas na presença de seus dirigentes.[58]

Os códigos de conduta constituem uma identidade institucional que estabelece as regras de acção. Para se averiguar a observância ou não dos códigos de conduta por parte dos funcionários, é necessário avaliar os seus indicadores comportamentais.

Observe-se que apesar da maior parte das actividades do PAN em particular as que impactam sobre o sub-sector da Polícia ter sido realizada, os casos de corrupção continuam em alta, prova disto são as diversas pesquisas de governação e corrupção, de transparência, de prática de suborno em particular na Polícia e nas Alfândegas, de estado de democracia e desempenho económico, amplamente explorados ao longo deste estudo, como os elaborados pelas organizações BTI, Transparência Internacional, *Afrobarometer*, entre outros, que continuam a revelar resultados pouco animadores.

Para o caso particular do objectivo 2 do PAN, muitas das actividades propostas e implementadas são pertinentes, como apontam alguns estudos como o de Mosse e Cortez (2006c:25) "…*os códigos de conduta têm um enorme potencial de evitar a corrupção e a má conduta na administração. Bons códigos de conduta para além de identificarem o perfil do comportamento, também incluem sansões a serem aplicadas em caso de desvio das normas, assim como estabelecem um quadro para a remoção ou regulação de conflito de interesses*".

Contudo, alguns autores como Macuane *et al* (2009a), lamentam o facto de no PAN se fazer menção apenas à aspectos normativos de conduta e ética profissional, deixando de fora os

[58] Comandante da Polícia entrevistado no dia 11 de Abril de 2016

mecanismos de garantia de sua execução e transparência propostos pelo já mencionado objectivo.

Uma vez criados os códigos de conduta, surge uma outra questão não menos importante, que tem a ver com a garantia de que os funcionários vão agir dentro dos parâmetros estabelecidos pelos referidos códigos. O mesmo pode ser dito sobre outras actividades mencionados na secção anterior como é o caso de: Criação da Comissão Anti-corrupção; Elaboração do Regulamento de Funcionamento; Criação de um comité de desenvolvimento, implementação e monitoria da estratégia, composto por técnicos das áreas abrangidas pela estratégia; entre outras.

Uma análise exaustiva às actividades acima mencionadas permite a percepção de que a sua exitosa concepção ou implementação poderá permitir a satisfação do público utente dos serviços prestados pela Polícia: com a criação da Comissão Anti-corrupção por exemplo espera-se que esta reduza consideravelmente os índices de corrupção no sector público em particular na garantia da ordem e tranquilidade públicas, e em outras actividades desenvolvidas pela Polícia, da mesma forma que espera-se que os códigos de conduta sejam observados pelos servidores públicos durante o exercício das suas funções. Contudo, ainda que a Comissão Anti-corrupção tenha sido criada, que garantias se pode ter de que a mesma é composta por pessoas íntegras? Que garantias se pode ter de que não há corruptos infiltrados na referida comissão? Não se pode esquecer que a Comissão Anti-corrupção é composta por pessoas, e que estas podem-se deixar aliciar por situações ilícitas.

"*…existe uma grande tendência em se acreditar que na Brigada anti-corrupção não há corruptos, esquecendo que esta é composta por pessoas que se encontravam em diversos sectores, que ainda que tenham passado por alguma triagem e capacitação para fazer parte deste organismo, não deixaram de ser pessoas cada uma com as suas características*"[59].

Portanto, a existência na Comissão anti-corrupção de alguns, ainda que poucos, funcionários que se identificam com práticas corruptas ou que tenham laços de amizade com funcionários corruptos constitui um factor de risco, na medida em que ao protegé-los no lugar de denunciá-los podem desvirtuar outros elementos da corporação a optarem pela mesma via.

[59] Agente da Polícia, entrevistado no dia 13 de Abril de 2016

ii. Alfândegas

De igual forma, a maior parte das actividades do PAN em particular as que impactam sobre o sub-sector das Alfândegas foi realizada, contudo, os casos de corrupção continuam sendo motivo de preocupação, como revelam as pesquisas elaboradas à nível nacional e internacional, onde destacam-se as Alfândegas depois da Polícia.

Dada a natureza similar das actividades da Polícia e das Alfândegas, esta secção poderá apresenta resultados também similares.

A análise feita sobre os códigos de conduta, assim como a questão da criação de organismos incumbidos no combate à corrupção na prestação dos serviços públicos, também encontram espaço neste ponto. Com o estabelecimento de Unidades Regionais de Auditoria, Fiscalização Tributária e Inspecção Fiscal espera-se que reduzam os índices de actos ilícitos nas unidades de tributação fiscal ou nas terminais aduaneiras. Nesse contexto, o desafio está em garantir que estas unidades sejam compostas apenas por funcionários que se comprometam com a missão da organização ou da reforma em si, caso contrário os resultados da mesma poderão ser adulterados, a favor de seus interesses particulares.

A auditoria pode não apresentar resultados desejáveis quando os auditores defenderem seus grupos de interesse envolvidos em esquemas de corrupção, restringindo-se nesse caso a viciar os resultados[60].

Por outro lado, tendo em conta que os funcionários incumbidos na materialização das políticas anti-corrupção tem suas origens e nalgumas vezes os mecanismos de ascensão profissional são obscuros, estes podem criar mecanismos de cobertura que facilitam o envolvimento nos actos de corrupção e a não responsabilização, de funcionários de outras instituições, pertencentes às suas redes de amizade por exemplo, a fim de garantir a manutenção de laços de confiança e se calhar de cooperação[61].

Este posicionamento encontra sustento na obra de Rose-Ackerman (2006), que advoga que quando a corrupção institucionaliza-se na função pública os que deviam fazer cumprir a lei (funcionários públicos), participam na corrupção através da protecção de seus grupos de

[60] Agente das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016
[61] Agente das Alfândegas, entrevistado no dia 18 de Abril de 2016

interesse que agem fora da lei e até chegam a dar-lhes monopólio de facto na prática do crime.

Assim, Rose-Ackerman (2006), ao explorar a questão do envolvimento dos oficiais do topo (Supervisores) na corrupção, geralmente através de seus subordinados, aponta que isto decorre do facto de estes conhecerem melhor os mecanismos da troca corrupta, sendo que os ganhos obtidos da referida negociação são partilhados com os respectivos dirigentes.

Por outro lado, a participação de oficiais do topo na corrupção pode ter em vista proteger empresas com irregularidades fiscais, onde os referidos oficiais são sócios. Nesse contexto, os subordinados/colaboradores envolvem-se em esquemas corruptos com a convicção de que o exemplo vem de cima, uma vez que os gestores acobertam situações ilícitas de seus grupos de interesse no lugar de fazer cumprir os regulamentos.[62].

Aliado a isso, os que apercebem-se de ocorrência de um acto corrupto abstêm-se do uso dos mecanismos de denúncia, pois na sua óptica estes pouco funcionam na responsabilização dos funcionários implicados na corrupção, dada a cobertura dos dirigentes que deviam ser responsáveis pela aplicação das sansões. Nesse contexto, os denunciantes, importadores e Despachantes aduaneiros, por exemplo, que os denunciam acabam sofrendo represálias no processo de desalfandegamento de suas mercadorias[63].

Aliás, a falta de aplicação de sanções administrativas e judiciais contra os que praticam a corrupção é apontada na EAC como sendo um dos problemas dos quais enferma o sector público. (CIRESP,2006:12).

Mosse (2004:26), aponta que na relação Principal-Agente, há regras, leis e outras normas sociais que nalguns casos não existe a certeza de que elas serão aplicadas. O autor acrescenta que não é a frequência nem a gravidade da punição do supervisor que induzem a decisão dos agentes para cumprir as suas obrigações mas sim as disposições preexistentes dos subordinados. Esta constitui outra evidência de que os mecanismos de garantia do cumprimento das regras estabelecidas exercem função vital na implementação das reformas e no combate à corrupção em particular.

[62] Agente das Alfândegas entrevistado no dia 15 de Abril de 2016
[63] Utentes das Alfândegas entrevistados nos dias 15 e 18 de Abril de 2016

Nesse contexto, o cumprimento das normas institucionais depende dos actores envolvidos no processo, sendo que estes devem aceitá-las como sua identidade, caso contrário, o cumprimento será apenas mediante a presença do supervisor.

> *Para garantir que os funcionários pautem pela ética no exercício das suas funções é necessário que cada um seja supervisor de sí mesmo, pois é quase que impossível um dirigente garantir o cumprimento total das normas por parte dos seus subordinados. Querendo, o funcionário encontrará ou criará mecanismos para agir fora dos parâmetros estabelecidos (...) geralmente em instituições com dirigentes muito rígidos os funcionários cumprem as regras e as metas mediante a presença do dirigente, sendo que na sua ausência restringem-se a fazer greves silenciosas, sabotagens, entre outros actos que diferem dos objectivos da instituição*[64].

De um modo geral, uma análise aos dados sobre a Polícia e as Alfândegas acima apresentados conduzem à percepção de que mais do que garantir que haja supervisão, criação de organismos ligados ao combate à corrupção, deve se garantir que as pessoas que compõem os referidos organismos se identifiquem com a missão de combater a corrupção, sob pena destes se aliarem aos corruptos, adulterarem os resultados da supervisão e darem monopólio de facto à alguns grupos envolvidos na corrupção. Com efeito, estes elementos permitem-nos confirmar a hipótese ora avançada, pois feitas análises, ficou evidente a fraca capacidade dos dirigentes em controlar seus subordinados/colaboradores, facto que compromete a implementação exitosa das reformas de combate à corrupção. Nesse contexto, os anos passam, as actividades preconizadas na adopção das reformas até são realizadas, mas os efeitos na prática não se fazem sentir, pois os cidadãos continuam clamando por melhores serviços, redução da corrupção, e as diversas pesquisas sobre o desempenho de Moçambique na governação, combate à corrupção, estado de democracia, entre outros continuam a colocar o país em níveis críticos.

Dadas as limitadas capacidades do Principal em garantir o cumprimento por parte do Agente, existe uma necessidade de sensibilização dos funcionários de todas as classes, de modo com que estes se identifiquem com a causa de combate à corrupção pois como preconiza Lambsdorff (2008), as reformas anti-corrupção só terão sucesso se os envolvidos na referida reforma estiverem interessados em colaborar, pelo que não se deve ignorar as entidades a serem envolvidas no processo de implementação. Por outro lado, Brehm e Gates (1997),

[64] Gestor das Alfândegas entrevistado no dia 18 de Abril de 2016

apontam que a supervisão eficaz depende das características dos seus subordinados, e não das características da própria supervisão.

Por seu turno, Girishankar (2001), refere que as políticas são mais propensas a serem sustentáveis e irreversíveis quando elas são credíveis aos olhos dos actores de nível de gabinete, funcionários públicos em agências centrais e das linhas, e os grandes círculos eleitorais fora do governo.

Nesse contexto, o adequado seria que no combate à corrupção se privilegiassem medidas que garantam a sensibilização dos funcionários, a sua consciencialização sobre as consequências maléficas da corrupção, a sua profissionalização, de modo com que estes se identifiquem com os códigos de conduta estabelecidos e que sejam íntegros no desempenho das suas funções. Portanto existe a necessidade de criação de uma serie de incentivos para que o funcionário paute pelo bem servir e, por outro lado, uma serie de desincentivos de modo a desencorajar actos corruptos, através da elevação dos custos de transação.

Nesta assertiva, Macuane *et al* 2009 apontam que a educação desempenha um papel preponderante privilegiando valores tradicionais, virtudes individuais e sistemas de crenças que nutrem os princípios éticos dos cidadãos envolvidos no processo.

É necessário ainda que o arcabouço legislativo seja claro, objectivo e aplicável, aliado à adopção de medidas que garantam o seu cumprimento, a sua fiscalização e o fortalecimento do espírito do bem servir nos funcionários públicos.

> *"…decretar novas leis e criar novas instituições são medidas que, por si sós, não serão suficientes para o controlo e combate da corrupção, havendo por isso a necessidade de garantia acompanhamento no cumprimento das referidas leis, aumento de transparência nas instituições e a respectiva responsabilização dos que se envolvem em esquemas corruptos, o que implica um trabalho a longo prazo, onde deve privilegiar-se a providência de recursos suficientes, capacitação e profissionalização dos funcionários moçambicanos e aumento da sensibilização do público no quadro de um programa anti-corrupção coordenado e abrangente".* USAID (2005: IV).

E, Frade (2007:40), complementa, citando David Hopfer, que com base a uma comunicação apresentada no "Fórum Sobre Transparência e Corrupção" organizada a 8 e 9 de Outubro de 2007, pela Assembleia da República de Moçambique e pelo PNUD, pelo Ex-ministro da Justiça de Cabo Verde, refere que "…*é preciso instituir meios e instrumentos legais que*

previnam a corrupção e que reprimam os respectivos praticantes, criar órgãos e instituições que funcionem e façam aplicar correctamente todas as leis e medidas anti-corrupção…"

As reformas só se tornam duradoiras quando através das transformações das estruturas, dos procedimentos e das normas se transforma também a cultura institucional com os valores que se pretendem. Um dos factores mais complexos nas mudanças é a mudança de atitude, pelo que as transformações que induzem a mudança de atitude devem ser consideradas e reforçadas. (MFP:2012).

Contudo, o MFP (2012), aponta que a mudança de atitude é um processo complexo, lento e sujeito a resistências e a reincidências. Ainda assim, reconhece a importância de se implementar reformas que sirvam de catalizador para a mudança de atitude, que afectem positivamente a motivação, a auto-estima de se ser funcionário público, que incitem à cultura de trabalho e à responsabilização. Trata-se de reformas com um pacote de medidas viradas para os funcionários (direitos e deveres, benefícios, desempenho e produtividade) e àquelas que recaem sobre a fiscalização dos seus actos (responsabilização, prestação de contas e o escrutínio público dos actos de governação), bem como ao sancionamento de actos irregulares e ilegítimos.

Outrossim, as reformas transversais emanam de um pelouro[65] que tem a responsabilidade de as disseminar e fazer implementar em outros pelouros, nesse contexto, a menos que o pelouro proponente embarque numa estratégia de envolvimento dos demais para obter o seu *buy-in*, as reformas correm o risco de fracassar; por outro lado, coloca-se a questão da criação da capacidade necessária nos pelouros recipientes, condição sem a qual as reformas não poderão ser implementadas com sucesso (Ibid).

[65] Pretende significar área de serviço da administração

CAPITULO VI – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Chegado a este estágio, importa recordar que o presente estudo propôs-se a analisar "o impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no Sector público no período 2004-2010", cuja questão de partida é "porquê é que as medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção na área prestação dos serviços públicos têm impacto reduzido?".

Assim, em termos dos objectivos deste estudo os mesmos foram alcançados, na medida em que no percurso do mesmo foi discutida a questão da prestação dos serviços públicos, foram exploradas as diversas formas nas quais se manifesta a corrupção no sector público, onde ficou patente a perpetuação dos casos de corrupção em particular na Polícia e nas Alfândegas, facto que entra em consonância com as diversas pesquisas elaboradas na área e que foram exploradas no presente estudo. De igual modo, foram apresentadas as medidas do Governo que constituem objecto de análise neste estudo, que são a EAC e o seu Plano de Acção, à partir dos quais se pôde descrever as actividades preconizadas e que exercem influência sobre os servidores da Polícia e das Alfândegas, o seu grau de implementação e o seu impacto no combate à corrupção.

Mais adiante, foram apresentados dados recolhidos tendo como suporte a hipótese avançada para este estudo, segundo a qual "as medidas adoptadas pelo Governo no âmbito do combate à corrupção têm impacto reduzido devido à limitada capacidade do supervisor em induzir os funcionários públicos na execução das reformas". Cruzando as variáveis apresentadas para a operacionalização da hipótese e os pressupostos apresentados pela literatura sobre os factores que condicionam o sucesso ou fracasso das reformas, com suporte da teoria apresentada, ficou evidente a limitada capacidade que o Principal (superior hierárquico/dirigente) tem de controlar os seus agentes (subordinados/colaboradores), na medida em que os superiores hierárquicos manifestam a incapacidade de manter um controlo pleno sobre seus subordinados, sendo que estes por sua vez encontram espaço para comportar-se como caçadores de renda, desviando-se das suas reais funções e passando por cima das normas que regem os servidores públicos, ao envolverem-se em actos que visam essencialmente a satisfação de seus interesses particulares.

Este factor dificulta ainda o sucesso das reformas destinadas ao combate à corrupção, na medida em que precisa-se que sejam criados e garantidos mecanismos eficientes de que os actores envolvidos no processo de implementação se vão identificar e colaborar com as reformas em curso.

Só para recordar, no texto foi feita menção de alguns casos concretos de actividades preconizadas no PAN Revisto (2009-2010), que são tidas como realizadas como é o caso da criação de códigos de conduta, de Comissão anti-corrupção entre outras que pela sua natureza exigem que os actores envolvidos não precisem da actuação do seu superior para cumprir com as regras, pois se esse for o caso, as referidas medidas podem fracassar uma vez que os funcionários tem a capacidade de criar contornos para satisfazer seus anseios fora do domínio dos seus dirigentes. Este facto constatado e confirmado durante a recolha dos dados e a sua análise permite-nos confirmar a hipótese ora avançada neste estudo.

É nesse contexto que alguns autores que exploram a questão dos factores que condicionam o sucesso ou fracasso das reformas como é o caso de Boyne *et al* (2003), apontam que as reformas a serem adoptadas devem de alguma forma reflectir o interesse dos actores a serem envolvidos no processo de implementação.

Analisando sob esta perspectiva, a estratégia adequada de combate à corrupção pressupõe dentre outros aspectos a criação de incentivos que garantam que o funcionário público não necessite de uma mão pesada para cumprir com as regras, mas sim que este se identifique com as mesmas. Assim, o enaltecimento do alto sentido de cidadania, a consciencialização sobre o sentido dos deveres de serviço público e a inclusão de todos actores a serem envolvidos na implementação das reformas durante a adopção das mesmas também são essenciais para esse propósito. (Gaspar, 2012:9).

Reconhecendo as limitações da técnica de selecção da amostra não probabilística usada para este estudo, importa assumir e reiterar que os resultados deles decorrentes não podem ser generalizados para toda população das áreas em estudo (Polícia e Alfândegas). Porém, não retira o mérito dos resultados obtidos, uma vez que a técnica usada é reconhecida cientificamente e assume-se que ela é a melhor a ser aplicada em determinados tipos de pesquisa como é o caso desta, onde não se pôde ter acesso à toda população em estudo e igualmente não se pode assumir que toda população tem mesmas características. Com efeito,

este estudo pode ser considerado preliminar, recomendando-se nesse contexto que pesquisas de género possam prosseguir, no sentido de avaliar até que ponto os resultados dele decorrentes podem ser generalizados para toda população alvo neste estudo.

Sugere-se igualmente que as pesquisas sobre combate à corrupção tenham particular incidência sobre os mecanismos de execução das reformas; sobre como se pode garantir que por exemplo a Comissão anti-corrupção seja composta simplesmente por pessoas comprometidas com o combate à corrupção; como se pode garantir que os funcionários públicos possam cumprir com os códigos de conduta que regem suas instituições sem precisar de serem forçados pelos seus dirigentes.

VII. BIBLIOGRAFIA

Andifoi, Isaac (2014). Um olhar sobre a Administração Pública em Moçambique. Prestação de Serviço Público orientado pela formação contínua e competências. Alcance editores.

Andvig, Jens Chn. et al (2000). Research an corruption, a policy oriented survey. Commissined by Norad, final report, also.

Austral Consultoria e Projectos, Lda. (2004). Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção.

Awortwi, Nicholas (2006). "Enough of 'Black Box' Explanations in Africa's Public Sector and Administration Reforms". In: AWORTWI, Nicholas & SITOE, Eduardo (2006). African perspectives on new public management: Implications for human resource training. Maastricht: Shaker Publishing.

Ayee, Joseph. (2008). Reforming the African public Sector*:* Retrospect and Prospects.

Lane, Jan-Erik (2000). The Public Sector: concepts, models and approaches. London: Sage.

Bangura, Yusuf (2000). Public Sector Restructuring: the Institutional and Social Effects of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Occasional Paper nº 3.

Bergen, Noruega (s/d). Institute for Research in Economics (SNF), Norwegian School of Economics.

Boyne, George; Farrell, Catherine; Law, Jennifer; Powell, Martin and Walker, Richard (2003). Evaluating Public Management Reforms. Philadelphia: Open University Press.

Brehm, John & Gates, Scott (1999). Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic response to a democratic public. Michigan: The University of Michigan Press.

Carvalho, Carlos Fernandes (2013). Fenómeno da corrupção. Porto editora.

Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais: CEEI/ISRI. (2010) Segunda pesquisa nacional sobre Governação e corrupção.

CIP. (2008) Legislação anti-corrupção em Moçambique. Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique.

Coelho, Diogo Ramos. (2006) Corrupção e o papel do Estado: uma análise sobre o controle e a intervenção estatal. Banco de Ideias , v. 37, p. 1.

Dias, Joilson e Bento, Felipe (2011). Corrupção e teoria económica.

Donnelly, Jack (2006). Classical Theory in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press.

Fachin, Odília (2001). Fundamentos de metodologia. São Paulo: saraiva.

Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A. (1996). The new public management in action. Oxford. Oxford University Press.

Ferlie, Ewan, Finn Jr., Laurence; Politt, Christopher (2007). The Oxford Handbook of Public Management. New York: Oxford University Press. Paperback.

Filgueiras, Fernando. (2006). Sociedade civil e controlo social da corrupção.

Filho, Moisés de Andrade Resende (2008). Aplicações e implicações do modelo principal-agente à luz de sua formulação linear-normal exponencial. Revista de economia e agronegócio.

Fonseca, E. G. (1988) Comportamento Individual: Alternativas ao Homem Econômico. Texto de Discussão nº 29/88 – Apresentado em 10/11/1988 – São Paulo: USP/ FEA/ FIPE,.

Fundação Getúlio Vargas (1995). A economia política da corrupção: o "escândalo do orçamento". Escola De Administração De Empresas De São Paulo.

Garcia, Emerson (2008). A Corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Rio de Janeiro: TJ/RJ. Disponível em http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais /dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf

Gaspar, António Henrinques (2012). Combater a corrupção, entre o imperativo da res publica e a razão experimental.

Girishankar, Navin (2001). Evaluating Public Sector Reform. Guideline for Assessing Country-level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public sector. Washington: World Bank Operation Evaluation Department.

Hellman, J., *et al* (2000). "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." The World Bank Policy Research Working Paper 2312

Ilal, Abdul et al (2008). Governação e integridade em Moçambique, problemas práticos e desafios reais. Maputo.

Kettl, Donald (2005). The Global Public Management Revolution. Washington: Brookings Institution Press. Second edition.

Lambsdorff, Johann (2008). The Institutional Economics of Corruption and Reform. New York: Cambridge University Press.

Lane, Jan-Erik (2000). The Public Sector: concepts, models and approaches. London: Sage. Third Edition.

Larbi, G.A., (1999). United Nations Research Institute for Social development. Discussion paper 112.

Leal, Rogério Gesta e Silva, Ianaiê Simonelli (2014). As múltiplas faces da corrupção e os seus efeitos na democracia contemporânea. Santa cruz do sul.

Lourenço, João Dias, et al (2005). O Sector Público em Moçambique: Conceito e Âmbito. Instituto Nacional de Estatística.

Macuane, José Jaime (2006). "Managing Public Sector Reform: politics, capacity building and NPM in Mozambique 2001-05. In: AWORTWI, Nicholas & SITOE, Eduardo (2006). African perspectives on new public management: Implications for human resource training. Maastricht: Shaker Publishing.

_____(2006a). Combate à Corrupção: lições da prática. Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

Macuane, *et al* (2009). Avaliação da Implementação da Estratégia Anti-Corrupção (2007-2009).

Manzini, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158.

Marconi, Maria de Andrade e Lakatos, Eva Maria. (2002). Técnica de pesquisa. 5ª Edição. Revista e ampliada. Atlas, São Paulo.

Mignozzetti, Umberto Guarnier (2012). O impacto da corrupção sobre a qualidade do governo democrático.

Ministério da Função Pública (2012). Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público. (2001-2011).

Miranda, Luís Fernando. (2010). Corrupção e percepção da corrupção. Universidade Federal Fluminense.

Moran, Michael; Rein, Martin e Googin, Robert (2008). The Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press.

Mosse, Marcelo. (2004) Corrupção em Moçambique: Alguns elementos para debate. Novembro.

Mosse, Marcelo e Cortez, Edson. (2006a) A pequena corrupção no sector da Educação em Moçambique. Centro de Integridade Pública, Maputo.

_____ (2006b). Corrupção no sector da saúde em Moçambique. Centro de Integridade Pública, Maputo.

_____ (2006c). Corrupção e integridade nas Alfândegas de Moçambique. Uma avaliação das boas práticas. Centro de Integridade Pública, Maputo.

Mosse, Marcelo e Munguambe, José (2007). *Procurment* público e Transparência em Moçambique. O caso dos Scanners de inspeção não intrusiva. Centro de Integridade Pública, Maputo.

Nuvunga, Adriano. (2009) Relatório anual de controlo da corrupção em Moçambique 2008. As tendências marcantes e o estágio da implementação da estratégia anti-corrupção. CIP

Osborne, David & Gaebler, Ted (1993). Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Penguin Books.

Ovretveil, J. (1992). Health Serviçe Quality. Blackwell Scientific Press. Oxford.

Pazzaglini Filho, M. *et al* (1996). Improbidade Administrativa, São Paulo: Editora Atlas.

Polidano, Charles (2001). "Why Public Sector Reforms Fail?" Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management.

Queiroz, Napoleão dos Santos. (s/d) Economia política da corrupção e os custos de transação: Uma Análise Crítica à Luz da Dubiedade Interpretativa da Teoria Econômica no Contexto dos Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento. Disponível em:

www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad.../2002_GPG1672.pdf

Quivy, R. e Campenhoudt, L. V. (1998). Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda. 2ª Edição.

Rezende, Flávio (2004). Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: Editora FGV.

Rocha, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos (2009). Corrupção na era da Globalização. Curitiba: Juruá.

Rose-Ackerman, Susan. (2006). International Handbook on the Economics of corruption.

Saint-Martin, Denis (2004). Building the New Managerial State: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective. New York: Oxford University Press.

Scott, Zoé (2011). Public Sector Governance Reform in Mozambique 2001-2010: What has been learnt? PSGR country case study.

Shah, Anwar e Schacter, Mark. (2004). Combating Corruption: Look Before You Leap.

Shenga, Carlos *et al.* (2013) Afrobarometer Briefing Paper. Explicando a Percepção da Corrupção em Moçambique.

Tanzi, Victor. (1998). Corruption Around the World. IMF Staff papers. Vol. 45, Nº 4. Dezembro.

Triviños, A. N. S. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas,.

UTRESP-Unidade Técnica da Reforma do Sector Público. (2005). Pesquisa Nacional de Base sobre Governação e Corrupção. Maputo: UTRESP, http://www.integridadepublica.org.mz/.

Van den Bosch, Karel e Cantillon, Bea (2008). "Policy Impact". In Moran, Michael; Rein, Martin e Googin, Robert (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.

Wajsman, Ana Cristina Zuccaro (2012). O combate à corrupção e a participação popular: uma possibilidade viável. Receita Federal do Brasil – SJC/SP.

Documentos oficiais

Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

CIRESP (2001) Estratégia Global da Reforma do Sector Público. Maputo: Imprensa Nacional.

CIRESP (2006). Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010).

DFID (2011). O Processo de aquisições (procurement) em Moçambique: Economia instituições reformas e desafios.

Estratégia da reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2012-2025) O Funcionário a Servir Cada Vez Melhor o Cidadão - Aprovada Pelo Conselho de Ministros na sua 29ª Sessão Ordinária de 14 de Agosto de 2012.

Macuane, *et al*. (2009a). PARPA II. Relatório de avaliação de impacto: pesquisa sobre o combate à corrupção. Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

República de Moçambique (2011). Plano Estratégico do GCCC (2011 – 2014).

_____Comité de Conselheiros. Agenda 2025-Visão e Estratégias da Nação. Maputo, Novembro de 2003.

Schiffman, L. e Kanuk, L. (2000) Comportamento do consumidor. LTC Editora. 6ª ed.

Spector, L. Bertram, et al (2005). Relatório da Avaliação da corrupção em Moçambique. USAID

Warde, M.J., Haddad, S (1996). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais, São Paulo: Cortez.

World Public Sector Report 2010: Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. Acessível através do url: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037819.pdf

Legislação consultada

Lei 6/2004, de 17 de Junho, regula o combate à corrupção.

Decreto Presidencial nº 04/2000 de 17 de Março

Decreto n.° 22/2005, de 22 de Junho. Regulamento da Lei que introduz mecanismos complementares de combate à corrupção.

Lei 16/2013 de 13 de Agosto cria a Polícia da República de Moçambique (PRM).

Decreto 85/14 de 31 de Dezembro cria o Estatuto Orgânico da PRM.

Órgãos de comunicação social

Jornal *Notícias* 23/04/2015;

Jornal *Verdade*, 17/09/2013;

TV *Miramar* 19/02/2016.

***Sites* consultados**

http://www.bti-project.org/en/atlas/.

http://www.transparency.org/

https://fdpv.wordpress.com/2015/12/17/combate-a-**corrupao**/

www.inf.ufsc.br/~marcelo/Cap7.pdf

VIII. APÊNDICE

8.1 Roteiro para Entrevistas

Roteiro 1: Polícia

Bom dia/boa tarde, agradeço imenso por me receber. Meu nome é **Rosete de Villanar Faustino dos Santos**, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Concebo esta entrevista como requisito parcial para a conclusão do meu trabalho de fim de curso, para obtenção do grau de Mestrado em Governação e Administração Pública, intitulado "**O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no sector público, período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação de serviços públicos**", pelo que conto com a sua colaboração.

Garanto que toda informação que me for concedida se destinará apenas para fins académicos.

Muito obrigada.

Questões

1. O que acha do índice da corrupção na área da prestação de serviços públicos?
2. A Polícia é apontada em algumas pesquisas como é o caso das PNGC's como sendo a mais crítica na área de prestação de serviços públicos. Oque acha?
3. Na sua óptica o que é que motiva os agentes da PRM a envolverem-se em esquemas de corrupção?
4. Como ocorre a corrupção na PRM?
5. Acha que um dirigente é capaz de controlar seus subordinados de modo com que estes não pratiquem a corrupção?
6. Acha que um dirigente é capaz de fazer cumprir em pleno os códigos de conduta institucional?
7. Acha que a Comissão anti-corrupção contribui para o combate à corrupção?
8. Acha que as acções do Governo em prol do controlo e combate à corrupção, em particular a EAC e o seu plano de acção, são eficazes? Se não, porquê e o que sugere?

Roteiro 2: Alfândegas

Bom dia/boa tarde, agradeço imenso por me receber. Meu nome é **Rosete de Villanar Faustino dos Santos**, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Concebo esta entrevista como requisito parcial para a conclusão do meu trabalho de fim de curso, para obtenção do grau de Mestrado em Governação e Administração Pública, intitulado "**O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no sector público, período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação de serviços públicos**", pelo que conto com a sua colaboração.

Garanto que toda informação que me for concedida se destinará apenas para fins académicos.

Muito obrigada.

Questões

1. O que acha do índice da corrupção na área de prestação de serviços públicos?
2. As Alfândegas são apontadas em algumas pesquisas como é o caso das PNGC's como sendo um dos sectores mais críticos na área de prestação de serviços públicos. Oque acha?
3. Na sua óptica o que é que motiva os agentes das Alfândegas a envolverem-se em esquemas de corrupção?
4. Como ocorre a corrupção nas Alfândegas?
5. Acha que um dirigente é capaz de controlar seus subordinados de modo com que estes não pratiquem a corrupção?
6. Acha que um dirigente é capaz de fazer cumprir em pleno os códigos de conduta institucional?
7. Acha que as acções do Governo em prol do controlo e combate à corrupção, em particular a EAC e o seu plano de acção, são eficazes? Se não, porquê e o que sugere?

Roteiro 3: Utentes da Polícia e das Alfândegas

Bom dia/boa tarde, agradeço imenso pela atenção que me concede. Meu nome é **Rosete de Villanar Faustino dos Santos**, estudante finalista na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública, Maputo. Concebo esta entrevista como requisito parcial para a conclusão do meu trabalho de fim de curso, para obtenção do grau de Mestrado em Governação e Administração Pública, intitulado "**O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no sector público, período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação de serviços públicos**", pelo que conto com a sua colaboração.

Garanto que toda informação que me for concedida se destinará apenas para fins académicos.

Muito obrigada.

Questões

1. Como avalia os serviços prestados por esta instituição?
2. Como ocorre a corrupção nesta instituição?
3. Já ofereceu suborno a algum funcionário desta instituição? Se sim de quem foi a iniciativa e para que fim se destinava?
4. Alguma vez já colaborou com o combate à corrupção? Se sim, como? Se não, porquê?
5. Alguma fez já denunciou actos de corrupção?
6. Acha que as acções do Governo em prol do combate à corrupção estão a surtir efeitos? Se não, porquê e o que sugere?

8.2 Lista dos entrevistados

Unidade da Polícia A		
Número	Responsabilidade/categoria	Data da entrevista
01	**Comandante da Polícia**	**Dia 11 de Abril de 2016**
03	**Agentes da Polícia**	**Dia 11 de Abril de 2016**
Unidade da Polícia B		
Número	Responsabilidade/categoria	Data da entrevista
01	**Comandante da Polícia**	**Dia 13 de Abril de 2016**
03	**Agentes da Polícia**	**Dia 13 de Abril de 2016**
Utentes da Polícia		
Número	Responsabilidade/categoria	Data da entrevista
02	**Cidadãos (utentes dos serviços da Polícia)**	**Dia 12 de Abril de 2016**
Terminal de cargas A		
Número	Responsabilidade/categoria	Data da entrevista
01	**Gestor das Alfândegas**	**Dia 15 de Abril de 2016**
03	**Agentes das Alfândegas**	**Dia 15 de Abril de 2016**
01	**Utente das Alfândegas**	**Dia 15 de Abril de 2016**
Terminal de cargas B		
Número	Responsabilidade/categoria	Data da entrevista
01	**Gestor das Alfândegas**	**Dia 18 de Abril de 2016**
03	**Agentes das Alfândegas**	**Dia 18 de Abril de 2016**
01	**Utente das Alfândegas**	**Dia 18 de Abril de 2016**

IX. ANEXOS

9.1 Resultados da 3ª ronda do Inquérito AfroBarómeter

Tabela 9.1.1: 55h. How much do you trust each of the following, or haven't you heard enough about them to say: the police?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
Not at all	10	9	9	10	9
Just a little	17	11	14	13	13
Somewhat	24	23	23	23	23
A lot	46	51	50	48	49
Don't know/Haven't heard enough	4	7	4	7	6

Fonte: Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.1.2: 56f. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: police?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	14	12	18	18	18
Some of them	39	31	36	33	35
Most of them	21	18	21	18	19
All of them	13	10	12	10	11
Don't know/Haven't heard enough	13	19	12	21	16

Fonte: Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.1.3: 56g. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: tax officials?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	19	20	20	19	19
Some of them	38	30	36	31	34
Most of them	14	14	15	14	14
All of them	7	5	7	5	6
Don't know/Haven't heard enough	21	31	22	32	27

Fonte: Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.1.4: 56g1. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: customs/immigration officials?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	14	17	16	16	16
Some of them	32	24	30	25	27
Most of them	21	16	20	16	18
All of them	10	7	9	8	9
Don't know/Haven't heard enough	23	36	26	35	30

Fonte: Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.1.5: 57e. In the past year how often, if ever, have you had to pay a bribe, give a gift, or do a favor to government officials in order to: avoid a problem with the police (like passing a checkpoint or avoiding a fine or arrest)?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
Never	58	62	60	60	60
Once or twice	7	5	6	6	6
A few times	5	4	5	3	4
Often	8	6	8	5	7
No experience in past year	21	19	17	23	20
Don't know	2	4	3	4	3

Fonte: Afrobarometer. (2005) 3ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

9.2 Resultados da 4ª ronda do Inquérito AfroBarómeter

Tabela 9.2.1: 49g. How much do you trust each of the following, or haven't you heard enough about them to say: The Police?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
Not at all	26	10	17	13	15
Just a little	26	17	20	19	20
Somewhat	13	16	14	17	15
A lot	32	50	45	44	44
Don't know/Haven't heard enough	4	7	4	8	6

Fonte: Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.2.2: 50d. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: Government Officials?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	8	13	14	10	12
Some of them	42	37	41	36	39
Most of them	22	14	20	13	16
All of them	9	5	6	6	6
Don't Know/Haven't heard enough	19	31	19	35	27

Fonte: Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.2.3: 50e. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: Police?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	7	12	12	8	10
Some of them	36	33	37	31	34
Most of them	24	18	22	18	20
All of them	15	8	10	9	10
Don't Know/Haven't heard enough	17	30	19	33	26

Fonte: Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.2.4: 50f. How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say: Tax Officials (e.g. Ministry of Finance officials or Local Government tax collectors)?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
None	13	18	19	13	16
Some of them	40	30	37	30	33
Most of them	16	11	16	10	13
All of them	7	5	5	6	6
Don't Know/Haven't heard enough	24	36	23	41	32

Fonte: Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

Tabela 9.2.5: 51c. In the past year, how often (if ever) have you had to pay a bribe, give a gift, or do a favor to government officials in order to: Avoid a problem with the police (like passing a checkpoint or avoiding a fine or arrest)?

	Urban	Rural	Male	Female	Total
Never	62	67	63	68	66
Once or Twice	8	5	7	5	6
A Few Times	4	2	3	2	2
Often	8	4	7	3	5
No experience with this in past year	17	18	17	18	18
Don't Know	2	4	2	5	4

Fonte: Afrobarometer. (2008) 4ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do AfroBarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique.

9.3 Resultados da 5ª ronda do Inquérito AfroBarómeter

Tabela 9.3.1: Q60D. Quantas das seguintes pessoas você acha que estão envolvidas em corrupção, ou não ouviu falar o suficiente sobre o assunto para se poder pronunciar: Funcionários públicos?

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nenhum	8	15	12	13	12
Alguns deles	43	35	40	36	38
A maioria deles	27	23	26	24	25
Todos eles	11	8	10	8	9
Não Sabe/ Nunca ouviu falar	11	19	12	20	16

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

Tabela 9.3.2: Q59H. Até que ponto você confia em cada um dos seguintes, ou não ouviu falar o suficiente deles para dar a sua opinião? A Polícia.

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nada	20	10	13	14	13
Razoavelmente	25	14	20	16	18
Só um pouco	18	19	18	19	19
Muito	34	51	46	46	46
Não Sabe/Não ouviu o suficiente	13	4	3	5	4

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

Tabela 9.3.3: Q60E. Quantas das seguintes pessoas você acha que estão envolvidas em corrupção, ou não ouviu falar o suficiente sobre o assunto para se poder pronunciar: A Policia?

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nenhum	7	15	12	12	12
Alguns deles	40	34	39	32	36
A maioria deles	28	23	26	24	25
Todos eles	15	10	12	12	12
Não Sabe/ Nunca ouviu falar	9	17	11	19	15

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

Tabela 9.3.4: Q59D. Até que ponto você confia em cada um dos seguintes, ou não ouviu falar o suficiente deles para dar a sua opinião? A Autoridade Tributária de Moçambique.

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nada	17	13	13	15	14
Razoavelmente	23	15	18	17	18
Só um pouco	22	12	17	14	16
Muito	26	39	37	33	35
Não Sabe/Não ouviu o suficiente	11	20	13	20	17

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

Tabela 9.3.5: Q60F. Quantas das seguintes pessoas você acha que estão envolvidas em corrupção, ou não ouviu falar o suficiente sobre o assunto para se poder pronunciar: Funcionários das Finanças (e.g., funcionários da Autoridade Tributária, Funcionários das Alfandêgas e cobradores de impostos municipais)?

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nenhum	7	14	11	12	11
Alguns deles	41	31	37	32	34
A maioria deles	24	19	21	20	20
Todos eles	13	9	11	9	10
Não Sabe/ Nunca ouviu falar	15	28	20	28	24

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

Tabela 9.3.6: Q61D. No ano passado, quantas vezes (se é que alguma) teve que pagar um suborno, oferecer um presente, ou fazer um favor a um funcionário público para: Evitar um problema com a polícia (seja por não ter parado num ponto de controle de viação, ou para evitar uma multa ou detenção)?

	Urbano	Rural	Homens	Mulheres	Total
Nunca	66	61	63	63	63
Uma ou duas vezes	8	7	7	8	8
Algumas vezes	5	4	7	2	4
Muitas vezes	5	3	5	3	4
Nenhuma experiencia destas no ano passado	13	23	17	22	20
Não Sabe	1	2	1	2	1

Fonte: Afrobarometer. (2012) 5ª Ronda do Inquérito de Opinião Pública do Afrobarómetro. Sumário de Resultados para Moçambique

9.4 Resultados do Bertelsmann Tranformation index sobre Moçambique

Tabela 9.4.1: BTI 2006 | Mozambique Country Report

	Scale: 1 (lowest) to 10 (highest)	Score	Rank	Trend
Statux index	1-10	6.01	54 of 119	
Democracy	1-10	6.95	40 of 119	
Market economy	1-10	5.07	72 of 119	
Management índex	1-10	6.05	29 of 119	

Fonte: http://www.bti-project.org/en/atlas/.

Tabela 9.4.2: BTI 2008 | Mozambique Country Report

	Scale: 1 (lowest) to 10 (highest)	Score	Rank	Trend
Status índex	1-10	5.56	# 67 of 125	
Democracy	1-10	6.55	# 53 of 125	→
Market Economy	1-10	4.57	# 91 of 125	↓
Management index	1-10	5.00	# 63 of 125	

Fonte: http://www.bti-project.org/en/atlas/.

Tabela 9.4.3: BTI 2010 | Mozambique Country Report

	Scale: 1 (lowest) to 10 (highest)	Score	Rank	Trend
Status índex	1-10	5.71	# 64 of 128	
Democracy	1-10	6.35	# 50 of 128	→
Market Economy	1-10	5.07	# 79 of 128	↑
Management index	1-10	5.55	# 51 of 128	

Fonte: http://www.bti-project.org/en/atlas/.

Tabela 9.4.4: BTI 2012 | Mozambique Country Report

	Scale: 1 (lowest) to 10 (highest)	Score	Rank	Trend
Status index	1-10	5.40	# 72 of 128	
Democracy	1-10	6.15	# 57 of 128	→
Market Economy	1-10	4.64	# 90 of 128	→
Management índex	1-10	5.07	# 63 of 128	

Fonte: http://www.bti-project.org/en/atlas/.

9.5 Resultados Transparência Internacional sobre o ranking da corrupção em Moçambique

Tabela 9.5.1: Ranking de Moçambique 2004

Rank	Country/Territory	CPI 2004 Score	Confidence Range	Surveys Used
93	Mozambique	2.8	2.4 - 3.1	7

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.2: Ranking de Moçambique 2005

Rank	Country/Territory	CPI 2005 Score	Confidence Range	Surveys Used
101	Mozambique	2.8	2.4 - 3.1	8

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.3: Ranking de Moçambique 2006

Rank	Country/Territory	CPI 2006 Score	Surveys Used	Confidence Range
99	Mozambique	2.8	7	2.5 - 3.1

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.4: Ranking de Moçambique 2007

Rank	Country/Territory	CPI 2007 Score	Surveys Used	Confidence Range
111	Mozambique	2.8	8	2.5 - 3.1

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.5: Ranking de Moçambique 2008

Rank	Country/Territory	CPI 2008 Score	Surveys Used	Confidence Range
126	Mozambique	2.6	7	2.4 - 2.9

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.6: Ranking de Moçambique 2009

Rank	Country/Territory	CPI 2009 Score	Surveys Used	Confidence Range
130	Mozambique	2.5	7	2.3 - 2.8

Fonte: *http://*www.transparency.org/

Tabela 9.5.7: Ranking de Moçambique 2010

Rank	Country/Territory	CPI 2010 Score	Surveys Used	Confidence Range
116	Mozambique	2.7	7	2.0 - 3.3

Fonte: *http://*www.transparency.org/