



República de Moçambique

---

**COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO  
SECTOR PÚBLICO (CIRESP)**

**ESTRATÉGIA ANTI-CORRUPÇÃO  
(2006-2010)**

Maputo  
Abril, 2006

---

(Documento aprovado pelo Conselho de Ministros na 8ª Sessão Ordinária de 11 de Abril de 2006)

# Índice

<b>Abreviaturas</b> .....	<b>1</b>
<b>Sumário Executivo</b> .....	<b>2</b>
1. Introdução .....	4
2. O que é corrupção no sector público .....	6
3. Diagnóstico sobre a Governação e Corrupção .....	10
4. Causas da Corrupção .....	12
5. Porquê a Estratégia Anti -corrupção .....	14
7. Quais são os princípios estratégicos? .....	15
8. Quais são os três momentos estratégicos de combate à corrupção? .....	18
9. Elementos da estratégia Anti -corrupção .....	20
10. Objectivos, resultados e indicadores .....	21
11. Gestão do processo .....	24
Anexo: .....	25

## **Abreviaturas**

BU - Balcão Único

CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

CT – Comissão Técnica de supervisão da Estratégia Anti -corrupção

EGFE – Estatuto Geral dos Funcionários do Estado

FD – Fórum Distrital

FN – Fórum Nacional

FP – Fórum Provincial

PGR – Procuradoria Geral da República

SIP – Sistema de informação do Pessoal

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

TA – Tribunal Administrativo

UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

## Sumário Executivo

A Estratégia Anti-corrupção é parte integrante da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 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.

A Estratégia Anti-corrupção, baseia-se na Matriz do Quadro Lógico da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, um instrumento de gestão de programas que define através de uma relação lógica e hierárquica o propósito a atingir ao fim de 10 anos da sua duração, os objectivos gerais e específicos, a população-alvo, os resultados, as actividades, os indicadores, os pressupostos e os recursos necessários. Assim, para a elaboração da estratégia tomou-se em consideração: a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, os Relatórios parciais da implementação da Reforma do sector Público no período 2001-2005, o programa quinquenal do governo (2006-2010), as sugestões e propostas das consultas com a sociedade civil, o sector privado, os parceiros internacionais, o sector da justiça, o sector legislativo, o relatório da Pesquisa Nacional de base sobre Governação e Corrupção, a Convenção das Nações Unidas sobre o combate à corrupção, o Protocolo da SADC de combate à corrupção e, as experiências africanas e internacionais.

A corrupção, no sector público, pode ser entendida como o uso da função pública para proveito próprio, ou para o benefício de um grupo com quem um determinado indivíduo está associado. É um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público e é prejudicial ao interesse público.

A corrupção compreende actividades ilícitas como o suborno, desvio de fundos, fraude, extorsão e nepotismo. E ela geralmente manifesta-se em transacções/actividades ilícitas feitas por funcionários em benefício próprio, extorsão ou roubo de elevadas somas de recursos públicos por funcionários e agentes do Estado, tráfico de influências, formulação de políticas e de legislação feita por forma a beneficiar interesses especiais, dos actores políticos e legisladores, e conluio entre os actores privados e funcionários ou políticos para proveito mútuo ou privado.

Embora a corrupção varie de país para país e após a análise das preocupações e problemas que afectam o sector público e a governação em geral foi possível identificar algumas causas principais. Assim 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 controle 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.

Os baixos salários auferidos no sector público e a pobreza que afecta a maioria dos moçambicanos, embora criem um ambiente favorável a chamada pequena corrupção (suborno, extorsão e cobranças ilícitas), não são a causa directa da proliferação de actos e práticas de corrupção. Pelo contrário, os promotores dos actos de corrupção são alguns funcionários e agentes públicos bem pagos e conhecedores das normas, leis e informação mas que movidos do espírito de viver faustosamente usam o seu poder e conhecimentos para extorquir o cidadão e delapidar os cofres do Estado.

Em Moçambique, a corrupção, promovida e fortalecida pelo burocratismo e comportamento negativo de funcionários públicos, é um problema grave e que começa a assumir contornos muito preocupantes, pois, incidindo sobre o tecido ético e moral ameaça, primeiro, generalizar-se como meio tolerado para melhorar o rendimento, depois, assumir-se como meio alternativo de acumulação de riqueza.

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, a acção administrativa e a acção judicial. 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.

Para operacionalizar a presente Estratégia, há um Plano de Acção que integra um conjunto de acções de curto, médio e longo prazos para um período de cinco anos. As acções de curto prazo previstas para 2006 visam assegurar a integridade e transparência, fortalecer a liderança do sector público, reforçar o Estado de Direito, combater o burocratismo e promover a responsabilização.

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 que bem implementadas no final aproximarão a decisão ao beneficiário, subordinarão cada vez mais o poder discricionário à lei, substituirão o monopólio do poder pessoal pelo institucional e, assim, aumentarão o nível e eficácia na prestação de serviços e, conseqüentemente, a implantação da transparência e o combate à corrupção como uma acção permanente.

## 1. Introdução

A Estratégia Anti-corrupção é parte integrante da Estratégia Global da Reforma do Sector Público com objectivos que vão desde a reestruturação das unidades do Governo Central, Provincial, Distrital e das autarquias locais para melhorar a prestação de serviços públicos ao cidadão; o melhoramento da capacidade do governo e da administração em formular e monitorar políticas; o melhoramento do quadro institucional para a formação e gestão de recursos humanos nos níveis Central, Provincial, Distrital e das autarquias locais; o melhoramento do sistema de programação e gestão financeira e orçamental e, os mecanismos de prestação de contas; o desenvolvimento de um ambiente favorável ao crescimento do sector privado; até ao melhoramento da qualidade dos sistemas de governação e aperfeiçoamento da estratégia e plano de combate à corrupção.

No âmbito da implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, o combate à corrupção é questão prioritária.

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.

A corrupção produz altos custos sociais, políticos, económicos e humanos. Ela reduz drasticamente a capacidade de investimento privado e público, 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 vêm enfraquecida a sua cobertura, criando uma grande falta de oportunidades de desenvolvimento humano, aprofundando e expandindo a pobreza.

De acordo com as percepções dos cidadãos inqueridos no âmbito da Pesquisa Nacional de Base Sobre Governação e Corrupção, realizada em 2004, a corrupção no sector público foi considerada um dos principais obstáculos para o desenvolvimento económico do país, no conjunto de outros problemas, tais como o desemprego, o custo de vida, a inflação, o difícil acesso a água, a fome, a qualidade das estradas e o crime.

A corrupção assume várias formas e características em diferentes regiões, dependendo das actividades económicas e de desenvolvimento institucional de cada uma, e tende a exacerbar-se nas zonas de maior concentração de actividades económicas, nomeadamente nas cidades capitais e vilas. Quanto à prevalência deste fenómeno, os inquiridos no estudo indicam a sua incidência nos serviços públicos, no sector da administração da justiça, no sistema de gestão de recursos humanos do sector público com ênfase nos processos de recrutamento e promoção, nos serviços de “*procurement*” público, na administração fiscal e financeira do estado.

Os efeitos devastadores da corrupção nos níveis social, político e económico, prejudicam consideravelmente os esforços do país no combate a pobreza e são um grande entrave no processo contínuo de construção da nação moçambicana.

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.

É nesse contexto que se enquadra a *Estratégia Anti-corrupção*, que tem como objectivo, em sintonia com o preconizado na Reforma do Sector Público, a introdução de mudanças profundas nas políticas, nas estruturas, nos sistemas, nas funções, nas regras e procedimentos bem como contribuir para o desenvolvimento de uma cultura atinente a um sector público modernizado, eficiente e eficaz. A Estratégia privilegia a criação de condições para a *mudança de atitudes, valores e comportamentos*, visando uma maior integridade, transparência, insenução, responsabilização e profissionalismo; contribuindo assim para a criação e consolidação de uma cultura de excelência no serviço público e para a edificação de um sistema nacional de integridade pública baseado numa sociedade que prima por altos valores éticos e morais.

O combate à corrupção exige uma ampla participação coordenada de todos os actores chave ou seja a aliança entre o Estado, o sector privado e a sociedade civil. O trabalho de um é complementar do outro.

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 da Administração Pública bem como para prevenir a corrupção no sector público.

A Estratégia compreende os seguintes elementos: conceito e formas de manifestação de corrupção; principais problemas que afectam o sector público nos domínios da prestação de serviços ao cidadão; causas da corrupção no país; pertinência da estratégia; princípios estratégicos; os momentos estratégicos de combate à corrupção; elementos da estratégia; objectivos, indicadores e resultados a atingir e gestão do processo.

A Estratégia Anti-corrupção, baseia-se na Matriz do Quadro Lógico da Estratégia Global da Reforma do Sector Público. A Matriz, é em termos práticos, um instrumento de gestão de programas que define através de uma relação lógica e hierárquica o propósito a atingir, objectivos gerais e específicos, população-alvo, resultados, actividades, indicadores, pressupostos e os recursos necessários. Neste âmbito, para a elaboração da estratégia tomou-se em conta: a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, os Relatórios parciais da implementação da Reforma do Sector Público no período 2001-2005, o programa quinquenal do governo (2005-2009), as sugestões e propostas das consultas com a sociedade civil, o sector privado, os parceiros internacionais, o sector da justiça, o sector legislativo, o relatório da Pesquisa Nacional de base sobre Governação e Corrupção, a Convenção das Nações Unidas sobre o combate à corrupção, o Protocolo da SADC de combate à corrupção e, as experiências africanas e internacionais.

## 2. O que é corrupção no sector público

A corrupção não é de forma alguma algo de novo, nem se limita a uma determinada parte do mundo. Ela deve ser vista como sendo uma característica de uma sociedade organizada, isto é, do ser humano organizado em grupos e com uma hierarquia de poder. É uma realidade nas sociedades agrárias ou industrializadas, em democracias ou autocracias, em estados religiosos ou não religiosos, grandes ou pequenos, capitalistas ou socialistas, em países ditos desenvolvidos ou em países designados em desenvolvimento, ricos ou pobres. Nem se quer a corrupção se restringe apenas ao sector público. Os negócios também estão envolvidos em corrupção: suborno as alfândegas, polícia, funcionários de impostos e de *procurement* para evitarem o pagamento de taxas, assegurar contratos públicos lucrativos, são apenas alguns exemplos. Contudo, a corrupção não é aceite e é continuamente combatida com sucesso em democracias fortes e onde há uma liderança ética.

Assim, a corrupção é definida como o abuso de autoridade ou função confiada a alguém para benefício pessoal. Esta definição reconhece que a corrupção do sector público tem particularmente efeitos devastadores mas não pode ser tratada isoladamente da corrupção nos partidos políticos, sector privado, associações, Organizações Não-Governamentais - ONGs e sociedade. A corrupção envolve não só as instituições públicas como também outras instituições.

Enquanto todas as formas de corrupção minam o desenvolvimento e a democracia, o enfoque do Governo está principalmente para a corrupção no sector público pois grande parte da economia depende da interacção entre a Administração Pública e o Sector Privado e grande parte dos cidadãos recorrem ao Sector Público para obterem serviços essenciais e emprego. Portanto, os esforços de combate à corrupção devem estar centrados no sector público e onde há interacção entre os sectores público e privado.

A corrupção no sector público é um sintoma do fracasso da governação num país. Governação significa as tradições e as instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida – incluindo o processo pelo qual os governos são seleccionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo formular e implementar políticas efectivas e; o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interacções económicas e sociais.

A corrupção, no sector público, pode ser entendida como o uso da função pública para proveito próprio, ou para o benefício de um grupo com quem um determinado indivíduo está associado. É um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público e é prejudicial ao interesse público.

A corrupção não se manifesta numa única forma. Ela geralmente manifesta -se em:

- § transacções/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/benefício próprio;

- § prática de fraude caracterizado por burla, vigarice, manipulação ou distorção de informação, factos ou conhecimentos, contrabando, falsificação da moeda, adjudicação de contractos a firmas em que os funcionários tem interesses;
- § tráfico de influência onde o servidor usando das prerrogativas e facilidades resultantes de sua condição de funcionário público ou agente do estado patrocina, como procurador ou intermediário, interesses alheios perante a administração;
- § extorsão ou roubo de elevadas somas de recursos públicos por funcionários seniores do Estado, geralmente membros de e/ou associados com a elite política ou administrativa;
- § prática de nepotismo que consiste no favoritismo de certos funcionários aos seus familiares e, ou partidos políticos;
- § formulação de políticas e de legislação feita por forma a beneficiar interesses especiais, os actores políticos e os legisladores;
- § conluio entre os actores privados e funcionários públicos ou políticos para proveito mútuo ou privado. Quando isto acontece, quer dizer que o sector privado “capturou” o poder legislativo, executivo e judicial para os seus próprios interesses.

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.

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 entre os ricos e os pobres e degrada os valores morais, éticos e profissionais. Ela tem o condão de fazer alargar ainda mais a pobreza numa sociedade pobre e com miséria. Alguns cidadãos envolvem-se na corrupção porque pensam que cada um tem de arranjar o seu próprio esquema de se livrar de uma dificuldade, para sobreviver. Perde-se a dignidade e, em consequência, esquecem-se e perdem-se valores, vendem-se as almas e compram-se as vontades. A sociedade desmorona-se nos seus fundamentos e valores morais e éticos. Os seus efeitos são extremamente perniciosos.

Importa referir que a corrupção no sector público em Moçambique também é estimulada por comportamentos negativos de funcionários aos vários níveis que resultam na má prestação de serviços e caracterizados pela incapacidade de decisão, protelamento de resoluções em tempo útil; ausência de cultura de responsabilização individual e

colectiva; incapacidade de exercer o poder de acordo com as atribuições . Esta atitude do agente do estado encontra campo fértil quando há um ambiente de enérgia, apatia e relaxamento e manifesta-se do seguinte modo ao nível da liderança, da gestão e da supervisão na administração pública:

#### Ao nível da Liderança

A incapacidade de produzir uma visão, e difundi-la entre os colaboradores, torna o dirigente ou responsável inapto para estabelecer uma direcção, objectivos e acções estratégicas, e finalmente revela incapacidade de desenhar um plano estratégico de médio e longo prazos.

A ausência destes instrumentos estratégicos remete a organização a uma actuação reactiva, no lugar de proactiva, incapacita a organização de determinar as prioridades e alocação dos recursos de acordo com elas, impedindo assim acções chave, que permitem uma efectiva gestão da sua implementação, controle, monitoria e prestação de contas.

A ausência de liderança, remete imediatamente a uma desresponsabilização de todos os níveis subsequentes, pois a estes não existe critério contra o qual exigir ou comparar o seu desempenho. A inoperância, e a pouca produtividade, tornam-se assim uma cultura implícita na organização, e manifesta-se na linguagem do dia a dia, no atendimento ao público e nos mecanismos e processos de avaliação e prestação de contas.

#### Ao nível da Gestão

A gestão comporta o estabelecimento de planos operativos, a sua execução e controle, a combinação de recursos quer humanos, quer financeiros. A fraca capacidade de gestão, remete a organização à implementação de actividades desconexas que não estão ligadas a um objectivo estratégico da organização. Destaque particular, é a ausência de uma orientação para resultados claramente definidos, num horizonte de tempo estabelecido, o que dificulta a prestação de contas. Um gestor que não tenha capacidade de planificar, desenvolver a sua equipa de trabalho, e de estabelecer as metas da acção colectiva dos seus colaboradores, torna-se improdutivo, prejudicial à organização.

#### Ao nível da Supervisão

A ausência de habilidade de supervisionar, acompanhar, elogiar, dar orientação aos colaboradores, faz com que estes percebam essa falta de interesse por parte do seu chefe, e assumam a sua postura.

Para fazer face à demanda e à pressão do público, os funcionários, incapazes de responder com eficiência, exacerbam os requisitos burocráticos, introduzindo empecilhos desnecessários, que não acrescentam valor para justificar a ineficiência dos seus sectores: processos que levariam uma semana levam três meses, por aí em diante.

#### Ambiente de trabalho

Sem liderança, direcção e supervisão adequadas, os funcionários convertidos numa massa amorfa e desocupada alimentam as horas de trabalho em intrigas, boatos pois não tem o sentido de missão principal, contribuindo assim para minar a acção do Estado. Perde-se o respeito pela coisa pública, e perde-se a oportunidade de desenvolver uma classe de servidores públicos profissionalizados, e perdem-se enfim, os valores da ética e deontologia. O sector público assim fragilizado contribui para a perda da autoridade e a capacidade do Estado de se tornar mais activo e decisivo na dinamização do desenvolvimento social e económico do país.

Os funcionários incapazes de responder com eficiência exacerbam os requisitos burocráticos abrindo espaços para cobranças ilícitas. Os funcionários actuam com a convicção de que o exemplo vem de cima e eles sentem que podem também praticar o acto e que não precisam de serem responsáveis nos seus sectores e muito menos alertar sobre irregularidades aos seus superiores.

A *Burocracia*, no sentido clássico, significa a organização eficiente por excelência. A eficiência é alcançada neste caso por via do estabelecimento antecipado e rigoroso do que deve ser feito e como deve ser feito. Assim entendido, a burocracia é um processo vital para o funcionamento do sector público.

O *Burocratismo*, ao contrário, é uma disfunção da essência da burocracia no sentido clássico acima descrito: 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. As manifestações do burocratismo são, entre outras:

- **Excesso de formalismos** - o apego inflexível dos funcionários aos regulamentos e rotinas causando a ineficiência à organização;
- **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 (às vezes o cliente é apenas um número) desprovida de cortesia e tolerância às necessidades específicas de cada cidadão.

Assim, a existência do Burocratismo cria uma cultura e oportunidades e ambiente propícios para o florescimento de práticas corruptas. A *imprevisibilidade* de funcionamento é o atributo principal de um sistema que enferma de burocratismo.

### 3. Diagnóstico sobre a Governação e Corrupção

No processo de elaboração e implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, foram feitas consultas com os cidadãos, o Sector Privado, a Comunidade Internacional e a Sociedade Civil, como base para a identificação dos problemas que afectam o sector público. Os relatórios de balanço de implementação da Reforma do Sector Público bem como os resultados da Pesquisa Nacional de Base sobre Governação e Corrupção, realizada em 2004, permitiram aprofundar o diagnóstico do funcionamento do sector público, cujos problemas identificados agrupam-se em cinco áreas, a saber:

**a. 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. Segundo os agregados familiares inquiridos, em particular os rurais na Pesquisa 2004, constatou-se um contacto insignificante destes com a maior parte dos serviços básicos tais como: água, electricidade, correios e telecomunicações. Apenas dois serviços, a Saúde e a Educação apresentam uma percentagem de uso relativamente alta, de 50% e 39%, respectivamente. Esta taxa de utilização ilustra a fraqueza do serviço público e a distância entre o Estado e a grande maioria dos cidadãos comuns, particularmente nas áreas rurais.

O fraco desempenho dos serviços públicos é, também, um dos problemas que afectam as famílias e as empresas. Segundo os funcionários públicos inquiridos na Pesquisa 2004, desagregados em sectores e regiões, uma das principais causas do fraco desempenho das instituições públicas está na gestão do pessoal, uma vez que esta é vista como sendo baseada em laços familiares ou de amizade, em grupos de influência no seio da instituição e em filiação ou pressão política.

Em termos de centralização das decisões, apenas 37% dos funcionários públicos inquiridos declararam que as opiniões dos subordinados são sempre tomadas em consideração pelos responsáveis. Esta excessiva centralização é uma indicação da fraca prestação de contas dos serviços públicos.

No conjunto do sector público, conforme os resultados da Pesquisa 2004, são as áreas da polícia e da justiça (procuradorias e tribunais) que se destacam entre os sectores que prestam má qualidade de serviço ao cidadão.

**b. Políticas públicas:** verifica-se ainda a excessiva sectorialização e falta de coordenação no processo de elaboração de políticas públicas o que contribui para deficiente definição das missões, objectivos e funções das organizações do sector público. Também, ainda se observa a deficiente divulgação das regras que orientam as actividades e os procedimentos dos organismos públicos e dos seus agentes.

**c. Recursos humanos:** os dados dos funcionários inquiridos na Pesquisa 2004 revelam que para melhorar o desempenho institucional é necessário tomar as seguintes medidas: melhorar a capacidade de detectar e punir os casos de corrupção, melhor formação dos funcionários e mais e melhor equipamento. A questão salarial não foi considerada como “muito importante” (ocupando a quinta posição na lista) pela maioria dos funcionários inquiridos.

**d. Gestão financeira e prestação de contas:** Os dados dos funcionários públicos inquiridos na Pesquisa (2004) indicam que a gestão de orçamentos e do *procurement* do Estado são as áreas onde se manifesta a fraqueza do sector público. É no domínio de aquisição de bens e serviços que sistematicamente se verifica o desrespeito das regras estabelecidas, com 70% de inquiridos que dizem sim. Para os casos de salários e investimentos responderam positivamente apenas cerca de 30% de inquiridos. Também as percepções destes inquiridos revelam que há casos frequentes de desrespeito das regras dos concursos públicos com 39% que consideram que tal prática acontece desde algumas vezes até quase todas as vezes. Estas constatações são reforçadas pelos dados dos Relatórios Sobre a Conta Geral do Estado de 2002 e 2003 elaborados pelo Tribunal Administrativo, ao afirmarem: “falta de rigor no cumprimento das normas de execução, tendo os limites finais sido ultrapassados, nalguns casos, quando se analisa a execução segundo a classificação funcional”.

Existe um número significativo de funcionários públicos inquiridos (37%) que considerou deficientes os mecanismos de controle e monitoria das despesas orçamentais, situação que é reforçada pelo facto de apenas 55% dos inquiridos terem declarado que as decisões na área de *procurement* eram sujeitas a auditoria regular pelo Tribunal Administrativo. Estes mecanismos de procedimento favorecem a corrupção.

**e. Governança 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.

No caso do sistema de justiça, os agregados familiares e os gestores das empresas inquiridos na Pesquisa 2004, concordam totalmente que “Em Moçambique só os fracos e os pobres é que não conseguem escapar as leis”, isto é, que o sistema de justiça moçambicano é vulnerável à corrupção.

Ainda neste âmbito, os agregados familiares inquiridos (70%) consideram a corrupção como um dos problemas mais sérios e que tem vindo a aumentar tanto no sector público como no sector privado. Para além disso, a maioria dos inquiridos é de opinião que a corrupção é principalmente promovida pelos políticos e funcionários públicos.

A corrupção é particularmente grave na polícia de trânsito, na polícia, nos tribunais, nas alfândegas, nas inspecções, nos licenciamentos, nos impostos, nos contractos, na prestação de serviços como, por exemplo, educação, saúde, água e electricidade. Também os agregados familiares e as empresas inquiridos consideraram as formas mais graves de corrupção como sendo os subornos pagos aos funcionários públicos e o nepotismo.

Finalmente, os agregados familiares, as empresas e os funcionários inquiridos apontam como a causa fundamental para não fazer a denúncia de actos de corrupção a ausência de mecanismos de protecção.

Em síntese foram identificados os seguintes problemas que enfermam o Sector Público:

- Ø Deficiente divulgação das regras e procedimentos que orientam as actividades dos organismos públicos;
- Ø Fraqueza dos sistemas de gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais;
- Ø Desrespeito pelas regras financeiras, de *procurement* e de gestão patrimonial;
- Ø Excessivo burocratismo nos processos administrativos;
- Ø Falta de aplicação de sanções administrativas e judiciais contra os que praticam a corrupção;
- Ø Desenvolvimento da cultura de impunidade devido a fraqueza do sistema judicial;
- Ø Baixa capacidade das assembleias municipais e do parlamento de monitorar a Eficácia e eficiência dos programas dos governos local, provincial e central;
- Ø Ausência de mecanismos de protecção no caso de denúncia de actos de corrupção;
- Ø Insuficiente cometimento dos gestores da administração pública no combate à corrupção;
- Ø Baixo nível de consciência ética e mobilização por parte dos cidadãos sobre a sua responsabilidade individual e colectiva na luta contra a corrupção.

#### 4. Causas da Corrupção

Após a análise dos problemas identificados na Pesquisa Nacional de Base sobre Governança e Corrupção e combinados com outras preocupações resultantes de diversos estudos realizados no país – Diagnóstico preparatório para a elaboração da Estratégia Global, consultas com os cidadãos, o Sector Privado, a Comunidade Internacional e a Sociedade Civil, o estudo da ÉTICA Moçambique, o estudo da UEM/Afrobarómetro, o estudo do CEE -IRSRI/ECA e os relatórios de balanço de implementação da Reforma do Sector Público – as causas principais e motoras da corrupção em Moçambique, podem ser agrupadas em :

- **Falta de aplicação das leis e regulamentos** : a corrupção do sector público manifesta-se/desenvolve-se onde as leis e regulamentos não são aplicados, e onde o reforço da lei é frequentemente usado como um instrumento para defender interesses privados do que proteger o interesse público.
- **Falta de prestação de contas das instituições** : devido a inoperância e fraqueza dos mecanismos e instituições de prestação de contas no sector público assiste-se a tendência do abuso do poder público para fins pessoais.
- **Fraqueza dos mecanismos de controle e supervisão** : a insuficiente capacidade das inspecções administrativa, financeira e técnica do sector público incluindo as inspecções no sector da legalidade e justiça permite a sustentação

dos três factores básicos da corrupção: a oportunidade, a impunidade e o secretismo.

- **Fraqueza do cometimento dos gestores da administração pública no combate à corrupção**: nem sempre se age de forma enérgica e oportuna em relação às práticas corruptas o que pode resultar na prevalência e expansão da corrupção no sector público .
- **Prática do nepotismo, favoritismo e clientelismo** : em que os detentores das instituições públicas prestam serviços para grupos de clientes ligados a eles por laços étnicos, geográficos, económicos ou outros. A linha entre o que é “público” e o que é “privado” é ofuscada/obscura, e portanto, o abuso da função pública para ganhos pessoais é uma ocorrência rotineira. Não se reconhece que o papel do Estado deve estar a acima dos interesses privados para proteger o interesse público em geral. Assim, a legitimidade do Estado como protector do interesse público é contestada pelos cidadãos.
- **Degradação dos valores morais e éticos**: verifica-se na maioria dos funcionários públicos e agentes do estado (políticos, burocratas e funcionários de empresas públicas) a falta de valores para um comportamento bom, correcto e justo. Esta forma de se comportar do funcionário é reflexo da inexistência e , ou falta de aplicação nas instituições públicas (e também privadas) da ética na cultura organizacional, isto é, falta de valores e princípios de um código institucionalizado de ética promovido e posto em vigor através de um programa definido.
- **Fraqueza da participação da sociedade civil e das comunidades locais no combate à corrupção**: o cidadão com uma atitude ambígua em relação a corrupção – uma atitude de incerteza composta por intolerância, indiferença ou resignação, um sentimento de que a corrupção está espalhada e enraizada que nada pode ser feito e que devemos também aprender a viver com ela - acaba contribuindo para a prevalência e expansão da corrupção no país . O cidadão revela um nível de confiança baixo no tocante à apresentação de denúncias contra actos e actores corruptos. Também reflecte a falta de boas práticas/bons exemplos por parte das elites políticas.

É crença comumente disseminada de que a corrupção no sector público deve-se fundamentalmente aos baixos salários auferidos neste sector, em comparação com o sector privado ou o das organizações internacionais e não governamentais. Segundo esta visão, as práticas e os actos corruptos seriam uma “estratégia de sobrevivência” dos funcionários públicos, constituindo uma forma de complementaridade dos baixos rendimentos auferidos.

Porém, esta pode ser uma argumentação com alguma validade mas não explica o número significativo de funcionários cumpridores honestos dos seus deveres, com atitude positiva perante o seu trabalho, conscientes do seu papel na sociedade e que não utilizam o cargo que ocupam em benefício próprio, mesmo estando enquadrados nas categorias de baixa remuneração.

As precárias condições de vida da maioria dos moçambicanos – pobreza – podem, à partida criar a percepção errada de que os males da corrupção são muito acentuados e praticados, de forma mais aguda e violenta pelos pobres pois a sua sobrevivência só se garante pela corrupção permanente e generalizada. De acordo com este ponto de vista, a sociedade envolve-se na corrupção porque cada um tem que arranjar o seu próprio esquema de se “desenrascar”, para poder sobreviver.

Na realidade, as pessoas envolvidas de forma activa, nas práticas de actos de corrupção no sector público, são funcionários aos vários níveis, conhecedores das normas, leis e informação mas que movidos do espírito de viver faustosamente usam o seu poder e conhecimentos para extorquir o cidadão e delapidar os cofres do Estado.

Esta perspectiva tem o mérito de informar sobre o papel *não determinante* da pobreza na promoção e desenvolvimento da corrupção no sector público, e em última instância influenciar a tomada de decisões sobre esta questão sensível no desenvolvimento do país. Na verdade, os efeitos da corrupção são suportados pelas pessoas mais pobres, mais dependentes dos préstimos dos serviços públicos, menos dotados para pagar o suborno e a fraude e menos capazes de apropriação ilegítima de privilégios económicos.

## **5. Porquê a Estratégia Anti-corrupção**

A Estratégia Anti-corrupção é um instrumento de orientação política e operacionalização das acções prioritárias do Governo no combate à corrupção. A estratégia define o enfoque, os princípios, os métodos e as metas, estando em consonância com a implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público.

É um sinal inequívoco do cometimento do Governo no combate à corrupção e também de resgate da confiança do cidadão para com o Governo.

A Estratégia incide sobre medidas que visam combater o burocratismo e a corrupção nas instituições públicas que inviabilizam qualquer esforço no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A elaboração da Estratégia Anti-corrupção tomou em consideração: o programa quinquenal do governo (2005-2009), a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, os relatórios parciais da implementação da Reforma do Sector Público no período 2001-2005, as sugestões e propostas das consultas com a sociedade civil, o sector privado, os parceiros internacionais, o sector da justiça, o sector legislativo, o relatório da Pesquisa Nacional de base sobre Governança e Corrupção, a Convenção das Nações Unidas sobre o combate à corrupção, o Protocolo da SADC de combate à corrupção e, as experiências africanas e internacionais.

## **6. Objectivo geral**

Pretende-se que o sector público preste serviços com qualidade e de forma descentralizada, actue de um modo participativo e transparente e, seja efectivo na

prevenção e combate a corrupção até ao ponto em que primeiro, não mine o que está sendo construído no país e segundo, que o cidadão veja a corrupção como uma ameaça destruidora que é, e se previna contra ela.

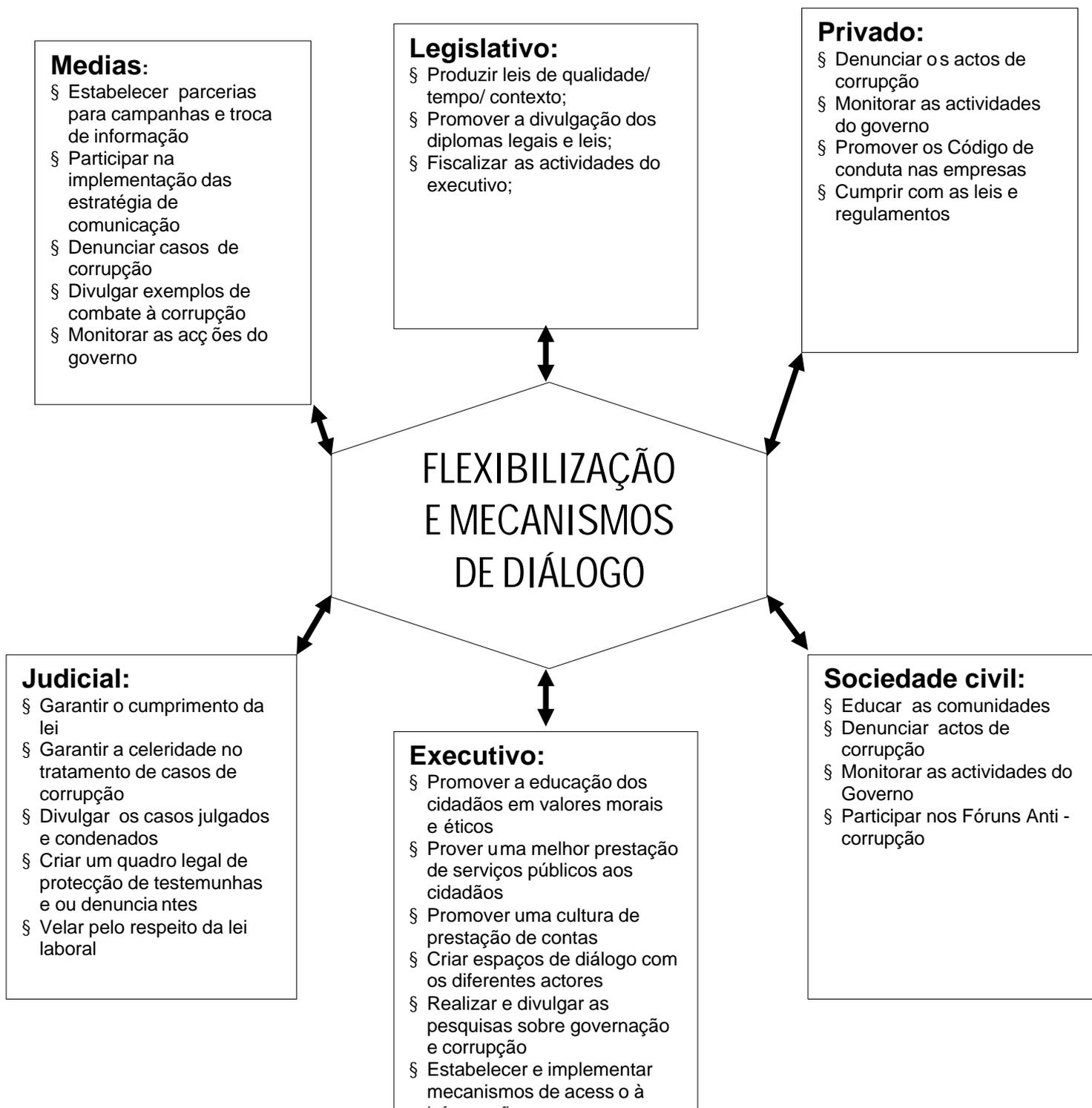
## 7. Quais são os princípios estratégicos?

Para o sucesso do combate à corrupção serão rigorosamente observados os seguintes princípios:

- **Abordagem abrangente.** A Estratégia Anti-corrupção é parte integrante da Reforma do Sector Público, mas tem elementos distintos que serão reflectidos nos planos de acção sectoriais. A implementação efectiva das acções de cada componente da Estratégia Global da Reforma do Sector Público contribui na redução de oportunidades de acesso ilícito aos recursos públicos.
- **Intolerância ou Tolerância Zero:** O Governo sempre vai dar o exemplo através da definição e observância de padrões morais e éticos incontestáveis. Para tal, o Governo será sempre sério e está comprometido com o combate à corrupção e igualmente está ciente de que é um processo que vai levar tempo para estar devidamente consolidado. A prática corrupta será combatida a qualquer nível ou área do Governo.
- **Prevenção:** A estratégia enfatiza a prevenção da prática corrupta ao invés da punição, embora as instituições de investigação do Estado sejam fortalecidas para realizarem com eficácia e eficiência a sua missão e as suas obrigações.
- **Sancionamento:** O Governo promoverá uma investigação rigorosa dos casos de corrupção e levará às instâncias responsáveis pelo procedimento criminal ao julgamento dos casos comprovados de corrupção.
- **Participação:** O esforço de combate à corrupção tem de estar centrado no cidadão. Não se trata apenas de envolvê-lo, mas de torná-lo agente activo desse processo. Assim, o Governo compromete-se a providenciar um quadro legal justo no qual a sociedade civil bem informada pode monitorar a acção do próprio Governo e exigir responsabilidades e prestação de contas. Este tipo de abordagem institucional, complementa a acção do governo e das organizações do sector público e facilita igualmente o desenvolvimento da confiança do cidadão para com as instituições do Estado, devendo estas efectivamente actuar com imparcialidade. Portanto, fortalece-se a aliança entre o Estado, a Sociedade civil e o Sector Privado e, conseqüentemente, consolida-se a colaboração, a acção conjunta e a partilha de informações entre o Governo, os cidadãos e os homens de negócios.
- **Combinar o discurso enérgico de Combate à Corrupção” com acções de impacto:** no processo de combate à corrupção a exortação, combate à corrupção será mais eficaz quando associada à medidas tais como:
  - *Prestação eficaz de serviços:* é o atendimento individualizado provido de cortesia, paciência e tolerância mas com qualidade e cumprimento dos prazos.

- *reformas nas políticas económicas* : consistem na introdução do sistema financeiro e sistema de *procurement* transparentes que não permitem os funcionários exercerem o poder discricionário e também limitar o monopólio do poder do sector público.
- *disseminação de informação* : informar sobre como é que o governo gasta o dinheiro, implementa os programas e como é que estes programas influem na prestação de serviços ao cidadão o que é a chave para uma governação íntegra e transparente.
- *Participação dos cidadãos no processo de governação* : através da definição clara de políticas de participação da sociedade civil na tomada, monitoria e avaliação das decisões; definição clara de políticas de acesso a informação; da governação aberta; da divulgação das leis e informação e; da promoção de campanhas de alfabetização, comunicação e educação.
- *estratégia integrada e coordenada com outros parceiros* : o sucesso do combate à corrupção passa pela formação de alianças entre o Estado-Sociedade civil-Sector privado. Enquanto o Estado formula e adopta leis e instrumentos de combate à corrupção, a sociedade civil e o sector privado trabalham não só no sentido de consciencialização dos cidadãos para esse mal mas também, cooperam com as autoridades do governo no sentido de o debelar e consolidar o sistema nacional de integridade pública .

## Elementos do Sistema de Integridade Pública



## 8. Quais são os três momentos estratégicos de combate à corrupção?

Conscientes da complexidade, transversalidade, pluralidade das dimensões da corrupção pois atenta contra a dignidade humana, afecta as relações sociais, distorce a economia, debilita o Estado e cria a contracultura, a Estratégia Anti-corrupção integra três momentos fundamentais: a prevenção, a acção administrativa e o sancionamento.

Estes três momentos da Estratégia devem avançar em conjunto e complementar-se um ao outro porque qualquer sucesso alcançado num deles vai reforçar os outros dois. Eles estão interdependentes mas com tarefas distintas.

**Primeiro momento: Prevenção** - a aplicação das leis e regulamentos tais como os códigos de ética, as leis relativas à organização e funcionamento de concursos públicos para o fornecimento de bens e serviços, as leis sobre os procedimentos administrativos, as leis que proíbem a aceitação de certas doações, as leis sobre a liberdade de imprensa é uma forma de reduzir as práticas corruptas nas instituições do sector público. A realização plena das funções fundamentais da governação – implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público - reduz oportunidades de acesso ilícito aos recursos públicos, pois o sistema governativo deixa de ser vulnerável e o desvio facilmente detectado.

A função de prevenção consiste também em rever as leis, políticas, funções, regulamentos, estruturas, práticas de gestão das finanças e *procurement* públicos, bem como sistemas de controlo de modo a identificar as condições que alimentam ou facilitam a corrupção e conceber reformas para *limitar as oportunidades*, onde e quando for possível, e eliminar ou aliviar os problemas. Assim, as medidas para eliminar o *burocratismo*, o *poder\_discricionário* e o *secretismo* implícito nas relações entre corruptos e corruptores são instrumentos fundamentais e efectivos no combate à corrupção.

Responsabilização e transparência são pilares centrais da boa governação, fazendo com que o Estado e outros actores se concentrem nos resultados, objectivos claros e boas estratégias, incluindo a monitoria eficiente e relatórios de desempenho no sector público. Uma cultura de transparência e responsabilização no sector público promove uma melhor congruência entre as políticas públicas, a sua implementação e a eficiência da afectação de recursos.

Na prevenção a *Ética* desempenha um papel importante pois ela é a condição necessária para a existência de uma cultura ética que se manifesta em valores fundamentais como a integridade, a honestidade, o respeito, a justiça, a autenticidade, a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas.

A *ética* – condução responsável das actividades – não acontece por acaso ou por si só numa organização. Ela deve ser gerida de forma activa já que uma organização congrega pessoas com valores, agendas e motivações diferentes. E quanto maior forem as diferenças do conjunto de valores ou interpretações delas resultantes, maior é a

necessidade de uma compreensão comum de valores éticos fundamentais para um comportamento bom, correcto e justo.

Para o sucesso da prevenção é necessário *educar o HOMEM* de modo a promover uma mudança profunda na opinião pública e criar um ambiente em que as práticas corruptas sejam discutidas abertamente e consideradas intoleráveis. A melhor prevenção começa “no berço”, isto é ao nível da educação escolar básica. Assim, o sector do governo que superintende a educação, cultura e as instituições religiosas, com influência na formação e comportamento dos cidadãos tem um papel educador a desempenhar, complementando as denúncias e os sistemas de controle das práticas corruptas. Importante sector a atingir é o das novas gerações para que não venham a perpetuar as más práticas que encontram.

Por outro lado, uma campanha ampla e sustentada de relações públicas para educar os cidadãos sobre o seu direito aos serviços públicos, o seu direito de recusar exigências ilícitas por parte dos funcionários públicos e o seu direito de se organizar para resistir à corrupção ao nível da base. A campanha também faculta informação sobre o significado da corrupção, as disposições da Lei sobre a corrupção e o elogio dos funcionários públicos exemplares no combate a este mal. A aposta mais séria que se faz é na participação activa e na vigilância permanente da sociedade em geral.

As associações sócio-profissionais e as instituições religiosas podem promover actividades educacionais com o objectivo de se introduzir na sociedade e no seio dos funcionários públicos e da classe política princípios de ética e códigos de conduta que desenvolvem e fortificam valores fundamentais conducentes para um comportamento bom, correcto e justo. De facto, em Moçambique onde as condições sociais e económicas distorcem a eficácia da educação moral no contexto familiar, as associações e organizações religiosas constituem os instrumentos nos quais a sociedade pode estabelecer comportamentos baseados em valores. Se isso acontecer, a possibilidade de a condenação moral ganhar corpo e se estabelecer como desincentivo será uma realidade.

A criação de canais directos de comunicação entre o Governo e a sociedade que garantem a segurança e eliminam as ameaças de represálias contra o cidadão que, exercendo o seu direito legítimo, denuncia os actos de corrupção do qual é vítima ou do qual tenha conhecimento, são instrumentos de revelação de casos concretos como de inibição de novos casos.

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.

**Segundo momento: Acção administrativa/processo disciplinar** - acção que se dá quando o dano aconteceu, isto é, o acto de corrupção. Detectado o corruptor, através dos sistemas de controle e auditoria interna e externa ou por denúncia da sociedade civil ou empresarial, a instituição/sector lesada procede com a instauração do processo disciplinar e aplicação de medidas administrativas.

A acção administrativa envolve a investigação e instauração de processos disciplinar e/ou criminal. Esta acção ao invés de promover a oportunidade e a impunidade para a

prática dos actos corruptos, ela pune administrativamente o infractor desincentivando e desmotivando as práticas ilegais que contaminam a parte saudável do sector público. Este tipo de abordagem, reforça a acção de prevenção e desenvolve a confiança do cidadão para com as instituições do Estado.

A falta de uma perspectiva séria na abertura e encerramento de processos disciplinares nos sectores poderá criar condições para a continuidade das práticas de corrupção e para que o público cedo se canse sobre todo o programa de combate a este fenómeno. Deste modo, há uma necessidade de um processo de capacitação e fortalecimento institucional das organizações nucleares para o combate à corrupção, designadamente as inspecções administrativas, financeira e técnica e auditorias do sector público.

**Terceiro momento: Sancionamento** - nos casos em que a corrupção envolve ofensas criminais, a instituição pública visada irá encaminhar o assunto para os órgãos de justiça, que irão investigar, acusar criminalmente, julgar e punir o infractor.

O sistema judicial é importante na tomada de medidas porque reprime os que cometeram o crime e evita o desenvolvimento da cultura da impunidade; isto é, o factor da sustentação da corrupção. Porém, o sistema judicial não é a solução isolada do problema pois é parte integrante do sector público que enferma de problemas de corrupção.

O elevado grau de impunidade que se verifica actualmente, exige a adopção de medidas de fundo que passam pelo fortalecimento da capacidade operacional do sistema judicial, pela revisão que rege as relações laborais entre o Estado e os funcionários e pela implementação de mecanismos judiciais que penalizem com maior rigor os casos comprovados de corrupção. Quanto mais forte for o sistema judicial mais eficiente e eficaz será a prossecução e punição dos infractores.

Assim, a transparência e o combate à corrupção no sector público passam pela coordenação e integração de várias acções, todas e las concorrendo para a existência de um sector público que presta contas e serviços de qualidade ao cidadão.

## **9. Elementos da estratégia Anti-corrupção**

As várias experiências de combate à corrupção reconhecendo que este fenómeno é reflexo de falhas e lacunas na governação de um país revelam que quanto maior for a incidência da corrupção, poucas devem ser as estratégias que incluem acções que estejam estreitamente dirigidas ao comportamento corrupto. O foco deve incidir em acções que reconhecem o impacto institucional mais amplo em cada contexto e que sejam adoptados métodos que atacam as raízes da corrupção.

Assim, tomando em consideração as várias experiências de combate a este mal a nível mundial e em particular, no nosso país, as acções mais recomendáveis deverão incidir no seguinte:

- 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.

## 10. Objectivos, resultados e indicadores

A estratégia preconiza os objectivos, resultados e indicadores específicos que a seguir se detalham em harmonia com as componentes da Estratégia Global da Reforma do Sector Público.

**Objectivo 1:** *Simplificar e Racionalizar os procedimentos administrativos para imprimir eficácia na prestação de serviços ao cidadão*

### Resultados:

- ◆ Decreto 30/2001, de 15 de Outubro, sobre as normas de funcionamento dos serviços da administração pública, especialmente o Capítulo VII sobre as formalidades do procedimento administrativo aplicado eficazmente em todas as instituições públicas ;
- ◆ Estabelecidos e em funcionamento os Balcões Únicos de atendimento ao público e homens de negócios ;
- ◆ *Quick Wins* implementados ;
- ◆ Simplificados os processos de licenciamento comercial
- ◆ Fortalecidos os mecanismos do novo sistema de impostos.

### Indicadores:

- ◆ Número e % dos principais processos simplificados ou racionalizados;
- ◆ Número dos principais serviços classificados como eficientes ;
- ◆ Número e % de *Quick Wins* implementados .

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

### Resultados:

- ◆ Reforçada a qualidade de gestão das instituições públicas;

- ◆ Reforçada a capacidade profissional dos funcionários públicos na gestão e prestação de serviços nas instituições públicas ;
- ◆ Implementada a política salarial;
- ◆ Revisto o Sistema de Informação do Pessoal (SIP);
- ◆ Melhorada e implementada a legislação referente a transparência e integridade dos dirigentes ;
- ◆ Fortalecida a capacidade de formulação de políticas públicas dentro dos órgãos do Estado;
- ◆ Fortalecida a capacidade de gestão, monitoria e avaliação de políticas públicas pelos agentes do Estado;
- ◆ Estabelecidos os Códigos de Conduta

**Indicadores:**

- ◆ Percepção do nível de eficiência e eficácia do funcionamento de cada instituição pública;
- ◆ Percepção do nível de ética e de corrupção dentro de cada instituição pública;
- ◆ Políticas públicas adequadas;
- ◆ Número e % de organizações com códigos de conduta .

**Objectivos 3:** *Melhorar a eficiência e a qualidade de serviços do sistema de justiça .*

**Resultados:**

- ◆ Fortalecida a eficácia e a integridade do Gabinete Central de Combate à Corrupção;
- ◆ Racionalizada a legislação vigente;
- ◆ Fortalecida a eficácia e a integridade da Procuradoria Geral da República (PGR);
- ◆ Fortalecida a eficácia e a integridade dos Tribunais;
- ◆ Fortalecida a eficácia e a integridade da Polícia ;
- ◆ Criados os mecanismos para a denúncia e protecção do denunciante .

**Indicadores:**

- ◆ Percepção da sociedade sobre a eficiência e qualidade do sistema judicial;
- ◆ Redução significativa do tempo para a resolução dos casos participados;
- ◆ Percepção dos funcionários públicos e advogados sobre a eficiência e qualidade do sistema de justiça .;
- ◆ Número e % das denúncias sobre corrupção .

**Objectivo 4:** *Fortalecer o Sistema Financeiro do Estado de modo a imprimir a transparência, eficiência e eficácia na gestão financeira, orçamental e patrimonial do Estado*

**Resultados**

- ◆ Funcionando eficazmente o SISTAFE ;

- ◆ Fortalecida a capacidade das instituições públicas em auditoria interna , inspecção e controle interno ;
- ◆ Fortalecido o sistema de gestão por resultados;
- ◆ Fortalecido o sistema de *Procurement* do Estado .

#### **Indicadores**

- ◆ Pontualidade e qualidade dos relatórios financeiros ;
- ◆ Redução significativa do nível de desvios de aplicação dos orçamentos ;
- ◆ % das instituições públicas com uma média de execução orçamental satisfatória ;
- ◆ % das instituições públicas onde os processos de planificação e controle financeiro estão interligados ;
- ◆ Percepção dos cidadãos e do sector privado sobre o nível de corrupção nos processos de *procurement* do Estado .

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

#### **Resultados**

- ◆ Fortalecida a capacidade da sociedade civil e do sector privado no processo de combate à corrupção;
- ◆ Implementado o Código de princípios de boa governação nas empresas privadas.

#### **Indicadores**

- ◆ % dos participantes da sociedade civil e do sector privado nos vários mecanismos de combate à corrupção e promoção de boa governação ;
- ◆ Número de casos de corrupção reportados pelos Media;
- ◆ Percepção dos cidadãos sobre a qualidade do trabalho dos Media e do sector privado no combate à corrupção .

**Objectivo 6:** *Melhorar os mecanismos de envolvimento das comunidades locais na participação na governação e monitoria de modo a promover a transparência e prestação de contas.*

#### **Resultados**

- ◆ Estabelecidos os mecanismos de participação comunitária na governação local ;
- ◆ Fortalecida a capacidade das Assembleias locais (província, distrito e município) na monitoria das acções do governo e do processo legislativo .

#### **Indicadores**

- ◆ Percepção dos cidadãos sobre a eficiência e eficácia do governo local na prestação de serviços e no combate à corrupção;

- ◆ Qualidade dos debates e das recomendações feitos pelos deputados;
- ◆ Percepção dos cidadãos sobre a qualidade de monitoria das acções do governo e análise das leis feita pelos deputados dos governos locais .

**Objectivo 7:** *Assegurar a implementação eficaz da estratégia Anti-corrupção através do estabelecimento e funcionamento de mecanismos institucionais .*

### **Resultados**

- ◆ Estabelecidos os mecanismos institucionais de coordenação e implementação da Estratégia Anti -corrupção;

### **Indicadores**

- ◆ Percepção sobre o nível de corrupção no Sector Público
- ◆ Relatório adequado ao Conselho de Ministros sobre a implementação da Estratégia .

## **11. Gestão do processo**

A direcção política para o desenvolvimento, implementação e monitoria da Estratégia Anti-corrupção é da responsabilidade directa do Governo através da Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES) que é presidida pelo Primeiro Ministro.

A Estratégia Anti-corrupção pressupõe uma abordagem multisectorial e abrangente: envolve o executivo, o legislativo, o judicial , a sociedade civil e o sector privado . Neste sentido, é estabelecida uma Comissão Técnica e Fóruns Anti-corrupção de níveis nacional, provincial e distrital . Assim, a Comissão Técnica e os Fóruns são constituídos por representantes do sector público, da sociedade civil e do sector privado.

Compete a Comissão Técnica acompanhar e propor medidas sobre todas as fases da implementação da Estratégia, nomeadamente: supervisionar, monitorar, avaliar a implementação e propor medidas ou políticas para melhorar a estratégia de combate à corrupção (mais detalhes no anexo ). A designação dos membros da Comissão Técnica e do Fórum Nacional anti-corrupção será objecto de despacho específico do Presidente da CIRES.

Os Fóruns são órgãos de consulta aos diversos níveis e as suas atribuições estão descritos no ponto 2 do anexo.

## **Anexo:**

### **Órgãos para a monitoria e avaliação da implementação da Estratégia Anti - corrupção**

Para o sucesso do combate à corrupção é necessário a existência de uma estratégia compreensiva e integrada que passa pela coordenação e formação de alianças entre o Estado-Sociedade civil-Sector privado.

Porque a Estratégia Anti -corrupção tem uma abordagem multisectorial e é abrangente não apenas ao Governo, mas também aos outros órgãos do poder, assim como à sociedade civil, propõe-se para a supervisão, monitoria e avaliação da sua implementação o estabelecimento de uma Comissão Técnica Anti -corrupção (CTAC) e de Fóruns para os níveis nacional, provincial e distrital.

Como forma de assegurar uma participação equilibrada e uma composição representativa de todos os actores no combate à corrupção, estes órgãos, deverão integrar representantes do governo, da sociedade civil e do sector privado.

#### **1. COMISSÃO TÉCNICA**

A Comissão Técnica (CT) tem por missão auxiliar o Governo e os seus parceiros (sociedade civil, sector privado e comunidade doadora) na supervisão e coordenação da implementação da Estratégia Anti -corrupção através da monitoria e avaliação dos planos de acção.

Constitui foco privilegiado das atenções da (CT) os Ministérios do Interior, Justiça, Finanças, Educação e Saúde e os demais sectores nos níveis central, provincial e distrital com compromissos e responsabilidades na luta contra à corrupção.

Compete a Comissão Técnica (CT) acompanhar e propor medidas/recomendações sobre a implementação da Estratégia, nomeadamente e:

- coordenar o trabalho dos órgãos de monitoria e avaliação da implementação da estratégia, assegurando por esta via o normal fluxo de informações e funcionamento da CT e Fóruns.
- monitorar a implementação de todas as actividades previstas na Estratégia anti-corrupção.
- analisar e fazer recomendações para o aperfeiçoamento da Estratégia anti-corrupção com base no fluxo regular de informação proveniente dos processos de monitoria e avaliação.
- preparar um relatório anual sobre a implementação da estratégia à submeter à CIRESP, depois de ouvido o Fórum Nacional.
- dar um parecer sobre os sucessos atingidos e os obstáculos enfrentados durante a implementação da estratégia.
- formular propostas que podem tornar o combate à corrupção mais efectivo.
- apreciar relatórios de organizações nacionais e internacionais sobre corrupção, transparência e ética profissional em Moçambique;

- realizar as demais tarefas definidas pela CIRES P no âmbito do combate à corrupção.

A responsabilidade para criar a CT é da Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES P). O regulamento de funcionamento será estabelecido pela CIRES P.

A designação dos membros da Comissão Técnica e dos respectivos Presidente e Vice - Presidente será objecto de despacho específico.

### **Composição**

A Comissão Técnica é constituído por 15 membros, representando órgãos do executivo, judicial e legislativo, organizações da sociedade civil, profissionais e do sector empresarial.

Assim seria a composição:

- Presidente do CT – Vice-Presidente da CIRES P
- Vice-Presidente – Director do Gabinete Central de Combate à Corrupção
- Secretário – Director da UTRES P
- Dois representantes do Sector Público
- Um representante da Procuradoria Geral da República (PGR)
- Dois representantes do Sector Privado (CTA)
- Dois representantes dos medias (um imprensa, um rádio -TV)
- Um representante de ONG's nacionais (em particular as que actuam na área de boa governação)
- Dois representantes das associações profissionais (em particular as que actuam no sector público representando o maior número de funcionários)
- Dois representantes dos Sindicatos (OTM)

## **2. Fóruns Consultivos**

Os Fóruns são os órgãos de consulta que permitem aos vários grupos sociais participarem com o Governo, na busca de soluções para as questões fundamentais da prestação de serviços ao cidadão e do combate as práticas de corrupção contribuindo, assim, para o bem estar da sociedade e o desenvolvimento sustentável do país. Os fóruns estruturam o seu diálogo em conformidade com os princípios fundamentais atribuídos para cada.

Estes surgem como resposta do cidadão na busca de alternativas de intervenção na vida política, económica, social e cultural do país.

## **2.1. FÓRUM NACIONAL ANTI -CORRUPÇÃO**

O Fórum Nacional Anti -corrupção (FN), órgão de consulta, que procura promover uma discussão construtiva, franca, aberta entre o Governo, sociedade civil, sector privado e parceiros de cooperação em matérias importantes sobre combate à corrupção e governação no geral. Através do debate e diálogo sobre prestação de serviços, transparência na gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, e práticas corruptas, o Fórum Nacional Anti -corrupção está a apoiar e a fortalecer o crescimento e desenvolvimento do país.

As atribuições do Fórum Nacional Anti -corrupção (FN) são as seguintes :

- monitorar a implementação as actividades previstas na estratégia anti -corrupção.
- apreciar e debater os resultados do relatório anual da Comissão Técnica na base dos indicadores da estratégia.
- dar um parecer sobre os sucessos atingidos e os obstáculos enfrentados durante a implementação da estratégia.
- formular propostas que podem tornar o combate à corrupção mais efectivo.

A responsabilidade para estabelecer o FN é da Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES). O FN reúne -se uma vez por ano, iniciando as suas actividades logo após o seu estabelecimento. O regulamento de funcionamento será estabelecido pela CIRES.

A designação dos membros e dos respectivos Vice -Presidentes e Presidente será objecto de despacho específico.

### **Composição**

O Fórum Nacional Anti -Corrupção é composto por:

- Presidente do FNAC – Presidente da CIRES
- Vice-Presidente – Vice-Presidente da CIRES
- Vice-Presidente – Procurador Geral da República
- Um representante do Conselho Superior da Magistratura Judicial
- Três Deputados da Assembleia da República
- Três líderes religiosos
- Cinquenta e cinco (55) representantes dos 11 Fóruns Provinciais
- Todos os membros da Comissão Técnica

## **2.2. FÓRUM PROVINCIAL**

O Fórum Provincial Anti -corrupção (FP) como órgão consultivo tem com o função o acompanhamento dos objectivos, metas e acções programadas nos planos de acção de combate à corrupção ao nível provincial. Neste âmbito, o FP é um instrumento do Governo e dos demais parceiros intervenientes na luta contra à corrupção através da

supervisão, monitoria, avaliação e consultas da implementação da Estratégia. A sua finalidade é dar maior transparência e visibilidade às acções do Estado e permitir uma maior participação da sociedade civil e sector privado no combate à corrupção.

Compete ao Fórum Provincial Anti -corrupção (FP) acompanhar e tomar as decisões sobre a implementação da Estratégia, nomeadamente:

- reforçar a implementação da disseminação da Estratégia na sociedade civil e sector privado através dos meios de comunicação, seminários e capacitação
- monitorar a implementação dos planos de acção sectoriais provinciais e distritais de combate à corrupção.
- elaborar o relatório anual da implementação da estratégia à submeter a Comissão Técnica.
- dar um parecer sobre os sucessos atingidos e os obstáculos enfrentados durante a implementação da estratégia.
- formular propostas que podem tornar o combate à corrupção mais efectivo.

A responsabilidade para estabelecer o FP é do Governo Provincial. O FP reúne -se uma vez por ano, iniciando as suas actividades logo após o seu estabelecimento.

A Unidade Técnica Provincial da Reforma do Sector Público (UPRESP) vai assegurar o apoio administrativo, técnico e de secretariado ao Fórum Provincial.

### **Composição**

O fórum é constituído pelos membros do Observatório da Pobreza com a participação de dois membros de cada fórum distrital.

### **2.3. FÓRUM DISTRITAL**

O Fórum Distrital é um órgão consultivo da sociedade civil que tem como objectivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesse locais para permitir que eles definam as suas prioridades como também discutir, monitorar e avaliar a implementação dos programas do Governo.

As atribuições do Fórum Distrital Anti -corrupção (FD) são as seguintes:

- reforçar a implementação da disseminação da Estratégia na sociedade civil e sector privado através dos meios de comunicação, seminários e capacitação.
- monitorar a implementação dos planos de acção sectoriais de combate à corrupção.
- elaborar o relatório anual da implementação da estratégia à submeter ao Fórum Provincial.
- dar um parecer sobre os sucessos atingidos e os obstáculos enfrentados durante a implementação da estratégia.
- formular propostas que podem tornar o combate à corrupção mais efectivo.

A responsabilidade para estabelecer o FD é do Governo Distrital. O FD reúne -se duas vezes por ano, iniciando as suas actividades logo após o seu estabelecimento.

O Secretaria Distrital do Governo do Distrito vai assegurar o apoio administrativo e de secretariado ao Fórum Distrital.

### ***Composição***

O fórum é constituído pelos membros do Conselho Consultivo Distrital.

Maputo, Abril de 2006.