



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

Teodósia Maria Beatriz Cesário José

**A Transparência Pública no Combate à Corrupção em Moçambique e o
papel central das denúncias realizadas pela sociedade civil no caso das
Dívidas Ocultas**

Brasília/DF

2025

A transparência pública no combate à corrupção em Moçambique e o papel central das denúncias realizadas pela sociedade civil no caso das Dívidas Ocultas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientadora: Prof. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2025

Defesa avaliada pela Banca Examinadora composta pelos membros:

Prof^a. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva (Presidente)
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (avaliador externo)
Fundação João Pinheiro/MG (Programa de Mestrado em Administração Pública)

Prof^a. Dra. Mayla Cristina Costa Marone Saraiva (avaliadora interna)
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Prof. Dr. Diego Mota Vieira (avaliador suplente)
Universidade de Brasília (UnB)

Dedicatória

Dedico esta dissertação, de forma especial, a minha mãe Maria Amélia Pihale, já falecida, e aos meus irmãos Eduardo Cesário e Laurinda Cesário que já partiram, e aos que estão presentes entre nós, particularmente ao meu irmão Joaquim Cesário e Afonso Rafael Cesário.

Dedico também ao meu esposo, Adelino José, aos meus filhos Denilson, Rosângela, Joel e Gabriel, por cada palavra escrita com amor, paciência, dedicação e confiança que recebi de vocês. Esta conquista não é apenas minha, mas o resultado do carinho, do sacrifício e da presença constante da minha família, que sempre acreditou nos meus sonhos.

Com gratidão e afeto, dedico esta dissertação a vocês!

...corrupção a partir da teoria democrática,
ela viola a norma de inclusão democrática
e a necessidade de fortalecer a sociedade
civil e a prestação de contas para combatê-la (Thompson Warren).

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a minha família, particularmente ao meu esposo Adelino, pelo suporte incondicional para a pesquisa do meu mestrado, e aos meus filhos Denílson, Rosângela, Joel e Gabriel, pois foram importantes na colaboração familiar para que esta dissertação fosse concluída com êxito.

Agradeço também ao Zeferino Barros, que foi uma pessoa importante desde o início do meu mestrado, deu seu melhor nos conselhos e me incentivou de certa forma a concorrer ao programa de pós-graduação que hoje tenho o prazer de encerrar com alegria.

Quero agradecer a minha professora e orientadora Suylan, pela paciência e dedicação empenhada para que esta dissertação viesse a ter estrutura para terminar com êxito.

Quero em especial agradecer aos membros da banca examinadora, foi através de suas orientações no processo de qualificação que pudemos chegar até aqui, de forma didática, suas dicas deram forma a esta dissertação.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela oportunidade que me foi concedida de fazer o meu mestrado, com bolsa de estudos.

Não me esqueço de agradecer ao INT-DPG-UnB, o programa de internacionalização da Universidade de Brasília, que foi através do Edital publicado por eles que eu tive a oportunidade de hoje estar a finalizar minha formação de mestrado em Administração Pública, a qual, poderá influenciar bastante no processo de desenvolvimento dos Recursos Humanos de Moçambique, com quadros formados pelo Governo do Brasil.

Agradecer aos meus colegas e ao PPGA, que me recebeu para a formação do mestrado e, pelas dicas dos colegas em sala de aula e a cada contato. Agradecer ao programa e aos professores desde o início do mestrado.

RESUMO

A transparência na administração pública é um fenômeno indispensável para a governança democrática. Também, a denúncia se torna imprescindível para a efetivação do controle por parte da sociedade civil. Este estudo tem como objetivo investigar como o fenômeno das Dívidas Ocultas teve transparência e foi enfrentado pela administração pública de Moçambique, desde 2013. Para tal, foram discutidos os temas Transparência Pública, Corrupção Política, Denúncia e Controle Social como referencial teórico. Foi utilizada uma abordagem qualitativa com análise documental a partir de relatórios, audições, notas técnicas, matérias jornalísticas e outros documentos produzidos pela administração públicas e por organizações não governamentais. A pesquisa mostrou que a sociedade civil organizada teve papel central nas denúncias que levaram a algumas medidas para controle da corrupção em Moçambique como resultado da deflagração da Dívidas Ocultas. No entanto, verificou-se que mesmo com a existência da lei anticorrupção, ainda há falta de organismos de controle, falta de relatórios da auditoria da Inspeção Geral de Finanças e falta de transparência, de forma geral, o que demonstra o descumprimento das leis que exigem disponibilização de informações em portais das Instituições Públicas.

Palavras-chave: Corrupção; Transparência; Administração Pública; Denúncia; Controle Social.

ABSTRACT

Transparency in public administration is an indispensable phenomenon for democratic governance. Furthermore, whistleblowing becomes essential for effective control by civil society. This study aims to investigate how the phenomenon of hidden debts was made transparent and addressed by the Mozambican public administration since 2013. To this end, the themes of public transparency, political corruption, whistleblowing, and social control were discussed as a theoretical framework. A qualitative approach was used with documentary analysis based on reports, hearings, technical notes, journalistic articles, and other documents produced by public administrations and non-governmental organizations. The research showed that organized civil society played a central role in the whistleblowing that led to some measures to control corruption in Mozambique as a result of the uncovering of the Hidden Debts scandal. However, it was found that even with the existence of the anti-corruption law, there is still a lack of control bodies, a lack of audit reports from the General Inspectorate of Finance, and a general lack of transparency, which demonstrates non-compliance with laws requiring the availability of information on the portals of public institutions.

Keywords: Corruption, Transparency, Public. Administration, Complaint, Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Documentos que foram analisados na pesquisa.....	62
Quadro 2	Estratégias do CIP para realização das denúncias.....	68
Quadro 3	Comparação entre as ações da Administração Pública e da Sociedade Civil sobre as dívidas ocultas	89
Quadro 4	Categorização dos documentos analisados	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco de Moçambique
BM	Banco Mundial
CDD	Centro para Democracia e Direitos Humanos
CPLP	Comunidade dos Países Falantes da Língua Portuguesa
EMATUM	Empresa Moçambicana de Atum
DW	Deutsche Welle (Onda Alemã) Emissora Internacional Pública da Alemanha
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GCCC	Gabinete Central de Combate a Corrupção
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INE	Instituto Nacional de Estatística
MAM	Mozambique Assests Managements
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
OAM	Ordem dos Advogados de Moçambique
ONU	Organização das Nações Unidas
PAP	Parceiros de Apoios Programáticos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SISE	Serviço de Informação e Segurança do Estado
UNCA	Nações Unidas Contra a Corrupção

SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
1.1 Problema de pesquisa.....	15
1.2 Contextualização Sociopolítica econômica.....	19
1.3 Objetivos.....	27
1.4 Justificativa.....	28
2. Referencial Teórico.....	32
2.1 Transparência Pública.....	32
2.2 Corrupção Política.....	40
2.3 Accountability Social e Denúncia.....	48
3. Percorso metodológico.....	56
3.1 Procedimentos metodológicos.....	60
3.2 Análise de dados.....	66
4. Resultados e Discussão.....	76
5. Considerações finais.....	106
6. Referências.....	108

1. INTRODUÇÃO

Escândalos de corrupção ocorrem há muito tempo em todos os países. Da mesma forma que mecanismos para combater esse fenômeno têm se intensificado no interior das administrações públicas, com mudanças na forma de governança e inclusão de diversas estratégias. Uma das mais importantes têm sido a promoção de transparência das informações para o controle social. Assuntos como participação dos cidadãos na definição orçamentária, mecanismos de prestação de contas ao cidadão e direito ao acesso à informação pública têm chamado atenção e levado a um esforço crescente para a regulamentação e promoção de práticas transparentes nas instituições públicas (Alcántara-Lizárraga & Jima-González, 2022).

O tema da transparência na administração pública também tem sido frequentemente debatido academicamente, despertando interesse em muitos pesquisadores que estudam o campo da administração pública. Estudos sobre transparência (Zucolotto, Teixeira & Riccio, 2015) apontam características relacionadas ao fluxo de informações centradas no acesso a elas pelas partes interessadas. Seguindo essa perspectiva, existe a transparência vertical que é hierárquica, onde um líder supervisiona um colaborador, e transparência horizontal que ocorre na medida em que observadores fiscalizam o que acontece numa organização ou quando o agente interno observa o que ocorre fora da organização (Head, 2006). Se trata de um estudo em que agentes externos fiscalizam a administração pública. E é nessa última perspectiva que este estudo vai se basear sobre transparência.

A transparência passa a ser um elemento constitutivo para a “boa governança” pública, como apresentada pelo Banco Mundial (1992), que regia a necessidade de reformas em países em desenvolvimento em três áreas principais governamentais como prestar contas nos níveis micro e macro, informação e transparência, e estrutura jurídica para o desenvolvimento, como resultados

da discussão entre os funcionários do Banco e acadêmicos africanos, sobre as dificuldades da África subsaariana em sustentar o crescimento por longo prazo (World Bank, 1989).

O conceito de governança tornou-se difundido desde o final da década de 1980. Sua precisão teórica diminuiu, levando a simplificações operacionais. Governança pode significar várias coisas, desde gestão até capacidade estatal. O termo é também frequentemente qualificado por descritores como governança democrática, participativa e colaborativa. Essa ambiguidade levou a mal-entendidos e à diluição de seu significado voltado à governança pública (Cavalcante, 2023; Caldeira, 2024).

Para Filgueiras (2016, 2019), a governança não pode ser reduzida à simples eficiência administrativa ou à adoção de práticas gerenciais importadas do setor privado. Em sua visão, governança refere-se à capacidade de coordenação institucional e de articulação entre Estado e sociedade, fundamental para garantir a legitimidade, a responsividade e a *accountability* democrática. Filgueiras (2019) destaca que a governança pública, sobretudo em democracias frágeis ou em construção, precisa ser analisada como um arranjo institucional que transcende o aparato estatal, envolvendo redes, parcerias e mecanismos de participação.

Esse entendimento dialoga criticamente com as análises de Midlej e Silva et al., (2025), onde os autores denunciam a banalização do termo e seu emprego acrítico por organismos internacionais e governos, muitas vezes descolado das condições concretas dos países em desenvolvimento. Estes autores alertam para o risco de a governança ser capturada como instrumento de ajuste fiscal e racionalização neoliberal, esvaziando sua dimensão política e participativa.

Essa crítica se faz ainda mais pertinente quando contrastada com a abordagem de Pollitt & Bouckaert (2011), onde os autores sistematizam as reformas da gestão pública desde os anos 1980, com ênfase na *New Public Management* (NPM). Embora reconheçam avanços em termos

de eficiência, Pollitt e Bouckaert apontam limitações significativas do modelo, especialmente quanto à fragmentação institucional, à mercantilização de serviços públicos e à fragilização de mecanismos democráticos de controle social.

Leite (2016) também oferece uma análise crítica das transições entre modelos burocráticos, gerenciais e neoweberianos. Este autor defende que o Estado neoweberiano, ao articular eficiência administrativa com legalidade, profissionalização e accountability, representa uma alternativa mais equilibrada em relação às fragilidades da NPM, especialmente no contexto de democracias em desenvolvimento, como a brasileira.

Um estudo mais recente evidencia que a governança democrática requer o fortalecimento de instituições de controle interno e de accountability social, ressaltando o papel estratégico de órgão de controle como a Controladoria-Geral da União (CGU) no caso brasileiro para a promoção da transparência, do combate à corrupção e da participação cidadã (Teixeira et al., 2024). Tal experiência evidencia que a governança, quando ancorada em instituições republicanas e em práticas de controle social, pode ser um vetor de fortalecimento democrático e de aprimoramento da gestão pública.

Dessa forma, compreende-se que o conceito de governança, longe de ser um instrumento meramente técnico, envolve disputas políticas, institucionais e sociais, sendo fundamental analisá-lo à luz dos contextos democráticos, das capacidades estatais e das demandas por accountability e participação cidadã (Teixeira et al., 2024). Nesse contexto, a transparência pública adquire um lugar importante para que haja controle social, muitas vezes, por meio de denúncias, ferramenta essencial para o combate à corrupção, tema desta pesquisa, que traz um estudo sobre a realidade de Moçambique com o fenômeno conhecido como Dívidas Ocultas. Este fenômeno foi revelado em 2016 e marcou um ponto de inflexão na história recente de Moçambique, ao evidenciar falhas estruturais na governança pública, na transparência fiscal e na

responsabilização de agentes estatais (Cortes et al., 2021), com a contratação secreta de empréstimos no valor de mais de dois bilhões de dólares, sem o devido conhecimento do Parlamento ou da sociedade, desencadeando uma crise de confiança institucional com profundas repercussões econômicas, políticas e sociais naquele país (Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, 2022).

Este fenômeno das Dívidas Ocultas se configurou a partir de três casos de corrupção que sucederam entre os anos 2013/2014. Aproveitando o clima de sucesso e o espaço proporcionado pelo aparente desempenho da economia, o governo de Moçambique, encabeçado pelo Presidente Guebuza, recebeu uma proposta secreta para criar uma frota de pesca de atum, uma empresa de vigilância marítima e uma empresa de reparação e manutenção de navios (Hanlon, 2017). Isso porque o problema relativo à pesca contrabandeada ou não regulamentada constitui um dos problemas na África, particularmente em Moçambique (Ibraímo, 2019). Nesse período, o governo apreciou a proposta como forma de obter lucros a partir da pesca de atum e sua comercialização, assim como Moçambique poderia estabelecer sua soberania sobre as águas territoriais e fornecer segurança para a indústria offshore de gás (Hanlon, 2017).

Foi então que os dirigentes escolheram o endividamento público como estratégia para financiar seus programas de desenvolvimento. Contudo, essa escolha política levou a dívida pública a um patamar insustentável, agravado pela descoberta de dívidas ilegais entre 2014/2016, o que mergulhou o país em uma crise de dívida (Ibraimo, 2019). Segundo a Revista África Confidencial (2016) para a concretização da proposta secreta, o executivo optou por criar três empresas estatais novas, que na sua maioria tiveram suas propriedades detidas pelos Serviços de Informação e Segurança do Estado – SISE.

A primeira descoberta das dívidas ocultas deu-se em 2014, com cerca de 850 milhões de dólares americanos para a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), em seguida, no ano de

2016, de acordo com informações do jornal norte americano *Wall Street Journal*, foi constatada mais uma segunda dívida de 622 milhões de dólares americanos para a Proindicus. No mesmo ano, mais 535 milhões de dólares foram constatados para a Mozambique Asset Management (MAM) (Ibraimo, 2019). Tais descobertas deixaram o país em uma situação de insustentabilidade da dívida pública.

Nesse cenário, destacou-se o papel da sociedade civil moçambicana, que teve uma atuação central na revelação, denúncia e monitoramento do caso. Organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP) e o Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) foram decisivas para a fiscalização cidadã, denunciando as irregularidades desde os primeiros sinais de opacidade nas contas públicas (CIP, 2025; FMO, 2024). As suas investigações e campanhas públicas pressionaram o Estado a adotar medidas judiciais e divulgar documentos que, de outro modo, teriam permanecido ocultos. Essas iniciativas evidenciam como as denúncias públicas e o ativismo cívico podem desempenhar um papel fundamental na promoção do controle social, mesmo em contextos marcados por estruturas institucionais frágeis (Mungiu-Pippidi, 2015; Fox, 2015; Peruzzotti & Smulovitz, 2006; Grindle, 2007). A literatura mostra que mecanismos de vigilância cidadã – como a denúncia, o monitoramento e a mobilização coletiva – podem compensar a debilidade das instituições formais, promovendo a responsabilização política e social.

Ou seja, o combate à corrupção tem relação direta com o modelo de governança pública, que pode ter mais eficácia e efetividade quando há transparência pública e inclusão de entes, além daqueles exclusivos ligados à administração pública. No caso de Moçambique, a gestão pública ainda é caracterizada por uma burocracia excessiva e ineficiente, pouco adaptável e dinâmica, principalmente devido à necessidade de expandir a presença e a representação do Estado junto às comunidades locais (Simione, 2014; Dzeco & Simione, 2024). Dessa maneira, a conjuntura

socioeconômica e política enfrentada pelo país nos anos 1980, a deterioração das condições sociais, desequilíbrios macroeconômicos e a deterioração do modelo de Estado anteriormente socialista (Harlon, 1991) levam à urgência de reformas que levem a uma governança mais democrática.

1.1 Problema de pesquisa

Em Moçambique, a corrupção tem raízes históricas e culturais que se mesclam com a fraca institucionalização das normas de governança pública (Ngoenha, 2016). Casos emblemáticos, como o das dívidas ocultas, demonstram como a falta de *accountability* e transparência pode comprometer o desenvolvimento nacional.

Assim, a corrupção é contextualizada como parte de um problema estrutural, devido ao histórico político do País, como aborda Hanlon (2016), que considera que as práticas corruptas estão ligadas a uma economia de mercado e ao frágil sistema de governança. Em Moçambique, a corrupção é definida em dois sentidos, a saber: Ativa e Passiva, conforme está na lei 6/2004 nos artigos 7 e 9. Corrupção ativa como sendo o fornecimento de vantagens patrimoniais ou não, a funcionários ou agentes do estado para realizar um ato contrário aos deveres do seu cargo. E, corrupção passiva como sendo a solicitação de vantagens patrimoniais ou não, por funcionários ou agentes do estado para realizar ou omitir ato contrário ou não contrário ao dever do seu cargo.

A lei também ressalta a solicitação e o oferecimento de suborno, conforme o seu artigo 2. Por exemplo, o escândalo das dívidas ocultas é amplamente discutido como um dos impactos negativos, pela falta de transparência e controle social. No entanto, existem iniciativas de combate à corrupção que, apesar da introdução de leis como o decreto nº 31/2014 sobre o direito

ao acesso à informação, apontam falhas significativas na implementação prática dessas normas (Ngoenha, 2016).

Em Moçambique, estudos sobre a transparência na gestão pública ainda são incipientes. Embora o artigo 48 da Constituição da República de Moçambique (CRM) determine que “todos os cidadãos têm o direito à informação”, aprovada em 31 de dezembro de 2014, garantida pelo Decreto nº 34/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 35/2015. Esses instrumentos buscam assegurar o direito de acesso à informação e fortalecer o controle social como ferramenta de combate à corrupção.

As reformas políticas iniciadas em 1990, em Moçambique, com a revisão da Constituição da República, impulsionaram a realização de profundas mudanças no Estado e no modelo de administração pública ora vigente. Estas medidas seriam consolidadas na revisão constitucional de 2004, levando a reformas administrativas e à transição para um “Estado Gerencial”. Assim, o papel do Estado foi redefinido, priorizando a transferência de certas atividades do setor público para o privado. Nesse contexto, a transparência surge como promessa de ser uma ferramenta indispensável para garantir que os recursos públicos, financeiros ou humanos, sejam utilizados de maneira eficaz no desenvolvimento de políticas públicas que atendam às necessidades dos cidadãos.

A Constituição de 1990 e, recentemente, a Constituição de 2004, preveem que:

Todos os cidadãos têm direito de acesso à informação a ser disponibilizada pelos órgãos ou instituições do Estado, da Administração direta e indireta, bem como as entidades privadas que ao abrigo da lei ou de contrato, realizem atividades de interesse público ou que, na sua atividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público, com vista à materialização do princípio constitucional da permanente participação

dos cidadãos na vida pública e a garantia dos direitos fundamentais conexos (Moçambique, 1990, 2004).

Teoricamente, essas transformações sociopolíticas implicariam no estabelecimento de novas relações entre o Estado e os diferentes atores sociais. Especificamente no contexto da administração pública, essas reformas prometiam um Estado mais transparente, eficaz e eficiente na prestação de serviços aos cidadãos (Simione, 2014).

É nesta perspectiva que foi aprovada no mesmo ano em Moçambique, a Lei n.º 6, de 17 de junho de 2004, de combate à corrupção, sob influência da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCA), um tratado multilateral internacional anticorrupção adotado pela Assembleia Geral da ONU, assinado entre 9 e 11 de dezembro de 2003, com objetivo de reforçar o quadro legal vigente para o combate aos crimes de corrupção e participação econômica ilícita. Esta lei se aplica aos dirigentes, funcionários ou empregados do Estado ou das autarquias locais, das empresas públicas, das empresas privadas participadas pelo Estado ou das empresas concessionárias de serviços públicos (Moçambique, 2004).

Segundo a organização não-governamental Centro de Integridade Pública (CIP), criada em 2005 e que se tornou o Capítulo da Transparência Internacional em Moçambique, em 2011 (Centro de Integridade Pública, 2025), esta lei foi aprovada em um contexto de pressões que estavam sendo exercidas sobre o governo moçambicano pelo Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional, (FMI), seus maiores doadores, no sentido de acelerar reformas legais com vista a promover a transparência e a boa governança na administração pública com vista “a evitar o desvio de fundos, o tráfico de influências, o enriquecimento ilícito e o branqueamento dos proventos da corrupção” (Centro de Integridade Pública, 2008, p.19).

Mesmo com a existência desta lei, Moçambique continuou com vários casos de corrupção, pois “a cronologia dos acontecimentos e pormenores relacionados com o escândalo das dívidas ocultas vão se tornando do domínio público e o descontentamento entre os integrantes da elite política e empresarial se torna evidente para os demais membros da sociedade” (Cortez, 2018, p. 264). No entanto, um dos escândalos ocorridos foi referente às Dívidas Ocultas.

Diante do cenário acima descrito, este trabalho traz a seguinte questão de pesquisa: De que maneira o Fenômeno das Dívidas Ocultas teve transparência e foi enfrentado pela administração pública de Moçambique, desde 2013?

Este trabalho busca, portanto, mostrar como a Transparência das Instituições Públicas (TIP) pode inibir práticas de corrupção por meio do controle social. Para tanto, será analisada a relação entre Estado e sociedade civil organizada em Moçambique, visando entender a relação entre controle social e combate à corrupção, a exemplo do que ocorreu com o fenômeno das Dívidas Ocultas. A próxima seção apresentará um pouco das características de Moçambique e o contexto que inspirou esta pesquisa.

1.2. Contextualização sociopolítica, econômica e geográfica de Moçambique

Moçambique é um país africano, constituído por 11 províncias. Do ponto de vista geográfico, se situa na parte oriental sul dos países da África subsaariana e faz parte da (CPLP), comunidade dos países falantes da língua portuguesa, foi colonizado por Portugal e ficou independente do colonialismo português em 25 de junho de 1975.

Do ponto de vista geográfico, a República de Moçambique, segundo Iglésias (2007), localiza-se na costa sul-oriental da África, cobrindo uma superfície de 799.380 quilômetros quadrados (isto é, 786.380 de terra firme mais 13.000 de águas interiores). Tem como limites, ao norte, a República Unida da Tanzânia, ao oeste, o Malawi, a Zâmbia, o Zimbabué, a África do Sul

e o Reino da Suazilândia. Ao Sul, faz fronteira com a África do Sul (Província do Kwazulu Natal) e ao leste, é banhada pelo Oceano Índico. Em traços gerais, Moçambique pode ser caracterizada por três aspectos físicos bem definidos: “(1) uma zona costeira, baixa e arenosa; (2) uma zona intermédia de savana e; (3) uma zona de planalto interior, mais predominante no Norte” (Iglésias, 2007, p.134).

O nome Moçambique, segundo Iglésias (2007), provém de um emir árabe muçulmano de nome Mussa Bin Bique, que foi o primeiro governante conhecido de Moçambique antes da invasão portuguesa naquele país, na década de 1550 - período que antecedeu à conquista colonial na África. Quando Vasco da Gama chegou pela primeira vez em Moçambique, em 1498, já existiam entrepostos comerciais árabes e uma grande parte da população tinha aderido ao Islã. Segundo Iglésias, ao fazer o primeiro apartamento nas terras moçambicanas, os portugueses as chamaram de “Terras de Mussa Bin Bique” em homenagem ao seu governante, mas com o passar dos anos, o nome da terra começou a ser simplificado para facilitar a pronúncia: Terras de Mussa Bin Bique, passou a ser designada Moçambique.

Administrativamente, a República de Moçambique está dividida em 11 províncias, do Sul para Norte, a saber: Cidade de Maputo, Província de Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala, Manica, Tete, Zambézia, Nampula, Niassa e Cabo Delgado. A sua população, no ano de 2005, foi calculada em 19,4 milhões de habitantes e, em 2016 foi estimada em 26.423.623 habitantes, tendo atingido, até fevereiro de 2017, um total de 27.128.530 habitantes, conforme atualização de dados obtidos no portal do Instituto Nacional de Estatística (INE)¹.

Conforme o último Censo, atualmente a população moçambicana foi estimada em 29.909.798 habitantes, dentre os quais: 13.348.446 (48%) são homens, e 14.561.352 (52%) são mulheres, o que significa que para cada 100 mulheres há 93,5 homens (INE, 2019). Essa fonte também apresenta a taxa do analfabetismo por sexo, sendo definida como a percentagem de pessoas com 15 ou mais anos de idade que não sabem ler nem escrever, sendo que, do total dos habitantes apurados, 39.0% é analfabeta, dentre os quais 27.2% homens e 49.4 % mulheres (Ibidem).

¹ INE - Moçambique. 1996-2017. Disponível em <http://www.ine.gov.mz/> acessado no dia 2/fevereiro/2025

Nampula é uma província ao norte de Moçambique, com maior densidade populacional, estimada em 21% de todo país, caracterizando o maior centro populacional do país. Sua população fala diversos dialetos em cada região, porém, a língua portuguesa é a língua oficial nacionalmente. As escolas lecionam apenas na língua portuguesa, o que significa dizer que qualquer cidadão que tenha nível médio sabe falar e escrever na língua portuguesa (INE, 2017).

A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) são os principais partidos políticos desde a independência do país como colônia de Portugal, em 1975, tendo adotado a democracia, em 1992, a partir de um acordo de paz, uma vez que esteve em uma guerra que durou cerca de 16 anos, sendo que, de lá para cá, a FRELIMO se mantém no poder e no controle de todo aparato político-governativo.

Houve eleições presidenciais, legislativas e provinciais em 9 de outubro de 2024, onde a FRELIMO consagrou-se vencedora. Na economia, segundo o Relatório da PNUD, de 2024, Moçambique ocupa o 183º lugar no ranking mundial, entre 193 países, mantendo a posição fase a última edição publicada em 2022, sendo o 10º país mais pobres do mundo. Por critérios na saúde a esperança de vida a nascença dos moçambicanos é de 59,6 (abaixo da média regional de 64,9 anos de vida).

Na educação, a escolaridade esperada é de 10,7 anos (acima da média de 10,3 anos) da região, só que a média de anos efetivos de estudo é de apenas 39 anos (na África Subsaariana são 6). E o PIB per capita é de 1,219 USD para uma população de 23,9 milhões de habitantes segundo o censo de 2017, a passo que a média regional é de 3,666 USD.

Em termos populacionais, Moçambique tinha cerca de 33,2 milhões de habitantes, até o final do ano de 2024, com um crescimento superior de 6 milhões em relação ao ano de 2017, sendo, em sua maioria, composta por mulheres e cada mulher tem em média de 4 a 8 filhos. Mais da metade da população tem menos de 20 anos, das quais, cerca de 2 milhões são mulheres.

O perfil da população moçambicana, principalmente no que se refere a seu nível da alfabetização e acesso à escolaridade, de acordo com a declaração oficial do Governo de Moçambique, publicada em 24 de julho de 2023, pela Agência de Informação de Moçambique, cerca de 61% da população moçambicana, sabe ler e escrever (AIM, 2023). Aliás, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2022, divulgado recentemente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aponta que a escala global Moçambique conseguiu 0,461 pontos, o que coloca o país na categoria de baixo desenvolvimento humano, posicionando-o na 183ª posição entre 191 países e territórios, só a frente de alguns países como Somália, Sudão Sul, Chade, Iémen, Burkina Faso e Serra Leoa. Tanto que:

Entre 1990 e 2022, o valor do IDH de Moçambique passou de 0,239 para 0,461, uma variação de 92,9 por cento. Entre 1990 e 2022, a esperança de vida à nascença de Moçambique cresceu 15,2 anos, os anos de escolaridade esperados cresceu 6,9 anos e o número de anos médios de escolaridade cresceu 2,3 anos. O rendimento per capita de Moçambique cresceu cerca de 174,8 por cento entre 1990 e 2022 (AIM, 2023)

No entanto, o índice de percepção da corrupção (IPC) de Moçambique, conforme divulgado pela Transparência Internacional para o ano de 2024, é de 25 pontos. Sendo a pontuação 25 pontos (de 0 a 100 pontos), onde a escala de 0 leva a percepção de país mais corrupto e 100 leva a percepção de país íntegro. Quanto a posição, Moçambique está classificado na 146ª posição entre 180 países e territórios avaliados (Transparência Internacional, 2024). Essa pontuação de 25 pontos indica que o setor público de Moçambique é percebido como tendo um alto nível de corrupção. Essa pontuação de 25 pontos foi a mesma registrada no ano anterior (2023) indicando uma estagnação no combate a corrupção no setor público, segundo a percepção de especialistas e executivos de negócios. .

O perfil sociodemográfico da população moçambicana constitui um elemento central para compreender as dinâmicas de governança e a forma como os cidadãos percebem a corrupção no país. De acordo com dados oficiais divulgados pelo Governo de Moçambique em 24 de julho de 2023, cerca de 61% da população sabe ler e escrever, reflexo de um processo gradual de expansão do acesso à escolaridade (AIM, 2023). No mesmo sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2022, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, atribuiu ao país um valor de 0,461, classificando-o na categoria de baixo desenvolvimento humano e na 183^a posição entre 191 países e territórios.

O desempenho relativamente baixo do IDH posiciona Moçambique à frente apenas de alguns países africanos marcados por fragilidades estruturais severas, como Somália, Sudão do Sul, Chade, Iémen, Burkina Faso e Serra Leoa (CIP, 2022; PNUD, 2023).

Os dados históricos, entretanto, evidenciam progressos graduais. Entre 1990 e 2022, o IDH de Moçambique aumentou de 0,239 para 0,461, representando uma evolução de 92,9%. No mesmo período, a esperança de vida à nascença cresceu 15,2 anos, os anos de escolaridade esperados aumentaram 6,9 anos e a média de anos de escolaridade subiu 2,3 anos. Do ponto de vista económico, o rendimento per capita também registou uma expansão de aproximadamente 174,8% (AIM, 2023). Esses avanços, embora relevantes, ocorrem em ritmo inferior ao necessário para produzir transformações substantivas na capacidade cidadã de monitorar a ação pública e exigir accountability.

Nesse contexto, a relação entre estrutura socioeconômica, educação e governança torna-se particularmente evidente quando se observa o Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Segundo a Transparência Internacional (2024), Moçambique obteve 25 pontos na escala de 0 a 100, em que 0 representa maior percepção de corrupção e 100 indica elevada integridade. Com essa pontuação, o país ocupa a 146^a posição entre 180 países avaliados. O facto de o país registar o

mesmo resultado em 2023 e 2024 reforça a imagem de estagnação nas políticas de combate à corrupção, especialmente no setor público, segundo a avaliação de especialistas e executivos de negócios (Transparência Internacional, 2024).

A conexão entre esses indicadores torna-se clara quando se analisa o papel da educação, do acesso à informação e da condição socioeconômica na capacidade da população de compreender, denunciar e pressionar por reformas institucionais. Em sociedades com níveis reduzidos de escolaridade, fragilidades persistentes na alfabetização funcional e baixo acesso a mecanismos formais de participação cívica, a assimetria de informação tende a ser maior. Isso limita o escrutínio público sobre instituições e autoridades, criando condições estruturais propícias para a reprodução de práticas corruptas (Khosrowjerdi, 2022).

Assim, ainda que o país tenha evoluído em indicadores ligados a educação, saúde e renda, tais progressos não se traduziram diretamente em melhorias na percepção de integridade do Estado. Pelo contrário, a persistência de pontuações baixas no IPC sugere que a população e os avaliadores especializados continuam a perceber a corrupção como um fenômeno amplamente disseminado e enraizado.

Do ponto de vista sociopolítico, diversos estudos nacionais e internacionais indicam que a percepção pública da corrupção em Moçambique é marcada por uma combinação de desconfiança institucional, sentimento de impunidade e frustração generalizada. Pesquisas como o Afrobarometer (2022) apontam que cidadãos frequentemente consideram elevados os níveis de corrupção na polícia, nos tribunais, nos serviços estatais e entre líderes políticos. Casos de grande escala, como o Escândalo das Dívidas Ocultas, reforçam a percepção de que a corrupção opera tanto nos níveis cotidianos quanto nas estruturas superiores do Estado (Hanlon, 2017). Para muitos cidadãos, a corrupção não é apenas um problema abstrato, mas uma realidade que afeta o

acesso a bens públicos e a prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e administração local (CIP, 2018).

Em síntese, a articulação entre o perfil sociodemográfico da população moçambicana e os indicadores de percepção da corrupção revela uma dinâmica complexa na qual fragilidades socioeducativas, baixa capacidade de fiscalização cidadã e deficiências institucionais se reforçam mutuamente. Embora o país tenha apresentado melhorias em indicadores fundamentais de desenvolvimento humano, tais avanços ainda não foram suficientes para alterar de forma significativa a percepção nacional e internacional sobre a integridade do setor público. A persistência de um IPC de 25 pontos indica que a corrupção permanece como uma das principais preocupações no debate público moçambicano e um dos fatores estruturais que limitam o progresso institucional e o fortalecimento da confiança social.

1.3. Objetivos da pesquisa

Geral

Investigar como a necessidade de Transparência emergiu do Fenômeno das Dívidas Ocultas na administração pública de Moçambique desde 2013.

Específicos

- Identificar os casos de corrupção relacionados ao fenômeno das Dívidas Ocultas ocorrido em 2013;
- Averiguar como este fenômeno foi revelado e quais os principais atores denunciantes;
- Descrever as ações de combate a corrupção realizadas pela administração pública a partir das denúncias.

1.4. Justificativa

O estudo sobre a temática da corrupção tem adquirido relevância em todo o mundo, inclusive, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem demonstrado especial interesse na interrelação entre a corrupção e o desrespeito aos direitos humanos (Garcia; Rios, 2023). Conforme Silva et al (2019), vários estudos apontam que países que recentemente aderiram ao sistema de governança democrática passaram por diversas reformas institucionais para o combate à corrupção. Para o autor, nesses países, “campanhas políticas, programas de governo e a opinião pública retratam a corrupção como o mais maligno de seus problemas, atribuindo a este fenômeno o sentido de ser resultante das distorções inerentes à política e à máquina pública” (Silva et al, 2019, p. 1056).

Aliás, nas últimas décadas, muitos governos têm adotado estratégias e ferramentas que objetivam qualificar a formulação de políticas regulatórias referentes a questão da corrupção (Saab *et al*, 2021). Neste sentido, o combate à corrupção não é uma questão simples que pode ser resolvida apenas por meio de marcos regulatórios básicos ou ajustes pontuais nas estruturas institucionais. No Brasil, “tem-se buscado avanços institucionais, tecnológicos e de governança para qualificar os processos de prevenção à corrupção, desde a atuação de diversos atores, em rede, fomentando o controle, a participação e o acesso à informação por meio de medidas transparentes e estruturadas” (Saab *et al*, 2021, p. 170). Também para Garcia & Rios (2023), trata-se de um assunto complexo e transversal a várias áreas do conhecimento, que exige compromissos coletivos entre o governo, entidades privadas e sociedade.

Além da complexidade e diversidade de assuntos que envolvem esse tema, algumas questões parecem ser fundamentais para o estudo do assunto. Um número significativo de autores está colaborando para aprofundar a compreensão do fenômeno. Apesar da vasta literatura internacional sobre o assunto, muitos aspectos ainda parecem obscuros e não

consensuais na literatura especializada. Isso inclui definições de corrupção, métodos de mensuração, causas e consequências (Souza et al, 2019, p. 3-4).

Depreende-se que, “o tema corrupção atrai grande repercussão e causa justa indignação, todavia, apenas nos últimos anos seu tratamento normativo tem merecido maior atenção” (Cortez, 2019, p. 166). No processo de aperfeiçoamento da eficácia, eficiência e promoção da transparência nos serviços públicos moçambicano, foi aprovada a Lei n.º 30/2001 (Moçambique, 2001), que regula o funcionamento da Administração Pública. O país também tem um quadro legal de anticorrupção, com a Lei Anticorrupção n.º 6/2004, de 17 de junho, que define a corrupção como ativa e passiva (Fael *et al*, 2008), e a Lei n.º 34/2014, de Direito Acesso à Informação na esfera pública, que determina a obrigatoriedade da disponibilização de informações referentes à gestão na administração pública a partir da rede mundial de computadores (Moçambique, 2014).

Contudo, apesar de ter dispositivos legais que normatizam essa disponibilização de informações públicas pela Internet de modo a que os cidadãos possam fazer o controle social das ações dos entes governamentais, persistem limitações significativas relacionadas a baixa qualidade dos dados disponibilizados, a falta de atualização tempestiva das informações, as dificuldades de acesso e compreensão por parte da população e a frágil cultura de participação cívica, o que reduz a efetividade desses mecanismos de transparência e enfraquece o exercício do controle social.

Segundo dados da EGDI (E-Government Development Index), divulgado pela (ONU, 2024), Moçambique apresentou progressos no governo digital, mas mantém um desempenho baixo em comparação internacional. O país registou um EGDI de 0,2848, ocupando a 177ª posição mundial, de 193 Estados- membros da ONU um recuo em relação a 2022. Apesar disso, houve melhoria na participação eletrônica (EPART), que passou do 163º lugar em 2022 para o

159º em 2024, com um índice de 0,2055. Esses resultados indicam que, embora existam esforços para ampliar a participação cidadã online, persistem limitações estruturais que dificultam o fortalecimento do governo eletrônico no país.

Nesse sentido, apesar de em Moçambique a transparência não atender propriamente à legislação, é importante verificar como os governos estão disponibilizando essas informações, visando permitir que os cidadãos possam participar de forma mais efetiva na gestão pública como forma de inibir a corrupção. Isso permite que a sociedade civil tenha noção sobre os recursos públicos, exercendo influência na gestão e no controle da administração pública (Figueiredo e Santos, 2013).

Também é imperioso realizar pesquisa desta natureza em Moçambique porque, segundo SE refere Fael *et al* (2008, p. 38), “no contexto global, os Estados, através de entidades multilaterais como as Nações Unidas ou a União Africana, têm vindo a munir-se de instrumentos legais cujo objetivo é a prevenção e a punição de delitos de corrupção e outros crimes a estes conexos.”. Importa verificar como o País tem seguido essas regras e orientações. Afinal “muito se tem falado a respeito da corrupção e das suas implicações sobre a gestão pública” (Macedo e Valadares, 2021, p. 164). E para se reverter esse cenário, desafios são impostos à administração pública, que “exigem esforço conjugado de todas as áreas do conhecimento e dos setores comprometidos com a ética e as práticas da boa administração” (Cortez 2019, p. 165).

O fato de a corrupção continuar se manifestando nos setores público e privado não só em Moçambique, mas em vários países, leva à percepção de que as estratégias para seu combate precisam ser revistas, pois o Estado sozinho não tem conseguido reverter os desvios praticados.

Esta dissertação está dividida em quatro seções. A primeira contém esta Introdução, trazendo apresentação e contextualização do tema, problematização, objetivos e justificativa. A

segunda seção discute o Referencial Teórico; a terceira traz o percurso metodológico adotado; a quarta, os Resultados, e a última, as Considerações Finais.

2. Referencial Teórico

Esta seção está organizada da seguinte forma: primeiro, será discutido o conceito de Corrupção Política, uma vez que o contexto estudado inclui um caso de escândalo de corrupção; em seguida, o de Transparência Pública, essencial para o enfrentamento da corrupção, e como dimensões consequentes, a *accountability* social e as denúncias, ambas fundamentais para analisar o fenômeno das Dívidas Ocultas em Moçambique.

2.1 Corrupção Política

A corrupção, conforme Souza *et al* (2019), contém diferentes significados, dependendo do contexto social, pois está presente em todos os países, quer pobres, quer aqueles mais desenvolvidos, sendo representada, politicamente, por ganhos ilícitos relacionados ao poder político ou à manutenção desse poder. Segundo esses autores, “no contexto da Administração Pública, na maior parte dos casos, a corrupção está relacionada ao uso de cargos públicos para ganhos privados, em que um agente público se encarrega de realizar algum tipo de tarefa utilizando de má-fé para enriquecimento privado” (Souza *et al*, 2019, p. 3).

Embora a literatura aponte para uma predominância do fenômeno em países pobres, conforme Souza *et al* (2019), sua incidência pode ser igualmente danosa em países considerados ricos e em desenvolvimento. Esses autores esclarecem que, “a desigualdade social, a evasão de receita, a desaceleração do crescimento econômico e a consequente falta de recursos para investimentos estão entre as consequências mais comuns da corrupção, registradas na literatura relacionada ao tema” (Souza *et al*, 2019, p. 3). A corrupção, conforme os autores, pode assumir diversas formas, que por sinal, são contextuais, como é o caso do nepotismo, que não é visto como corrupção em alguns países. Todavia, na maioria dos casos, as formas mais comuns de corrupção envolvem aceitar dinheiro e outras recompensas para concessão de benefícios, como,

por exemplo, fechamento de contratos; violação de procedimentos formais para promover interesses pessoais; recebimento de propina de empresas, atores privados, outros países ou organismos internacionais; intervenções em processos judiciais com vista a ganhos pessoais; nepotismo; roubo; superfaturamento; cobrança ou não cobrança de tributos de forma ilegal, além de diversos tipos de fraude (Souza et al, 2019, p. 9).

Como se pode observar, diversos problemas permeiam o campo de estudo da corrupção, como, por exemplo, “tributação, zonas de fronteira, policiais, membros do alto escalão, licitações e contratos, obras públicas e campanhas eleitorais” (Souza *et al*, 2019, p. 4). Essa diversidade de temas, conforme os autores, oferece um amplo campo de pesquisa a respeito do fenômeno. Os autores esclarecem que, “temas contemporâneos como a governança participativa já começam a ser estudados como mecanismos que, se por um lado ampliam a participação democrática, por outro podem abrir espaço para a corrupção” (idem).

Existem várias formas de combate à corrupção, adaptados por diferentes países, tendo em conta às estratégias que se julguem adequadas aos cenários. Uma das formas de combate a corrupção encontradas nos EUA e na Europa mostra que as autoridades da concorrência enfrentam as conspirações de fixação de preços por meio de três estágios principais: detecção, acusação e penalização, baseados em pedidos de leniência, como o principal método de detecção através das telas (Abrantes-Metz & Bajari, 2009).

Abrantes-Metz & Bajari (2010) definem telas como um teste estatístico que visa identificar setores com problemas de concorrência e identificar as empresas envolvidas em conspirações de mercado, para detectar padrões anômalos. Para os autores, existem duas estratégias principais para telas de conclui que são: a primeira busca eventos improváveis, como

identificar trapaças em um cassino; a segunda estratégia emprega um grupo de controle para comparar preços em diferentes mercados, destacando anomalias que sugerem conlui.

No Brasil, tem-se buscado avanços institucionais, tecnológicos e de governança para qualificar os processos de prevenção à corrupção. Desta forma, “a atuação de diversos atores, em rede, fomentando o controle, a participação e o acesso à informação por meio de medidas transparentes e estruturadas, desponta como um caminho que pode fortalecer a prevenção de atos corruptos no país” (Farranha e Bataglia, 2019, p.170).

Batista e Marques (2012) afirmam que a democracia, através do mecanismo da eleição, restringe a corrupção ao dar ao eleitor a capacidade de recompensar boas gestões e remover do poder os políticos corruptos. Por exemplo, no Brasil,

[...] o tipo de regime em si não se mostra suficiente para explicar a corrupção. A comparação entre regimes democráticos e autoritários mostrou-se como baseada em categorias demasiadamente amplas, que poderiam esconder grande variação dentro dos regimes, especialmente dos regimes democráticos. Nesse sentido, elementos específicos das democracias aparecem como relevantes para entender o porquê da corrupção, e a estrutura constitucional específica dos países, o seu desenho institucional vem sendo apontado como uma das principais respostas para os referidos questionamentos (Batista; Marques, 2012, p. 9).

O termo ‘*watchdog*’ ou cão de guarda, conforme Souza *et al.*, (2019), tem sido usado para denominar diversos atores ligados ao combate à corrupção. Os ‘*watchdogs*’ pressupõem “agências de combate à corrupção, como organizações não governamentais do Vietnã, ouvidorias, ativistas e outros membros da sociedade, órgãos de controle, judiciário, agências reguladoras, e a mídia”). Aliás, as agências que atuam como ‘*watchdogs*’, conforme Souza *et al.*, (2019, p. 14),

podem ser percebidas nos casos da Tanzânia, Austrália e China. “Na Tanzânia, foi criada a *Commission on the Causes of Corruption* - uma agência que realiza diversos estudos no sentido de se identificar as prováveis causas da corrupção”).

Outra forma de *watchdog* pode ser realizada pela cobertura midiática responsável e imparcial, conforme coloca Garcia & Rios (2023), particularmente pelo jornalismo investigativo em sua função de “cão de guarda” no monitoramento das autoridades públicas e privadas. Essa seria uma peça fundamental para dar transparência de condutas ilegais à sociedade. Para os autores, a publicização de escândalos de corrupção pode oferecer à opinião pública e aos órgãos de controle do Estado informações que podem levar a investigações criminais, ativando mecanismos de *accountability* legal e política (Garcia & Rios 2023).

É importante haver exposição de casos de corrupção, bem como os resultados da apuração e a responsabilização relacionados a eles para uma retroalimentação positiva de tal teia, porém, a exposição excessiva e contínua pode pressionar as agências anticorrupção a concentrar seus esforços e recursos em medidas de investigação, visto que estas produzem resultados com maior velocidade. Neste caso, o funcionamento da “teia” pode vir a apresentar sobreposições neste estágio e lacunas nos demais, caracterizando uma situação denominada de “ortodontia imperfeita” - uma *accountability* cuja hipotética “mordedura” apresenta “excesso de dentes” em um estágio e “falta de dentes” em outros (Oliveira Junior, 2019, p. 1055).

No caso brasileiro, as agências de anticorrupção, segundo Oliveira Júnior (2019), tendem a buscar competências para investigação que propicia maiores retornos positivos de reputação e poder. Neste contexto, as evidências indicam que “a novidade para o combate à corrupção que recebeu maior foco na primeira metade desta década, refere-se àquela que teria sido também a mais importante para os desdobramentos da apuração da Lava Jato: os acordos de delação

premiada” (Oliveira Júnior, 2019, p. 1055). Mesmo assim, parece que a ideia de que o escândalo pode fortalecer o combate à corrupção, segundo o autor, posta-se justamente no fato de que “o elemento central deste conceito, o “tornar público”, atinge um elemento central do estratagema da corrupção, a “ocultação” (Oliveira Júnior, 2019, p.1058).

Ou seja, um aspecto importante para o enfrentamento da corrupção é a transparência, uma vez que traz “oportunidade para os cidadãos contestarem decisões e procedimentos tomados pelo governo. Não há dúvidas de que, historicamente, a transparência foi deixada de lado e que precisa ser construída com esforços constantes da sociedade civil e de setores do governo” (Rodrigues, 2020, p. 242). No entanto, Rodrigues (2020) também coloca que em alguns casos também há necessidade de certa opacidade, a exemplo dos setores de defesa nacional e segurança pública.

Oliveira Júnior (2019, p. 1055) também traz outra premissa sobre o combate à corrupção e o fortalecimento da *accountability* nas novas democracias: “a necessidade de que as reformas voltadas a este fortalecimento sejam orientadas para o equilíbrio entre os mecanismos relacionados aos três estágios deste poder: monitoramento, investigação e sanção”. Conforme o autor, estudos baseados nesta premissa sugerem que a interação e a harmonia entre as agências responsáveis por estes mecanismos são essenciais para o sucesso do combate à corrupção.

Quanto às agências governamentais de combate à corrupção, “é possível encontrar diversos tipos de agências, com diversos modelos de autonomia, modo de operar e papéis no combate à corrupção (...) na China, as agências de combate à corrupção têm priorizado a atuação preventiva em vez das ações repressivas” (Souza *et al.*, 2019, p. 13-14). Como se pode observar, os autores elucidam que existem diversos tipos de agências e funções para essas agências no combate à corrupção. Além das agências, os autores citados referem que outro mecanismo importante para o combate à corrupção é a transparência, pois “o que faz com que os indicadores

de transparência melhorem é a pressão imposta por investidores e doadores internacionais”

(Souza *et al*, 2019, p. 14).

Susan Rose-Ackerman (2024) faz uma análise econômica sobre a corrupção brasileira, trazendo contribuições importantes para o diagnóstico do problema (Jus Brasil, 2025). A autora observa que o “jeitinho” não é um produto nacional. A dita “pequena” corrupção (dos assalariados e pequenos ou médios empresários ou outros agentes particulares) existe no mundo todo e que cada país tem sua história de corrupção e as estratégias de combate a esse mal. Ela ainda considera que a corrupção brasileira envolve a estrutura do poder, ou seja, o mercado e o próprio Estado. Trata-se de uma corrupção sistêmica, porque pertence ao sistema de governo, por sinal, “elitista, extrativista e excludente, que prioriza o enriquecimento das elites econômicas e políticas dirigentes do país, por meio da espoliação do povo e/ou da natureza ou por meios politicamente favorecidos ou por meios ilícitos” (Filgueiras, 2006, p.4).

Assim, vale analisar que a corrupção pública é um problema complexo, transversal a vários ramos do saber e que parece não encontrar resolução em normatizações ou alterações institucionais pontuais, carecendo do envolvimento e comprometimento não apenas do Poder Público, mas também da sociedade civil organizada, ONGs, movimentos sociais e imprensa livre (Garcia & Rios 2023, p. 83).

Segundo o relatório “Análise de Algumas Questões a Volta da Integridade no Judiciário em Moçambique, elaborado pela CIP, em 2019, a corrupção tem sido frequentemente descrita como o maior obstáculo ao desenvolvimento de qualquer país, a incluir, também, Moçambique. Sobre o conceito de corrupção, o documento considera “o abuso do poder público ou da posição pública para ganhos privados” e conclui que “corrupção geralmente inclui (mas não se limita)

atos como suborno e pagamento, peculato, extorsão, chantagem e diferentes formas de abuso de poder” (Centro de Integridade Pública, 2019, p.3).

A Transparência Internacional traz algumas classificações de corrupção, incorporadas por seus capítulos em países como Moçambique e Brasil. São elas: grande corrupção, pequena corrupção e aquelas de natureza política ou privada. No entanto, elas nem sempre são tipificadas dessa forma em alguns países (Transparência Internacional Brasil, 2025).

A grande corrupção corresponde a atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados, permitindo que líderes se beneficiem a despeito do interesse público, e também por empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais (Borges et al., n.d.). A pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns. Neste caso, muito frequentemente esses cidadãos tentam acessar bens e serviços públicos como hospitais, escolas, delegacias de polícia e outras agências, mas só o conseguem mediante pagamento de determinada quantia a um funcionário público. A corrupção política se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro (Transparência Internacional Brasil, 2025).

Vários relatórios afirmam que Moçambique está entre os países mais corruptos da África e do mundo (Centro de Integridade Pública, 2019). A transparência Internacional divulgou no dia 31/01/2023, os resultados do índice de percepção da corrupção referentes ao ano de 2022. Moçambique continua mal posicionado no índice, sendo que de 2021 a 2022 não observou qualquer variação, isto é, a posição de Moçambique é estacionária (TI, 2023). Em 2021,

Moçambique obteve 26 pontos entre 180 países avaliados, registando uma subida de 01 (um) ponto. Em 2022, o país voltou a registar a mesma pontuação do ano anterior, com o mesmo número de países a serem avaliados, comparativamente ao ano transato. Isto significa que o índice da transparência internacional classifica de 0 considerando (mais corrupto) e 100 como (muito transparente) no caso entre 180 países avaliados, Moçambique classificou-se entre os países que se situam no intervalo de 20 a 29, sendo que os intervalos imediatamente baixos, são de 10 a 19, e por último de 0 a 9. E na posição de Moçambique no índice de transparência internacional é bastante crítica entre os países de língua oficial portuguesa, Moçambique só supera a Guiné Bissau e na região da SADC, só supera países como Zimbábue, República Democrática do Congo (CIP, 2023).

Como falado anteriormente, tanto a transparência pública como a *accountability* social são importantes para o enfrentamento da corrupção. As informações sobre as ações governamentais precisam estar públicas e visíveis para pessoas e instituições, da mesma forma que mecanismos de *accountability* social precisam estar previstos para que a sociedade exerça o controle social, principalmente porque os resultados obtidos com os mecanismos tradicionais de *accountability* legal e política não têm sido suficientes no combate às práticas corruptivas levadas a termo por agentes estatais (O'Donnell, G. 1998; Fox, 2015; World Bank, 2017). Neste caso, os instrumentos de *accountability* social - calcados no engajamento cívico dos cidadãos – “surgem como alternativa para reforçar os atuais controles estatais e não-estatais das condutas inapropriadas e ilícitas praticadas por atores públicos descompromissados com o interesse da coletividade” (Garcia & Rios, 2023, p. 84). Ocorre que sem transparência dificilmente haverá engajamento social para fiscalização da administração pública.

2.2 Transparência Pública

A discussão sobre governança pública ganha força a partir dos anos 1990 e, com ela, começa a se disseminar também o conceito de transparência. Nesse contexto, muda também a visão de como o Estado deve atuar: “se antes deveria usar apenas recursos próprios, na perspectiva da governança ele vira um orquestrador de soluções, podendo utilizar atores e recursos diversos para oferecer soluções nas políticas públicas e tomar decisões conjuntas, incluindo o setor privado e a sociedade civil organizada” (Rodrigues, 2020, p. 239). Com isso, as atividades de controle passam a exigir mais mecanismos de transparência.

Também, desde os anos de 1990, houve uma explosão global de leis de acesso à informação,

[...] que seriam pressupostos necessários para provocar transformações nas relações de poder que poderiam tornar os serviços públicos mais efetivos e diminuir práticas de corrupção; ou seja, a adoção de práticas de transparência pública, e em especial a promulgação de leis de acesso à informação, seria capaz de desencadear uma reação em cadeia que, em última análise, tornaria o sistema público mais legítimo (Cunha Filho, 2018, p. 879).

Segundo Filgueiras (2011), a política da transparência se tornou uma “espécie de lugar comum na política das sociedades liberais. Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política” (p. 66). Conforme o autor, o conceito de transparência se relaciona com o problema da economia da informação, na qual o cidadão é visto como investidor e consumidor de bens públicos. Neste caso, além de constituir um elemento central da *accountability*, ou seja, responsabilidade política, constitui projeto de democracia. Pois, é impossível pensar a responsabilidade política sem que as

instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o *déficit* de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido. Para sua consolidação como regime político, a democracia pressupõe uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum (Filgueira, 2011, p. 75).

Cunha Filho (2018) adverte que não há como propor reformas institucionais que promovam a transparência do Estado sem se ter clareza conceitual ou operacional acerca de seu significado. Para o autor,

Muitos dos estudos que se preocupam em conceituar e classificar modalidades de transparência partem do pressuposto de que a mera divulgação de uma série de informações não constitui necessariamente uma política de promoção da transparência pública, e uma política de transparência pública não necessariamente agrega eficiência a um regime político ou legitimidade a um regime democrático, ou seja, não necessariamente produz efetivamente um direito subjetivo ao acesso a informações públicas (Cunha Filho, 2018, p. 890).

Fox (2007, p.667) distingue algumas modalidades de transparência, a saber: opaca - aquela que “envolve a disseminação de informações que não revelam de fato como instituições se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, seja em termos do resultado de suas ações”; e transparência clara - aquela que “se refere ao acesso a informações (i) sobre políticas e programas que revelam informações confiáveis sobre a performance institucionais, especificando a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, e para onde vão os fundos públicos”. Para o autor, somente este último tipo de transparência tem capacidade de transformar

o comportamento institucional, permitindo que os atores políticos tracem estratégias de mudanças em políticas públicas.

Segundo Fox (2008), o tipo de transparência que realmente importa é aquele que divulga informações que agregam algum valor ao processo democrático, sendo limitada a validade de publicar informações que não contribuam para melhorar o bem-estar das pessoas e a sua capacidade de acompanhar a atuação de agentes públicos. E, neste contexto,

[...] uma informação só é transparente se for visível; ou seja, se for completa e razoavelmente fácil de ser encontrada, e aferível ou dedutível, isto é, quando é possível extrair conclusões precisas a partir delas para isso é necessário que a informação pública seja desagregada, verificada e simplificada (Cunha Filho, 2018, p. 890).

Cunha Filho (2018) apresenta uma modalidade de transparência a que ele faz crítica - a referida *fishbowl transparency*, ou transparência de aquário, em que o autor julga que ela se limita a informar as atividades realizadas por agentes públicos, sem exigir deles a justificação e a motivação da tomada de decisões de políticas públicas, constituindo assim, conforme o autor, um tipo de transparência mais densa, denominada por transparência fundamentada.

Para Filgueiras (2011), existem diferentes formas de divulgar informações, fazendo distinção entre transparência e publicidade. A primeira pressupõe uma mera disponibilização de informações por parte do Estado, e a segunda, uma real interlocução do Estado com a sociedade e, com isso, uma qualificação dos cidadãos no sentido de aprimorar e se apropriar do debate, envolvendo questões públicas.

Ayllon (2009) também pensa a transparência como uma qualidade de fluxos informacionais que, do ponto de vista do receptor, sejam marcados pela acessibilidade, oportunidade, relevância, verificabilidade, inclusão, inteligibilidade e integração. Por outro lado,

Rodrigues (2020), inspirada por Michener e Bersch (2013), trabalha o conceito de transparência baseado em elementos constitutivos como visibilidade e inferabilidade. A autora explica que a visibilidade seria composta pelos indicadores completude e encontrabilidade, que seria “a facilidade com a qual se pode encontrar esses dados. Se os dados não estiverem completos, é impossível criar o panorama completo sobre um assunto” (Rodrigues, 2020, p. 240).

A encontrabilidade, portanto, relaciona-se com a “facilidade de obter a informação, seja por meio da transparência ativa - já disponível e publicada na internet e em outros meios - ou da transparência passiva - quando um órgão responde a um pedido de informação” (idem).

Portanto, a inferabilidade pode ser composta por inúmeros elementos,

[...] já que a capacidade de inferir algo a partir de uma informação depende do requerente – se for um cidadão leigo no tema, dados agregados são suficientes; se for um pesquisador necessitando de uma base de dados completa para realizar testes estatísticos, o grau de complexidade das informações deverá ser maior (Rodrigues, 2020, p. 240).

Segundo Sandoval (2014), existem três tipos de transparência: a burocrática, a voltada às relações públicas e a democrática. De acordo com o autor, a primeira se concentra exclusivamente nos aspectos organizacionais da burocracia, sem se tornar um objeto de *accountability*; a segunda procura transmitir um sentido de transparência, visando aprimorar as relações sociais e possibilitar que atores do mercado privado se sintam à vontade para investir recursos financeiros no país; o terceiro tipo é uma ferramenta para incluir as pessoas no debate político e é vantajoso para a democracia. Neste contexto, o projeto democrático de transparência, conforme explícito pelo autor, pressupõe “um instrumento do processo democrático, como forma de ação coletiva voltada a desempenhar *accountability*, combater a corrupção e desfazer o sistema

de impunidades e privilégios que estão tão profundamente arraigados no México e em países similares” (Sandoval, 2014, p. 165).

Para Fenster (2012), existem quatro concepções sobre transparência pública, voltadas a objetivos diferentes, sendo gradativamente incorporados às práticas das pessoas e das instituições estatais. Conforme o autor, na primeira, a transparência é vista como uma ferramenta para informar os cidadãos e incorporá-los ao processo de tomada de decisões. Na segunda, a transparência é essencialmente uma ferramenta de combate à corrupção. Esta concepção foi avançada por meio da criação de redes internacionais, estando associado à promoção do crescimento do comércio internacional, da privatização de empresas estatais supostamente ineficientes, etc.; e é formado por uma rede de atores que promove conferências, publica artigos e relatórios, com o intuito de promover a transparência e a boa governança. Na terceira, a transparência é vista como um mecanismo para aumentar a troca de informações entre agentes públicos e privados por meio de soluções tecnológicas. A quarta e última concepção associa a transparência à ideia de vigilância e parte do pressuposto de que o Estado e as pessoas não são agentes que trabalham em colaboração pela livre circulação de informações: o Estado é visto como um inimigo, como um ente que permanecerá fechado a não ser que o jornalismo, hackers, civis e os servidores públicos atuem por todos os meios disponíveis.

Fenster (2012) ainda detalha que a segunda concepção de transparência pública não é ideologicamente neutra, mas, um movimento levado à cabo por organizações com orientações ideológicas voltadas à maior integração do capitalismo global, que não pode ser considerado um movimento social, mas, sim, uma forma de instrumentalizar a obtenção de determinadas metas econômicas. No que se refere à terceira concepção de transparência, Cunha Filho (2018) acrescenta dizendo que,

[...] a informação precisa ter liberdade para se espalhar por todas as direções. Não se trata mais de abrir o Estado, mas de revolucionar a forma com que o Estado gerencia as informações que possui. Neste sistema, o Estado não seria o único agente que produz e concede informações, mas uma espécie de fio condutor das informações, ficando de lado as figuras do Estado como ente que atua de forma repressiva por meio de seu poder de polícia e do Estado distribuidor de riquezas e informações (Cunha Filho, 2018, p. 892).

Portanto, Fenster (2012, p. 77?), aponta que o principal problema da terceira concepção de transparência é que “o fluxo de informações pela internet não necessariamente cria cidadãos cívicos e ativos – na verdade o uso da internet reflete padrões de idade, raça, gênero e, especialmente, de riqueza e educação”.

Com relação à quarta concepção de transparência pública, caracterizada, conforme Cunha Filho (2018, p.892), por composição de Organizações como a *Wikileaks*, que trabalham com a perspectiva de criar aparatos digitais e de se associar com a grande mídia para obter informações secretas por meio da atuação de agentes públicos ou de *hackers*, para obter, ainda que ilicitamente, informações mantidas sob sigilo, o maior problema dela é que “sempre dependerá da atuação ilegal de agentes voltados a promover a transparência, e estes agentes sempre estarão sujeitos a punição”.

Inversamente à transparência pública, no seu artigo, Cunha Filho (2018, p.892) trabalha com o conceito de “segredo” e, para ele, é muito importante distinguir o conceito de segredos rasos e segredos profundos, porque “estes conceitos foram originariamente pensados no contexto de relações contratuais em que havia assimetria de informações entre contratantes”. Para o autor, segredo raso “seria aquele em que uma das partes sabe da existência desta assimetria informacional e tem consciência de que possui informações incompletas, podendo fazer cálculos

e tomar decisões ciente ao menos de que existe uma assimetria”. Já os segredos profundos “seriam aquelas situações em que uma das partes sequer tinha ciência dessa assimetria informacional e, sequer a colocaria em seus cálculos” (idem).

Aliás,

[...] a distinção entre segredos rasos e profundos precisa ser pensada não em termos de uma dicotomia, mas em termos de intensidade ou graus de profundidade dos segredos. E, avaliar o nível de profundidade de um segredo envolve avaliar quatro fatores: quantas pessoas têm conhecimento da existência do segredo; o quão homogêneo é o grupo de pessoas que tem conhecimento do segredo (por exemplo, um segredo conhecido por um grupo de cem militares é mais profundo do que um segredo conhecido por um grupo de cem pessoas que envolve jornalistas, acadêmicos e representantes do governo); qual é a extensão do conhecimento destas pessoas; e, por fim, qual é a projeção de que o público geral venha a tomar conhecimento da informação (Pozen, 2010, p.274).

Com base nestes critérios, segredo profundo, conforme Pozen (2010 p. 274), seria aquele em que, “um grupo homogêneo de agentes públicos esconde sua existência frente ao público e frente a outros agentes públicos, de forma que a ignorância sobre o assunto os impede de tomar conhecimento sobre, influenciar ou responsabilizar o uso desta informação” Já, segredos rasos existiriam quando “cidadãos ordinários entendem que não possuem uma certa informação e têm elementos mínimos para estimar seu conteúdo” (idem).

Por outros termos, a profundidade de um segredo, conforme o autor, “é mitigada pelo número total de pessoas que sabem que algo está sendo escondido, pelo número de categorias de pessoas que sabem, pela quantidade de informações que sabem, e pela velocidade com que adquirem conhecimento sobre essa informação” (Pozen 2010, p. 274). Cunha Filho (2018, p. 893)

destaca que esta distinção, conforme o autor, permite-nos dividir os segredos em termos de sua acessibilidade geral, sem fazer considerações sobre o conteúdo.

Aftergood (2009, p. 411) também discute a transparência por meio da conceituação e classificação de segredos, os quais se subdividem em três grupos. O primeiro é formado pelos segredos genuinamente relacionados à segurança nacional - que são “as informações que, se divulgadas, efetivamente podem colocar em risco a segurança de um país ou a condução de suas relações internacionais”. O segundo grupo é constituído pelos chamados “segredos burocráticos” – que são “aqueles produzidos pela burocracia, tendo uma tendência natural de ocultar informações, mesmo que não esteja claro que sua exposição causaria danos a ela mesma ou ao Estado” (idem). E, por fim, existem os segredos políticos – que são aqueles “utilizados pelos agentes públicos de alta hierarquia para esconder informações com o objetivo de avançar sua própria agenda ou de ocultar condutas embaraçosas ou ilícitas”.

A finalidade de políticas de transparência, segundo Cunha Filho (2018), não é sempre promover a participação das pessoas no processo político, o aprimoramento da qualidade do debate público ou ao exercício de direitos. Para o autor, “uma forma de transparência focada em mostrar como o Estado utiliza recursos públicos, pode estar mais associada à finalidade de aumentar a lisura de fluxos financeiros e negócios internacionais do que de incorporar as pessoas no processo político” (Cunha Filho, 2018, p. 893).

Assim, políticas de transparência não estarão necessariamente voltadas a mudar o equilíbrio da balança de poder existente nas relações entre Estado e sociedade, pois “difícilmente pode-se esperar que estas modalidades de transparência modifiquem o comportamento de agentes políticos de modo a torná-los mais responsivos perante os desejos dos cidadãos” (Cunha Filho, 2018, p. 894). Por isso, é importante ter cidadãos conscientes do dever de realizar controle social

e, no caso da corrupção, esse controle pode ocorrer por meio de denúncias. Porém, isso dificilmente acontecerá se não houver mecanismos de *accountability* social fomentados pelo Estado.

2.3 *Accountability* social e denúncias

O termo *Accountability* tem origem em meados da década de 1980, nos países de língua inglesa e não tem uma definição única (Sediyama *et al.* 2014). É um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, mas que pode ser entendido como o ato de prestação de contas de forma responsável (Cruz *et al.* 2012).

A *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É um conceito próprio de uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. Charles Kenney (2000), na sua obra *Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America* relata que a expressão foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos da América por Samuel Willians, em 1794, com sua publicação *The Natural and Civil History of Vermont*, na qual abordou a questão da falta de prestação de contas e responsabilização nos moldes similares aos de hoje.

Accountability refere-se à relação entre duas partes, em que a primeira delega responsabilidade para a segunda, que deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte perante a primeira (Akutsu & Pinho, 2002; Pinho & Sacramento, 2009; Tomio & Filho, 2013).

Partindo-se dos pressupostos de que há racionalidade limitada e tendência ao oportunismo dos agentes (Williamson, 1996), a relação entre principal e agente incorre em custos de monitoramento voltados à limitação de atividades irregulares do agente. Tais mecanismos de

monitoramento envolvem, mas não se limitam a sistemas formais de controle, auditoria, restrições orçamentárias e sistemas de incentivo (Jensen & Meckling, 2008), abarcando também mecanismos de estímulo à comunicação ativa de duas vias entre principal e agente (Lashgari, 2004), o que implicaria na redução da assimetria de informações entre essas partes. Esse tipo de *accountability* é especialmente importante em contextos em que as instituições formais de fiscalização são fracas ou suscetíveis a influências políticas.

Sob ponto de vista de finalidade, a *accountability* tem o intuito de fazer com que os governos respondam aos anseios da sociedade e de contribuir para uma atuação responsável (Lunkes 2015). Porém, a *accountability* vai além de uma mera publicação de um relatório anual com dados de projetos e informações contábeis, mas também representa uma postura de responsabilidade que se exercita no cotidiano da gestão, frente a públicos internos e externos” (Falconer 1999:19, Cruz et al. 2012).

Além do mais, para que ela seja efetiva deve haver comprometimento político para com a transparência e prestação de contas e não como uma ferramenta coerciva (Cruz et al. 2012) na medida em que, na democracia, a *accountability* deve ser entendida em dupla obrigação, dos governantes, de prestar contas das suas ações perante a sociedade que lhes outorga o poder; e dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes (Rocha, 2013, p.97).

A tarefa mais importante dos regimes democráticos tem sido desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder (Rocha, 2013). A *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca do resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade (Cruz et al. 2012).

Inicialmente, a *accountability* foi dividida em dois tipos: horizontal e vertical (O'Donnell, 1998). A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de órgãos fiscalizadores e reguladores do poder público, enquanto *accountability* vertical se dá por meio do controle de cidadãos via processo eleitoral ou por denúncias de atos de autoridades públicas articuladas com variadas fontes de informação (O'Donnell, 1998).

No mesmo pensamento, Rodrigues et al., (2016) e Abrucio (2005) enfatizam que *accountability* horizontal ocorre por meio de supervisão e sanções legais de agências estatais contra outros agentes ou agências do estado. Enquanto na *accountability* vertical o controle se dá por cidadãos via processo eleitoral ou por denúncias de atos de autoridades públicas com variadas fontes de informação (O'Donnell, 1998).

Contudo, considerando a persistência de atos de corrupção em diversos países que contam com entidades especializadas na prestação de contas do erário público, como gabinetes anticorrupção, controladorias, auditorias, entidades anticorrupção etc., esse processo de *accountability* tem sido percebido como cheio de fragilidades e deficiências (O'Donnell, 1998; Peruzzotti, 2008; Rodrigues et al, 2016; Vieira, 2005).

Ao contrário do processo eleitoral, a *accountability* social pode ser praticada entre as eleições, monitorando políticos e servidores públicos sem a necessidade de regras ou legislações específicas, como acontece na *accountability* vertical ou horizontal (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). Assim como outras formas de *accountability*, a *accountability* social também não prevê penalidades. Opera por meio de exposições e denúncias de supostos atos ilícitos cometidos por representantes políticos ou agentes burocráticos, além de promover a inclusão de temas na agenda pública (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

A *accountability* social diz respeito ao processo pelo qual cidadãos, organizações da sociedade civil e outras entidades não estatais acompanham e cobram responsabilidades dos

governos em relação às suas ações e decisões. Accountability social é caracterizada como um mecanismo de controle não eleitoral que emprega instrumentos institucionais, participando de espaços institucionalizados de monitoramento, e não institucionais, mobilizando-se socialmente em esferas públicas não institucionalizadas, incluindo o uso da mídia (Peruzzotti e Smulovitz, 2002; Filgueiras, 2011). Isso ocorreria por meio da atuação de associações de cidadãos, movimentos sociais, mídia tradicional ou alternativa, com o propósito de destacar os erros e falhas do governo e de sua administração, direcionar a agenda pública e impactar as decisões políticas.

Segundo Ackerman (2005), a *accountability* social é uma forma de controle que complementa os mecanismos formais, como auditorias e tribunais de contas. Ou seja, a *accountability* social é essencial para o fortalecimento do contrato social entre Estado e cidadãos. Ela pressupõe que a sociedade tenha acesso a informações claras e que possua mecanismos eficazes para expressar demandas e reivindicar direitos (Fox, 2007).

Uma democracia se fortalece e ganha legitimidade quando os agentes públicos são responsabilizados por suas ações diante dos cidadãos. Isso significa que os governantes devem agir de forma transparente e prestar contas de suas decisões à população. Esse princípio é essencial para que as leis e políticas de um Estado democrático sejam vistas como legítimas.

No contexto moçambicano, a *accountability* social tem ocorrido por meio de organizações como o Centro de Integridade Pública (CIP), Capítulo da Transparência Internacional em Moçambique, e o Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), que realizam monitoramento de políticas públicas e registros de denúncias de corrupção. Essas ações têm contribuído para aumentar a conscientização da população sobre os direitos de acesso à informação e participação nos processos de tomada de decisão (IESE, 2020).

O termo *accountability social* tem se expandido para abranger ações da sociedade civil, como o acompanhamento participativo de políticas públicas e a utilização de tecnologias para engajamento cidadão. Além disso, tem contribuído para o debate sobre a importância de fortalecer os canais de denúncia. O'Donnell (1999) afirma que a conexão entre transparência, *accountability social* e denúncias é interdependente: a transparência permite a detecção de irregularidades, a *accountability social* garante a implementação de medidas corretivas e as denúncias fomentam a responsabilização, formando um ciclo virtuoso de boa governança.

As denúncias de irregularidades ou corrupção são também ferramentas essenciais para o fortalecimento da governança pública democrática, o que seria favorecido ainda mais com a existência de mecanismos de *accountability social*, com espaços institucionalizados de participação. Segundo Lago (2008), a participação popular transformou-se no referencial tanto para a ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares aos processos decisórios, envolvendo a aplicação de recursos públicos, quanto para a garantia da eficiência na execução das políticas públicas governamentais.

Para Castro (2008), uma sociedade vigilante e participativa – com ação focada no interesse coletivo – contribui para melhorar a qualidade da Administração Pública e a redução da corrupção no País. Essa participação popular pode ser exercida tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelo cidadão individualmente, sendo a denúncia uma das principais formas de exercício desse controle. Na opinião de Ferreira (2000), a denúncia é um instrumento de controle social positivo no combate às irregularidades, na medida em que: supre deficiências dos sistemas de controle tradicionais; combate a acobertamentos nos órgãos denunciados e contribui para que as apurações sobre as irregularidades se realizem.

Entretanto, para que o controle social funcione de forma efetiva, é necessário o acesso à informação por parte de toda a sociedade e a implementação de mecanismos de comunicação do

cidadão com o Estado. Para Near & Miceli (1985), o ato de denunciar irregularidades na administração pública é frequentemente associado ao fortalecimento da *accountability* e ao combate à corrupção. Estes autores foram pioneiros ao estudar o comportamento dos "whistleblowers", identificando fatores como contexto organizacional, cultura ética e proteção legal como determinantes para a decisão de denunciar. Segundo os autores, o conceito de "whistleblowing" refere-se à ação de indivíduos que relatam práticas ilegais ou antiéticas em organizações, seja internamente (para superiores) ou externamente (para a mídia, órgãos de fiscalização ou público em geral) (Near e Miceli, 1985).

Nos últimos anos, organizações internacionais, como a *Transparency International*, têm enfatizado a importância de proteger denunciante como uma forma de incentivar a exposição de irregularidades. Para que isso se materialize, Júnior et al (2024, p.14) sugerem que sejam desenvolvidas boas políticas de proteção aos denunciante, como mecanismo de “transparência para fora”, “assegurando que membros internos de uma organização possam fazer denúncias, contando com algum respaldo contra a perseguição interna ou outros tipos de ameaça”, o que, para esses autores, coaduna com os pressupostos da ética e da integridade, “visando assegurar a proteção ética do denunciante, incidindo em uma investigação do ato ilícito e do combate à corrupção”.

Outro elemento fundamental para a responsabilização e prevenção da corrupção são as reclamações. Segundo a Real Academia Espanhola, as reclamações são denúncias apresentadas a uma autoridade competente sobre a prática de um crime ou possível contravenção. As denúncias podem chegar por diversos meios e formas, o que evidencia a importância de preservar a identidade do denunciante através da confidencialidade ou da manutenção do anonimato, permitindo, assim a recepção de denúncias anônimas.

Com forte influência anglo-saxônica, o sujeito denunciante a um ato ilegal é chamado de *whistleblower*, considerado a pessoa que diante de um ato ilegal, é responsável por notificar uma autoridade específica. Essas informações, cuja coleta é de responsabilidade do próprio, são posteriormente entregues à autoridade responsável pelo recebimento das informações, que podem ser produzidas internamente (*insiders*) ou entregues a órgãos externos responsáveis pelo recebimento e investigação (*outsiders*) como mecanismo alternativo (Oliveira, 2025).

Segundo Santos e Kumar (2018), a expressão é usada para classificar as denúncias de irregularidades: aquelas que são de práticas egoístas, relevadas pelo acesso à informação privilegiadas de uma organização privada ou da administração pública. Nesse caso, há um esforço para aumentar a transparência em ambientes opacos, onde um indivíduo específico divulga informações confidenciais, ou classificadas, o que pode acarretar a exposição de práticas irregulares ou ilegais, motivada por um senso de responsabilidade ética ou moral, ou pelo desejo de corrigir comportamentos impróprios e promover o bem comum.

Essas denúncias são cruciais na revelação e no combate à corrupção. Denúncias confidenciais referem-se àquelas em que o destinatário conhece a identidade do denunciante, mas não a revela. Esse tipo de denúncia se situa entre a denúncia pública e a anônima, sendo considerada um canal de comunicação constante com o denunciante conhecido, mas não revelado (Fernandez Ajenjo 2022). O mesmo autor aponta o calcanhar de Aquiles deste método: a identidade do denunciante pode ser revelada quando as autoridades da Administração da Justiça o solicitarem através de despacho judicial.

Em Moçambique, o fenômeno das Dívidas Ocultas ilustra como as denúncias puderam mobilizar esforços de fiscalização e reformas institucionais, mas também evidencia os riscos enfrentados por denunciantes, incluindo perseguições políticas e falta de proteção legal adequada. Além disso, a tecnologia tem se tornado uma ferramenta poderosa para facilitar denúncias

anônimas, por meio de plataformas digitais que garantem confidencialidade. Contudo, Kaufmann (2005) alerta que, para serem eficazes, essas iniciativas precisam estar integradas a sistemas formais de apuração e punição.

Denúncias efetivas dependem não apenas da coragem individual, mas também de sistemas institucionais que garantam confidencialidade, proteção e a apuração rigorosa dos fatos. Segundo Kaufmann (2005), os sistemas que incentivam e protegem denunciante contribuem diretamente para uma maior *accountability* e transparência.

O conceito de "whistleblowing" foi amplamente discutido e incorporado em marcos jurídicos e institucionais em diversos países. Organizações como a *Transparency International* têm promovido a proteção a denunciantes como ferramenta central para combater a corrupção. Casos emblemáticos, como o das Dívidas Ocultas em Moçambique, demonstram o papel crucial das denúncias feitas por organizações da sociedade civil, jornalistas investigativos e cidadãos na exposição de irregularidades.

3. Percurso metodológico

A metodologia deste estudo baseia-se em uma abordagem qualitativa, com recorte transversal e de natureza descritiva. Pesquisa qualitativa é aquela que trabalha com a noção de construção social da realidade, tendo interesse nas perspectivas dos participantes, suas práticas cotidianas e em seus conhecimentos relativos ao fenômeno em estudo (Lima et al. 2022). Conforme afirmam eles, esse tipo de pesquisa permite realizar estudos que se aprofundam de diferentes tópicos, permitindo que os pesquisadores façam a escolha dos temas de interesse com maior liberdade.

Nesse sentido, a pesquisa qualitativa tem por objetivo compreender a multiplicidade de significados e sentidos que marcam as subjetividades dos sujeitos na relação com o social, considerando que a dimensão e o caráter complexo do objeto de estudo não podem ser compreendidos à luz da racionalidade tecno positivista, (Silva et al, 2022, p. 3).

Este estudo foi fundamentado, essencialmente, na análise documental. Nas ciências sociais, a pesquisa documental abrange várias disciplinas, incluindo antropologia, economia, política, sociologia, gestão de negócios, educação, direito, estudos de mídia e serviço social. Sua natureza permite que pesquisadores trabalhem entre várias disciplinas (Tight, 2019). Os documentos frequentemente são vistos como 'sedimentações de práticas sociais', sendo cruciais para as interpretações históricas e para compreender os fenômenos sociais. Além disso, o progresso das ciências sociais muitas vezes emerge de debates e discordâncias, o que torna a pesquisa documental uma prática comum para aprimorar a compreensão através da contestação documentada (Tight, 2019).

Os autores divergem na categorização da pesquisa documental, que pode ser definida como estratégia de pesquisa (Silva et al., 2012), técnica de pesquisa (McCulloch, 2004), técnica de coleta de dados (Gil, 2008) e procedimento de coleta de dados (Filho, 2007). Apesar dessa

dissonância, Richardson (1999) e Creswell (2010) convergem ao elencar a pesquisa documental como um método de pesquisa entendido como um conjunto de procedimentos sistemáticos para descrever e explicar fenômenos (Richardson, 1999) que envolve formas de coleta, análise e interpretação dos dados propostos para o estudo (Creswell, 2010). Por sua abrangência e implicações para o processo de investigação científica, foi selecionada a pesquisa documental como procedimento metodológico neste trabalho.

Compreendidos frequentemente como simples contêineres de conteúdo pelos pesquisadores sociais, os documentos, objeto central da pesquisa documental, também são produtos que refletem processos e circunstâncias sociais específicas, e são consumidos e manipulados em diversos contextos, funcionando de maneiras diferentes e produzindo variados efeitos, (Cellard, 2008; Amado, 2014). “Tudo o que é vestígio do passado, tudo o que é considerado como testemunho, é considerado como documento” (Cellard, 2012, p. 296).

Embora o conteúdo de um documento possa influenciar seu funcionamento, este não é determinado apenas pelo conteúdo, mas também pelos processos e circunstâncias de sua fabricação e pelo contexto de uso. A análise sobre a fabricação e a função ou uso dos documentos permite aos pesquisadores ultrapassarem a visão limitada de documentos como meros recursos de evidências, avançando para uma compreensão mais ampla e profunda dos processos sociais. Portanto, é importante que o estudo de documentos considere tanto sua fabricação quanto sua funcionalidade em seu ambiente social, ao invés de apenas seu conteúdo (Prior, 2003).

Quanto ao design de pesquisa, Tight (2019) identifica cinco gêneros principais de pesquisa documental: revisão de literatura; revisão sistemática e meta-análise; análise de dados secundários; pesquisa histórica e de arquivo; e pesquisa de políticas públicas. Neste estudo será utilizado o design de pesquisa de políticas públicas. A pesquisa de políticas públicas, como o próprio nome indica, tem como foco as políticas públicas, as quais são ratificadas em documentos

e frequentemente envolvem documentos adicionais relacionados à sua elaboração, implementação, avaliação e crítica (Tight, 2019).

Há muito interesse na comparação entre políticas que carregam diferentes abordagens em relação ao mesmo tema, na comparação entre políticas de diferentes países, e na investigação da veiculação dos interesses dos formuladores de políticas (Tight, 2019). Kleba *et al* (2015) utilizam a pesquisa de políticas públicas para identificar os instrumentos e mecanismos de gestão utilizados pelos conselhos municipais de políticas públicas, e para isso analisaram leis de criação, regimento interno e 112 atas de reuniões (48 da saúde e 64 da assistência social) no município de Chapecó (SC).

Ainda, a pesquisa documental pode ser utilizada como foco da investigação ou combinada com outros métodos, o que é mais comum (Tight, 2019). De fato, a ampla maioria das pesquisas no campo das ciências sociais utiliza documentos em alguma medida, ainda que apenas na etapa de revisão de literatura. Mesmo que a pesquisa documental ocupe apenas uma parte do projeto de pesquisa, ela demanda tanto rigor e cuidado quanto outros métodos (Tight, 2019).

Para melhor compreender a perspectiva da pesquisa documental, apresenta-se, a seguir, os apontamentos destacados por Severino (2007), os quais expressam a ideia do olhar inicial da pesquisadora em torno dos documentos consultados, ao observar e analisar os dados catalogados que ainda não passaram por um tratamento investigativo prévio:

No caso de pesquisa documental, tem-se como fonte documentos no sentido mais amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como, jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais, relatórios. Nestes casos os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (Severino; 2007, p. 122 -123).

Ademais, Carmo e Ferreira (1998, p. 59) ressaltam a importância da pesquisa documental para o fortalecimento da pesquisa acadêmica. “Neste sentido, a pesquisa documental assume-se como passagem do testemunho, dos que investigaram antes no mesmo terreno, para as nossas mãos” (p.59). Estudar o que se tem produzido em determinada área “é um ato de gestão de informação, indispensável a quem queira introduzir algum valor acrescentado à produção científica existente, sem correr o risco de estudar o que já está estudado, tomando como original o que já outros descobriram” (Carmo; Ferreira, 1998, p. 59).

Em relação às vantagens da pesquisa documental, Gil (2002, p. 46) afirma que “há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (Gil, 2002). A pesquisa documental, conforme o autor, constitui um método central nas ciências sociais, possibilitando uma investigação profunda e contextualizada de fenômenos sociais e históricos.

O método permite a análise de documentos, que refletem processos e circunstâncias sociais específicas, facilitando a compreensão de dinâmicas complexas sem a necessidade de coleta direta de dados. Ao abranger diversas disciplinas e adotar abordagens variadas, a pesquisa documental se mostra versátil, permitindo a combinação de análises para a obtenção de resultados. Apesar dos desafios da pesquisa documental, como a disponibilidade e a qualidade dos documentos existentes, sua capacidade de revelar transformações sociais e culturais a partir de registros preexistentes confirma sua relevância e indispensabilidade para a investigação nas ciências sociais em geral e na administração de modo específico.

3.1 Procedimentos metodológicos

Segundo Severino (2007, p. 12), documento é todo tipo de objeto que se torna suporte material de informação nele fixada mediante técnicas especiais. No caso deste estudo, a pesquisa documental foi utilizada tendo como parâmetro a consulta de informações coletadas em relatórios divulgados pelas organizações da sociedade civil, como Centro de Integridade Pública (CIP), Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD), bem como suas respectivas redes sociais.

Também foram analisados documentos produzidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) e outros disponibilizados nas plataformas digitais dessas organizações, que tenham relação com os objetivos da pesquisa. Estas organizações foram escolhidas por suas características descritas abaixo.

O Centro de Integridade Pública (CIP) foi criado em 2005 com o objetivo de contribuir para a promoção da Transparência, Anticorrupção e Integridade em Moçambique. O CIP tem o estatuto de associação e é governado pelos seus estatutos e outra legislação aplicável; é uma entidade não lucrativa, apartidária, independente, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. “A organização foi criada por um grupo heterogêneo de moçambicanos interessados em contribuir para o aprofundamento da governança democrática no país. O grupo é constituído por jornalistas investigativos, académicos, juristas e cientistas sociais” (CIP, 2025). Em 2011, o CIP foi acreditado ou reconhecido como o Capítulo da Transparência Internacional em Moçambique.

O IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral. O CDD é uma organização da sociedade civil

moçambicana, sem fins lucrativos, estabelecida em 2018 com enfoque temático na Democracia, Governança e Direitos Humanos.

O GCCC em Moçambique é o órgão especializado do Ministério Público com a função principal de prevenir e combater crimes de corrupção, peculato, participação econômica ilícita, tráfico de influências, enriquecimento ilícito e crimes relacionados. O FMI, (Fundo monetário Internacional), desempenha um papel crucial em Moçambique, fornecendo apoio financeiro e orientação técnica para o país.

Assim, foi realizado um mapeamento dos documentos extraídos das plataformas digitais destas organizações públicas e da sociedade civil atuante em Moçambique, a partir das plataformas digitais online, e buscamos os temas “corrupção”, “dívidas ocultas”, “denúncia”, “sociedade civil”, em relação à administração pública em Moçambique, já que os documentos foram mapeados tendo como locus Moçambique. A pré-análise documental foi, então, realizada com a leitura dos seguintes documentos: relatórios oficiais do GCCC, CIP, FMI, documentos, auditorias, relatórios de contas públicas, pareceres do Tribunal Administrativo, documentos Judiciais, Sentenças e Acusações Formais, relatórios de ONGs, Transparência Internacional, Afro barômetro. Também foram analisados: Relatórios do IFIs, BAD, Análise sobre dívida e riscos de corrupção. Declarações e comunicados do Governo. Pronunciamento do Ministério das Finanças, Presidência e Procuradoria Geral. Notícias investigativas, publicações dos principais jornais como a Carta de Moçambique, DW África, VOA, O País.

O procedimento metodológico encontrou a limitação de que agentes estatais se recusaram a falar, alegando que o caso era delicado ou "segredo de estado". A análise poderia transformar essa limitação em uma variável de estudo, explorando a resistência estatal em fornecer informações como um indicador da persistência do segredo profundo e da opacidade burocrática.

Por fim, foram analisadas matérias jornalísticas dos principais jornais de Moçambique, tais como: Jornal Zambeze, Jornal Notícias, Jornal Savana, e o AIM (aimnews.org) nos períodos entre 2016 e 2023. O ano de 2016 foi selecionado porque foi o período em que o fenômeno das Dívidas Ocultas foi desvelado e 2023, porque foi o ano em esta pesquisa foi iniciada. Estas reportagens foram analisadas a partir da disponibilização online. Os documentos estão citados no quadro adiante.

Quadro1 - Documentos analisados para esta pesquisa

Nº de código	Fonte	Documento	Nº de pág	Link de acesso
1 RL	BM	Relatório Anual 2020	198	https://www.bancomoc.mz/media/qrbz0rzp/pt_373_relatorio-anual-2020.pdf
2 RL	BM	Relatório Anual 2023	155	https://www.bancomoc.mz/media/mxmpylgz/relat%C3%B3rio-anual-2023.pdf
3 PL	CEDSI F	Plano de prevenção e combate a corrupção	10	https://www.cedsif.gov.mz/cedsisportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrupt%C3%A7%C3%A3o-compressed.pdf
4 AC	CIP	Análise Crítica à Proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023 – 2033)		https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/11/Ana%CC%81lise-Cri%CC%81tica-a%CC%80-Proposta-da-Estrate%CC%81gia-.pdf
5 GU	CIP	Guia de Prevenção da Corrupção em Moçambique	11	https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/guia_de_prevencao_da_corruptcao_em_mocambigue.pdf
6 RF	CIP	Dívida Pública Moçambicana 2025-Reflexos da Instabilidade e Urgências de Reformas Fiscais	08	https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2025/03/DIVIDA-PUBLICA-MOCAMBICANA.pdf

7	RL	DW	Kroll faz indicações de relatório em falta		https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653
8	MJ	DW	USD\$ 500 Milhões mal Explicados		https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-esclareceu-como-gastou-500-milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares-diz-kroll/a-39400753
9		DW	KROLL – Nova versão das Dívidas Ocultas		https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653
10	RL	FMI	Relatório sobre Transparência, Governança e Corrupção	55	https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/Portuguese/1MOZPA2019004.ashx
11	RL	GCCC	Relatório Anual sobre Transparência, Integridade, Controlo e Corrupção	33	https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/07/Relato%C3%A7%C3%A3o-Anual-Sobre-Transpare%C3%82ncia-MIOLO-1.pdf
12	RL	IESE	Relatório Dívida Pública, Sistema Financeiro	142	https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-i-divida-publica.pdf
13	EP	INM	Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública – EPCCAP (2023-2032)	08	https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/corruptcao/Resolucao_46_2022_Estrategia_Prevenca_Combate_Corruptcao_2023-2032.pdf
14	MJ	LUSA	Caso das Dívidas ocultas		https://www.lusa.pt/lusofonia/article/2025-06-20/45187590/mais-tr%C3%AAs-condenados-no-caso-das-d%C3%ADvidas-ocultas-em-mo%C3%A7ambique-saem-em-liberdade-condicional
15	RL	MEF	Relatório Anual da Dívida Pública 2024	65	https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/gestao-da-divida-publica/2244-relatorio-anual-da-divida-publica-2024
16	NT	MEF	Nota explicativa sobre Dívidas Ocultas		https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/gestao-da-divida-publica/2220-nota-explicativa-sobre-divida-publica-22-jan-2025
17	AU	OAM	Audição do arguido Sérgio Namburete		https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-sergio-namburete/
18	AU	OAM	Audição do arguido Ndanbe Guebuza		https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-ndanbi-guebuza/
19	AU	OAM	Audição do arguido Fabião Mabunda		https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-fabiao-mabunda/

20	AE	Breve análise a Estratégia Anticorrupção	https://university.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d62600.pdf
21	MJ	ONG – Public EYE ONG suíça Public Eye apresenta queixa-crime contra Credit Suisse, acusado de envolvimento em esquema de corrupção no Estado moçambicano-2019	https://www.business-humanrights.org/pt/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/mo%C3%A7ambique-ong-su%C3%AD%C3%A7a-public-eye-apresenta-queixa-crime-contra-credit-suisse-acusado-de-envolvimento-em-esquema-de-corrup%C3%A7%C3%A3o-no-estado-mo%C3%A7ambicano/
22	MJ	WSJ Ex-Mozambique Finance Minister Gets 8½ Years in Prison in Bribery Scheme U.S. federal judge says Manuel Chang betrayed his country in one of the biggest debt-corruption scandals in Africa 2016	https://www.wsj.com/us-news/law/ex-mozambique-finance-minister-gets-8-years-in-prison-in-bribery-scheme-048d8b7f?mod=Searchresults&pos=1&page=1
23	World Bank	As “dívidas ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas	https://blogs.worldbank.org/pt/africacan/dividas-ocultas-de-mocambique-transformar-crise-numa-oportunidade-para-reformas
24	Word Bank	FMI diz que a Dívida Oculta enganou o Povo de Moçambique	https://www.dw.com/pt-002/fmi-diz-que-d%C3%ADvida-oculta-enganou-o-povo-de-mo%C3%A7ambique/a-36010401
25	MJ	País Divulgada lista dos 20 envolvidos nas dívidas ocultas	https://opais.co.mz/divulgada-lista-dos-20-envolvidos-nas-dividas-ocultas/
26	MJ	DW Onde estará o dinheiro das dívidas ocultas moçambicanas?	https://www.dw.com/pt-002/onde-estar%C3%A1-todo-o-dinheiro-das-d%C3%ADvidas-ocultas-mo%C3%A7ambicanas/a-38669379
27	RL	UNU- Working paper; Institutions and	61 <i>UNU-WIDER : Working Paper : Institutions and governance in Mozambique.</i> (2024). UNU WIDER.

	WIDE R	Governance in Mozambique		https://www.wider.unu.edu/publication/institutions-and-governance-mozambique
28 Livro	Camb ridge	Mozambique at a Fork in the Road	434	https://www.cambridge.org/core/books/mozambique-at-a-fork-in-the-road/754C8056FB4F544A8029DB84859DFA2B

Fonte: elaboração própria

Legenda dos Códigos:

RL – Relatórios

PL – Plano de prevenção

AC – Análise crítica

GU – Guia de prevenção

RF – Reformas fiscais

MJ – Matérias jornalísticas

EP – Estratégia de prevenção

NT – Nota explicativa

AU – Audição

AE – Análise estratégica

3.2 Análise de dados

Cellard (2012), apresenta dois momentos centrais ao desenvolver uma pesquisa documental: a pré-análise e a análise. A pré-análise indica uma investigação crítica do documento que envolve o seu contexto; o/s autor/es; autenticidade e confiabilidade; sua natureza e seus conceitos-chave e a lógica interna. É essencial analisar o contexto em que foi produzido o documento e em que se encontrava seu autor, nas dimensões política, econômica, social, cultural, e essa consideração deve atravessar todo o trabalho na pesquisa documental (Cellard, 2012). Tal conhecimento possibilita compreender os esquemas conceituais a que se refere o documento e “identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão” (Cellard, 2012, p. 299).

Ainda, é necessário conhecer a identidade do autor/dos autores do documento, para que seja possível identificar “a identidade da pessoa que se expressa, seus interesses e os motivos que a levaram a escrever” (Cellard, 2012, p. 300). Isso possibilita avaliar melhor a credibilidade de um documento, posicionando o autor em relação ao tema e identificando possíveis vieses nos registros. Ademais, é preciso indagar-se quanto à representatividade daquele documento em relação ao tema estudado, considerando-se a diversidade de pontos de vista em relação a esse mesmo tema a partir da posição de outros atores.

Já a autenticidade e a confiabilidade dizem respeito à qualidade da informação transmitida, verificando a sua procedência (Creswell, 2012). Assim, é preciso determinar se a evidência é autêntica, genuína, ou seja, verificar qual a sua data de produção, o local e a autoria – assim, pode-se evitar o uso de documentos fraudados (McCulloch, 2004). Por sua vez, a natureza de um documento refere-se ao seu suporte, que pode assumir formatos diversos, os quais influenciam a estrutura de veiculação das informações, os subentendidos, a abertura do autor, entre outros aspectos (Cellard, 2012). Nesse sentido, a pesquisadora deve considerar as diferenças

dos sentidos veiculados, por exemplo, em relatórios de organizações, em contraste com aquilo que pode ser relatado em um diário pessoal.

Ademais, na pré-análise, o pesquisador deve buscar compreender satisfatoriamente o sentido dos conceitos-chave empregados no texto, sua importância e seu sentido de acordo com o contexto em que são empregados (Cellard, 2012). Também é útil examinar a lógica interna do documento, identificar seu esquema: “como o argumento se desenvolveu? Quais são as partes principais da argumentação? Etc.” (Cellard, 2012, p. 303).

Ao completar essa análise preliminar, o pesquisador poderá fornecer uma interpretação coerente dos documentos, em relação à temática ou ao questionamento inicial (Creswell, 2012). O movimento da análise conjuga tanto uma abordagem indutiva quanto dedutiva: as escolhas das pistas documentais disponíveis devem ser feitas em relação ao questionamento inicial, mas é possível que no decorrer da pesquisa surjam surpresas e descobertas que podem levar a pesquisadora a modificar ou enriquecer esse questionamento (Creswell, 2012). Dessa forma, o pesquisador deve ter bastante clareza do que quer identificar no documento, mas também deve estar aberta para possíveis alterações dos rumos da pesquisa ao se deparar com achados inesperados (Tight, 2019). Outra recomendação relevante nessa etapa de análise é a leitura repetida do documento, em um movimento de desconstrução e reconstrução dos dados, descobrindo suas ligações, similitudes e diferenças (Creswell, 2012).

Tight (2019) divide as formas de análise entre as quantitativas e as qualitativas, ressaltando que elas são complementares e podem ser utilizadas conjuntamente, de forma mista. O autor argumenta que as análises mistas possibilitam um trabalho mais completo e multifacetado, com resultados mais robustos.

Neste estudo, foi utilizado o modelo de análise qualitativa baseado em Tight (2019), dando ênfase na análise de conteúdo, com “foco em dados numéricos e narrativos de forma

analítica e sistemática e inferências replicáveis e válidas a partir de documentos para os contextos de seu uso”. Esse conteúdo foi extraído da análise de todos os documentos e sistematizado com base em cada documento mapeado, os codificando por tipo de documento, descrevendo alguns trechos e os relacionando às categorias de análise, baseadas nos objetivos específicos da pesquisa, conforme o quadro 5, disposto no Apêndice.

A categorização geral da análise foi realizada com base nos objetivos específicos da pesquisa: Identificar os casos de corrupção relacionados ao fenômeno das Dívidas Ocultas ocorrido em 2013; averiguar como este fenômeno foi revelado e quais os principais atores denunciantes; descrever as ações de combate à corrupção realizadas pela administração pública a partir das denúncias. Também em conexão com o referencial teórico discutido.

A apresentação dos resultados seguiu a estrutura recomendada por Tigh (2019), iniciando por análises exploratórias e avançando progressivamente para técnica de maior profundidade interpretativa, como será visto na próxima seção de Resultados.

Quadro 2

Categorização dos documentos analisados

Documentos	Cod	Trecho Selecionado	Categorias
Como Surgiram as Dívidas Ocultas - 2019	MJ	Em declaração ao tribunal no dia 16 de Outubro, Andrew Pearse, outro funcionário do Credit Suisse que se declarou culpado no caso das dívidas, disse que o valor inicial de empréstimo aumentou de 350 milhões de dólares para mais de 2 mil milhões de dólares pois a Privinvest prometeu que quanto maior fosse o valor de empréstimos a mobilizar, maior seria a comissão ilegal a receber	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
Como Surgiram as Dívidas Ocultas - 2019	MJ	“Do lado moçambicano, havia um ministro das Finanças chamado Manuel Chang, disposto a assinar garantias para avalizar os empréstimos, em troca de subornos milionários. E... um filho do presidente da República chamado Armando	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas

		Ndambi Guebuza, que falava com o pai para dar apoio político ao projeto.”	
Como Surgiram as Dívidas Ocultas - 2019	MJ	Esta terça-feira esteve em tribunal de Brooklyn, em Nova Iorque, Surjan Singh, antigo diretor na Credit Suisse, que ajudou a mobilizar o financiamento das dívidas ocultas e contou como tudo começou. Disse que o empréstimo originalmente concebido para Moçambique financiar a protecção da sua Zona Económica Especial (ZEE) foi de 350 milhões de dólares entretanto, o valor final das dívidas ocultas acabou por exceder 2 mil milhões de dólares porque Surjan Singh e seus colegas na Credit Suisse mobilizaram mais dinheiro para aumentar o valor de comissões ilícitas que tinham a receber. A Privinvest havia prometido aos colaboradores do banco suíço que iria pagar comissão proporcional ao valor de empréstimo mobilizado por cada colaborador. Foi assim que começou a corrida em busca de dinheiro dos fundos globais de investimento para conceder empréstimos à Moçambique.	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
OAM-Incidências do julgamento – Dívidas Ocultas – 2021	AU	Teófilo Nhangumele justificou, em sede do tribunal que julga o caso das dívidas não declaradas, ter usado os 8,5 milhões de dólares que recebeu da Privinvest, na aquisição de imóveis, viaturas, investimentos e viagens. Nhangumele disse ter comprado duas residências localizadas num condomínio localizado na cidade da Matola, duas flats na cidade de Maputo, viaturas para a esposa e filhas, bens perecíveis, para além de ter realizado investimentos dentro e fora do país.	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
Dívidas Ocultas em Moçambique e seus impactos na Sociedade	DO	“A divulgação, das chamadas “dívidas ocultas” contribuiu para o abrandamento da economia de Moçambique, desvalorizou o metical, a moeda do país e diminuiu a confiança dos investidores no país” (Kroll, 2019). “O recente incumprimento financeiro do Governo e o peso da dívida estão a retrain o investimento”, lê-se no documento, que cita que “a trajetória de crescimento de Moçambique foi descarrilada pela rápida deterioração do país na posição sobre a dívida”.	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
CIP-Dívidas Ocultas – 25/07/2023 – Moçambique divulga documentos da Presidência e do SISE e abre caminhos para Julgamento em Londres	RL	Isaltina Lucas , diretora nacional de Tesouro aquando da contratação das dívidas ocultas e uma das grandes ausentes no julgamento das dívidas ocultas em Maputo, também teve de dar acesso dos seus dispositivos de comunicação aos especialistas da Peters & Peters. E, ciente de que iriam encontrar dados comprometedores, admitiu antes, ao Tribunal Superior da Inglaterra,	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas

		que afinal recebeu dinheiro da Prinvest. Mas justificou – tal como os demais envolvidos – que se tratava de fundos para projectos de investimento conjunto com Jean Boustani.	
Pareceres do Tribunal – Os Subornos pela Prinvest-2023	AU	Isaltina Lucas é a única receptora confirmada de milhões das dívidas ocultas que não está detida e ainda no ano passado foi nomeada assessora do Primeiro-Ministro, depois que foi exonerada do cargo de vice-ministra das Finanças, em Fevereiro de 2019.	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
Pareceres do Tribunal – Os Subornos pela Prinvest-2023	AU	Para além de Isaltina Lucas, a Prinvest informou ao tribunal inglês que pagou milhões de dólares a favor das seguintes personalidades: Gregório Leão, então diretor do Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE); António Carlos do Rosário, então diretor da Inteligência Económica no SISE; Renato Matusse, então assessor político de Armando Guebuza; Inês Moiane Dove, então secretária de Armando Guebuza. A empresa confessou ainda ter pago milhões de dólares a Armando Ndambi Guebuza, filho mais velho de Armando Guebuza, e a Teófilo Nhangumele e Bruno Langa – este último identificado como oficial do SISE	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
CIP-Dívidas Ocultas – 25/07/2023 – Moçambique divulga documentos da Presidência e do SISE e abre caminhos para Julgamento em Londres	RL	Isaltina Lucas , diretora nacional de Tesouro aquando da contratação das dívidas ocultas e uma das grandes ausentes no julgamento das dívidas ocultas em Maputo, também teve de dar acesso dos seus dispositivos de comunicação aos especialistas da Peters & Peters. E, ciente de que iriam encontrar dados comprometedores, admitiu antes, ao Tribunal Superior da Inglaterra, que afinal recebeu dinheiro da Prinvest. Mas justificou – tal como os demais envolvidos – Que se tratava de fundos para projetos de investimento conjunto com Jean Boustani.	Casos de Corrupção das Dívidas Ocultas
Ex-Mozambique Finance Minister Gets 8½ Years in Prison in Bribery Scheme U.S. federal judge says Manuel Chang betrayed his country in one of the biggest debt-corruption scandals in Africa	MJ	Um juiz federal de Nova Iorque condenou um ex-ministro das Finanças de Moçambique a 8 anos e meio de prisão na sexta-feira por seu papel em um esquema internacional de corrupção envolvendo US\$ 2 bilhões em empréstimos fraudulentos apoiados pelo Estado, que deixou o país africano à beira do colapso financeiro.	Transparência e Denúncia
Os Moçambicanos apoiam o papel de “vigilante” dos medias, mas aprovam as restrições	RL	Mais de metade (52%) dos Moçambicanos dizem que os meios de comunicação social devem investigar e informar constantemente sobre os erros e a corrupção do governo, enquanto 43%	Transparência e Denúncia

governamentais à informação - 2023		acreditam que demasiada informação prejudica o país	
ONG suíça Public Eye apresenta queixa- crime contra Credit Suisse, acusado de envolvimento em esquema de corrupção no Estado moçambicano	MJ	“A organização não-governamental suíça Public Eye apresentou uma queixa-crime contra o banco Credit Suisse, envolvido no caso das "dívidas ocultas" moçambicanas”, 30 de abril de 2019 A organização Public Eye refere que "há indicadores suficientes" para aferir a responsabilidade da instituição bancária...[A]...ONG defende a necessidade de analisar se há ou não responsabilidade do Grupo Credit Suisse nos empréstimos concedidos pela sua subsidiária britânica, a Credit Suisse International...[A]...Credit Suisse International terá garantido empréstimos avaliados em cerca de 2.000 milhões de dólares (1.790 milhões de euros) a empresas estatais moçambicanas para a compra e construção de material destinado à guarda costeira e a atividades pesqueiras, projetos para os quais os custos terão sido inflacionados..."Há indicadores suficientes para justificar a abertura de processos penais na Suíça para determinar a responsabilidade da empresa mãe baseada em Zurique em garantir os empréstimos e em relação aos pagamentos suspeitos de corrupção”	Transparência e Denúncias
FMI diz que a Dívida Oculta enganou o Povo de Moçambique	RL	O diretor do departamento africano do Fundo Monetário Internacional (FMI), Abebe Aemro Selassie, declarou que as dívidas ocultas do Governo moçambicano não enganaram a instituição, mas "o povo de Moçambique", e sublinhou que a instituição apenas trabalha com "os dados que lhe são fornecidos". "O que estamos a fazer para evitar ser enganados? Esta questão da dívida, na verdade, não enganou o FMI. Enganou o povo de Moçambique, por isso não é sobre nós", declarou o diretor, através de briefing transcrito na página do FMI, cerca de 10 dias depois de missão em Maputo	Transparência e denúncias
Onde estará o dinheiro das dívidas ocultas moçambicanas? 2017	MJ	A informação é avançada pelo The Wall Street Journal. E em Moçambique há quem considere que o processo de investigação é meio nebuloso por não se conhecerem, por exemplo, os seus termos de referência e nem o papel da Procuradoria Geral da República (PGR). O jornal norte-americano informa, na sua edição de sexta-feira (28.04.), que a empresa de consultoria Kroll continua a ter dificuldades em saber onde está todo o dinheiro das dívidas	Transparência e denúncias

		ocultas moçambicanas, cerca de 1,2 mil milhões de euros.	
Divulgada lista dos 20 envolvidos nas dívidas ocultas 2019	MJ	Foram ontem divulgados os nomes completos dos 20 cidadãos acusados formalmente de terem beneficiado de parte do dinheiro das dívidas ocultas. No total, a PGR acusa 28 arguidos, dos quais se desconhece a identidade de oito. Segundo um artigo divulgado esta terça-feira pelo jornal Notícias, além dos já conhecidos Ndambi Guebuza, filho do antigo Presidente da República, Armando Guebuza Inês Moiane, antiga secretária particular de Armando Guebuza, Renato Matusse, ex-conselheiro político de Armando Guebuza, Gregório Leão, antigo director-geral do SISE, Ângela Leão, esposa do antigo director-geral do SISE, António Carlos do Rosário, antigo PCA das empresas EMATUM, ProIndicus e MAM, Teófilo Nhangumele, Bruno Langa, Fabião Mabunda e Elias Moiane, a lista inclui Cipriano Mutola, Sidónio Siteo, Crimildo Manjate, Mbanda Henning, Khessaujee Pulchand, Simione Mahumane, Zulficar Ahmad, Naíma José, Sérgio Namburete e Márcia Caifaz Namburete. Neste momento, nove arguidos estão em prisão preventiva, um em liberdade provisória mediante pagamento de caução e os restantes aguardam as fases subsequentes do processo em liberdade.	Transparência e denúncias
ONG CIP- Relatório sobre Dívidas Ocultas – 25/07/2023 – “Moçambique divulga documentos da Presidência e do SISE e abre caminhos para Julgamento em Londres”	RL	Na semana de 17 a 21 do mês Julho, do ano de 2016 três especialistas da Peters &Peters, a firma de advogados contratada pela Procuradoria-Geral da República, estiveram em Maputo a consultar documentos no Gabinete do Presidente da República, bem como documentos do antigo diretor do SISE, Lagos Lidimo e do antigo ministro da Defesa, Salvador Mtumuke	Ações de Combate a Corrupção
CIP-Dívidas Ocultas – 25/07/2023 – Moçambique divulga documentos da Presidência e do SISE e abre caminhos para Julgamento em Londres	RL	Os especialistas da Peters &Peters que estiveram em Maputo são Keith E. Oliver, chefe do departamento de assuntos internacionais, Steffany William e Sarah Gabriel. Especificamente, os especialistas consultaram arquivos digitais e e-mails institucionais das figuras referidas para ver se encontram algum documento relevante, relacionado com as dívidas ocultas, que possa ser importante para o processo em curso em Londres.	Ações de Combate a Corrupção
CIP-Dívidas Ocultas – 25/07/2023 – Moçambique divulga		No processo civil das dívidas ocultas, iniciado pelo Estado Moçambicano no Reino Unido, a Procuradoria-Geral da	

documentos da Presidência e do SISE e abre caminhos para Julgamento em Londres	RL	República pede a anulação das garantias emitidas por Manuel Chang para avalizar os empréstimos da ProIndicus, no valor de 622 milhões de dólares, e da Mozambique Asset Management (MAM), no valor de 535 milhões de dólares. Moçambique pede ainda a compensação por todos os danos incorridos com o processo das dívidas ocultas. Os demandados são as empresas do grupo Privinvest, o Credit Suisse e os antigos colaboradores do Credit Suisse envolvidos na contratação das dívidas ocultas.	Ações de Combate a Corrupção
As “Dívidas Ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas 2022	MJ	São essenciais reformas mais profundas das EP. Várias empresas públicas continuam a sofrer de um desempenho insatisfatório no campo financeiro e operacional. Apesar das reformas legais, a supervisão das EP é fragmentada. As obrigações de serviço público (operações para orçamentais) minam o desempenho das EP. Algumas destas lacunas estão a ser equacionadas através das DPO e projetos em curso do Banco Mundial	Ações de Combate a Corrupção
As “Dívidas Ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas 2022	MJ	É vital a calibração das iterações. As reformas estruturais são processos iterativos, em que cada ronda fornece uma maior compreensão e adesão por parte das autoridades. A trajetória das reformas acima mencionadas atende à necessidade de se começar modestamente, testando inovações através de AT antes de as consagrar em legislação. O controle tem uma importância crítica. Na sequência da crise das dívidas ocultas, plenamente conscientes das deficiências da governação na altura, as autoridades assumiram o comando das reformas, da concepção à execução. O programa de AT foi integralmente incorporado no Ministério das Finanças e tem sido fundamental para o país conseguir alavancar as suas próprias iniciativas de reformas e conduzi-las na direcção certa	Ações de Combate a Corrupção
Relatório anual sobre Transparência, Integridade e Controlo da Corrupção – MIOLO-2019	RL	Nomear Mais Magistrados para o Quadro de Pessoal do GCCC O PE em análise previa, durante a sua vigência, a nomeação de 6 magistrados para o GCCC, meta que foi cumprida. Contudo, mesmo que esta tenha sido alcançada, continuou-se, ainda, a registar um défice de magistrados em efectividade de funções, situação esta agravada pelo facto de alguns deles estarem adstritos a tarefas de prevenção deixando, por esse facto, de se poder dedicar em exclusivo às actividades de investigação/instrução e acção penal, relacionadas com a repressão dos agentes envolvidos em casos de corrupção.	Ações de Combate a Corrupção

Relatório anual sobre Transparência, Integridade e Controlo da Corrupção – MIOLO-2019	RL	Promover a Formação Contínua dos Magistrados e Investigadores em Técnicas Modernas de Investigação de Crimes de Corrupção No período de vigência do PE em avaliação foram realizadas 51 acções de formação, o que se traduziu num “sub-cumprimento” do planificado na ordem dos 60% (o relatório de avaliação refere-se ao incumprimento de 600%, o que assumimos ser uma gralha).	Ações de Combate a Corrupção
Relatório sobre Transparência, Governação e Corrupção – julho/2019	RL	Esses sentimentos assumiram contornos concretos na forma de um plano nacional para melhorar a governação e combater a corrupção. Após a divulgação dos empréstimos contraídos por empresas, que são sociedades comerciais com participação de instituições do Estado e/ou com garantias do Estado, sem cumprir com os procedimentos legais, ¹⁴ realçou de forma dramática as vulnerabilidades da governação, adoptamos um plano completo de anti-corrupção em Novembro de 2016, tendo como principal objectivo melhorar a boa governação e reduzir a corrupção na administração pública. ¹⁵ Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) abrange o período de 2016-19, visa “revigorar o compromisso do Governo na implementação de medidas concretas” contra a corrupção e “promover a cultura de integridade”.	Ações de Combate a Corrupção
Plano de Prevenção e combate a Corrupção do SEDSIF - 2018		Garantir o funcionamento da Comissão de Ética do SEDCIF. Garantir que os titulares sujeitos a declaração de património, façam a declaração de rendimentos e património atempadamente e nos termos da lei. Assegurar a utilização devida do e-SISTAFE pelos colaboradores do SEDCIF. Garantir o controlo interno, regular e permanente sobre os atos de Gestão Administrativa e Financeira, prevenindo riscos administrativos e Financeiros.	Ações de Combate a Corrupção
As “dívidas ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas 2016	RL	O episódio das “dívidas ocultas” expôs as debilidades da governação económica do país na altura. Em 2017, Moçambique concluiu uma auditoria independente dos “empréstimos ocultos”, documentando o incumprimento dos procedimentos devidos ao abrigo da lei moçambicana. Em seguida, o Procurador-Geral de Moçambique instaurou processos de infracção à vários representantes governamentais moçambicanos envolvidos na contratação dos empréstimos e o supervisor	Ações de Combate a Corrupção

		financeiro britânico moveu um processo às instituições financeiras de crédito.	
As “dívidas ocultas” de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas 2016	RL	Com o apoio do Banco Mundial prestado através do programa GEDI, as autoridades tomaram uma série de medidas críticas no domínio institucional e das políticas: <i>Endurecimento dos controlos e verificações das garantias e recomeço de relatórios da dívida transparentes:</i> O Governo de Moçambique (GoM) adoptou novas regulamentações em 2017 para reforçar a gestão e garantias e transparência da dívida. Além disso, melhorou a Administração das EP em 2018 através de uma nova lei que aperfeiçoa a supervisão e a governação empresarial. As autoridades apertaram o controlo sobre o endividamento das EP, exigindo um processo de aprovação mais rigoroso. Alavancado pela Política de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável (SDFP) da IDA, recomeçou a publicação de relatórios da dívida em 2019, alargando a cobertura às EP.	Ações de Combate a Corrupção

Fonte: Elaboração própria

4. Resultados e discussões

Esta seção de resultados será organizada a partir de três subseções: As Dívidas Ocultas em Moçambique, que traz o histórico do caso estudado; Transparência e Denúncias, mostrando como as Dívidas Ocultas foram divulgadas e os principais atores envolvidos; e Ações de combate à corrupção, com descrição e análise das ações executadas pela administração pública diante da deflagração do caso.

4.1 As Dívidas Ocultas em Moçambique

A compreensão das dinâmicas de transparência e combate à corrupção em Moçambique exige um conhecimento detalhado do caso das Dívidas Ocultas, um evento que redefiniu o cenário político, econômico e institucional do país a partir de 2016. Esta subseção tem como objetivo traçar o histórico factual e cronológico do escândalo, detalhando a origem das dívidas, os montantes envolvidos e as entidades governamentais e privadas chave que participaram da sua contratação e ocultação.

O maior rombo financeiro ocorrido em Moçambique entre os anos de 2013 e 2016 ficou amplamente conhecido como o escândalo das Dívidas Ocultas, o caso central estudado nesta pesquisa. Este evento marcou a história do país em função da natureza sigilosa e inconstitucional da sua contratação, sendo inicialmente imputadas como dívida pública sem o necessário consenso e aprovação do Parlamento moçambicano.

O esquema teve início em 2013, durante a presidência de Armando Guebuza, quando foi apresentada uma proposta secreta para o estabelecimento de um complexo empresarial marítimo (Hanlon, 2017). A premissa era aparentemente estratégica. Segundo Hanlon (2017), a pesca ilegal e não regulamentada é um grande problema em África, especialmente em Moçambique, e uma empresa nacional de atum pode ser rentável e explorar os recursos locais. Da mesma forma,

Moçambique poderia estabelecer a soberania sobre as suas próprias águas territoriais e fornecer segurança para a indústria offshore de gás.

O jornal Africa confidencial (2016) publicou que três novas empresas estatais tinham sido criadas, em grande parte propriedade dos serviços de segurança – SISE (Serviço de Informação e Segurança do Estado). As empresas foram concebidas para operar em áreas complementares, todas contratando a empresa Privinvest como principal fornecedora (África Confidencial, 2016). São elas: Ematum (Empresa Moçambicana de Atum, para a uma frota atuneira e segurança marítima), Emopesca (empresa estatal de pesca), Proindicus, para garantir a segurança marítima, especialmente para as operações de petróleo e gás em alto mar, e Moçambique Asset Management (MAM) criada para a reparação e manutenção marítima. As três empresas e os projetos estão ligados. O administrador delegado de todas as três empresas foi o Director do SISE, António Carlos do Rosário. A Privinvest foi a principal contratante nos contratos marítimos de Moçambique.

A situação foi a seguinte, segundo Hanlon (2016), Ematum teve \$ 850 milhões de empréstimo para a uma frota atuneira e segurança marítima, detida em 33% pelo IGEPE (empresa estatal), 33% pela Emopesca (empresa estatal de pesca), e 33% pelo SISE. Proindicus teve \$ 622 milhões para garantir a segurança marítima, especialmente para as operações de petróleo e gás em alto mar, detida em 50% pela Monte Binga (do Ministério da Defesa e da empres do governo central e 50% pelo SISE. Moçambique Asset Management teve \$ 535 milhões, criada para a reparação e manutenção marítima, 98% detida pelo SISE e 1% cada pela Ematum e Proindicus. Que o total apropriado seria de \$2,007 Bilhões.

As três empresas disseram que haviam de reembolsar os empréstimos e ganhariam grandes lucros com a pesca, reparação naval, venda de serviços de segurança para plataformas petrolíferas e de perfuração de gás e através da cobrança de barcos de pesca e navios de carga que

passam pelo Canal de Moçambique (Ibraimo (2019)). O pacote podia parecer razoável no momento. O projeto seria secreto, tanto em termos comerciais, como também para não deixar os doadores e os credores saberem que três empresas estatais tinham sido criadas. Tal como acontecera com o caju, uma década antes, o governo só poderia promover um bom programa de desenvolvimento se os doadores e credores mais rígidos não vissem (Hanlon, 2017).

O período entre 2013 e 2014 foi marcado por um otimismo no mercado global, com **preços** elevados do petróleo e do gás (Cortez et al., 2021). Moçambique, neste cenário, gozava da fama de ser o "*novo El Dorado*" devido às vastas reservas de gás natural na Bacia do Rovuma. Este potencial de hidrocarbonetos gerou uma "corrida desenfreada" de multinacionais e elevou a percepção de solvência do país no mercado financeiro internacional (Charles, 2022; Cortez, 2018).

Os bancos credores, nomeadamente o Credit Suisse e o Vneshtorgbank (VTB) – sendo este último majoritariamente detido pelo governo russo –, viram em Moçambique uma oportunidade para negócios lucrativos, chegando até a encorajar o aumento do valor total dos empréstimos (Hanlon, 2017). Apesar do contexto ser favorável, a conspiração por trás do empréstimo de usd 2 bilhões (equivalente a 12% do PIB nacional), foi arquitetada em segredo por um grupo restrito liderado pelo presidente Armando Guebuza e um pequeno círculo de altos funcionários do estado moçambicano, e banqueiros europeus e empresários de médio oriente (Cortez et al, 2021).

As principais irregularidades e mecanismos de ocultação incluem:

-Desvio de fundos: a pesquisa aponta que, exceto por subornos, nenhum valor do empréstimo foi revertido em serviços ou equipamentos para o benefício direto do povo moçambicano (Cortez et al, 2021).

-Inflação de preços: houve acusações de que os preços dos equipamentos adquiridos, como os barcos de pesca, foram inflacionados para viabilizar os pagamentos de comissões e subornos a diversas partes envolvida no acordo (Ferreira, 2020).

-Violação legal: as garantias estatais para os empréstimos, incluindo os \$2.228 milhões em dívida total garantida, não possuíam a aprovação parlamentar exigida pela Constituição da República de Moçambique, tornando-as ilegais (Ibraimo ,2019; Hanlon, 2016).

Inicialmente até mesmo a divulgação do empréstimo da Ematum em 2013 não gerou alarme imediato no FMI, que apenas solicitou a sua inclusão no orçamento do Estado (Hanlon, 2017). A percepção de que o projeto tinha apoio internacional foi reforçada por eventos públicos, como o do lançamento da construção dos barcos na França com a presença do presidente Guebuza, e o seu homólogo presidente francês François Hollande. O panorama mudou drasticamente no início de 2016, quando foi revelado que existiam novas dívidas, além do empréstimo da Ematum e existiam outros dois créditos de fornecedores secretos (Proindicus e MAM), elevando o valor total garantido secretamente a \$2.228 milhões, adicionalmente foram descobertas \$221 milhões em créditos de fornecedores pelo Ministério do Interior (Hanlon, 2016).

Houve crise no mercado, os preços internacionais do petróleo e gás entraram em colapso e os projetos em Moçambique sofreram atrasos significativos, extinguindo a percepção de segurança da garantia estatal. Houve suspensão de ajuda de orçamento da parte do FMI em abril de 2016 devido a falta de transparência, marcando o início de grave crise de credibilidade do País (Mozambique new reports e clipping, 2016).

Segundo Cortez et al (2021), essa crise foi marcada pela ocultação deliberada e pela desinformação sistemática por parte do governo moçambicano, rumores sobre os empréstimos secretos começaram a circular, mas foram negadas por ministros de Moçambique ao FMI e aos

parceiros de desenvolvimento. Essas estratégias de negação foram acompanhadas por contradições notórias, entre os membros do elenco governamental, indicando que as operações não eram de conhecimento unânime, ou que, se tratava de uma tentativa calculada para confundir a opinião pública (Cortez, 2018).

Confrontado pela imprensa, o então ministro das finanças, Manuel Chang, afirmou que a importação dos barcos da Ematum era de uma empresa privada e não tinha nada a ver com o orçamento do estado. No entanto, o então vice-ministro dos negócios estrangeiros, Henrique Banze, contradisse essa versão, afirmando que o dinheiro era oriundo de um crédito de um país estrangeiro (Cortez, 2018).

Houve também divergência sobre a legalidade conforme explica Cortez, (2018), que o ministro das finanças assegurando que o negócio da Ematum, era transparente e que tinha o aval da Assembleia da República, sendo prontamente desmentido pelo seu colega do setor de pescas, Vitor Borges, que reconheceu o incumprimento de aspetos legais na operação. A Diretora do FMI na época, Christine Lagarde, foi enfática, declarando em maio de 2016 que a manutenção dos empréstimos em segredo constituía um claro indício de "esconder corrupção" (Hanlon, 2016).

A natureza secreta foi confirmada que as operações da dívida oculta se transformaram em dívida pública, em função da incapacidade de a Ematum honrar seus compromissos, o Estado moçambicano que atua ilegalmente como avalista das operações, se aprovação do parlamento assumiu o pagamento (Cortez, 2018). O governo formalizou o ato de conversão em meados de março de 2016, ao apresentar uma proposta de troca das obrigações da Ematum por novos títulos da dívida soberana, transferindo oficialmente o passivo para o tesouro nacional (Cortez, 2018).

Mesmo antes da conversão formal, o FMI alertava em 2014 sobre elevados níveis de despesa pública, que saltaria de 36,3% para 40% do PIB, em parte devido à incorporação das operações comerciais da Ematum no orçamento do Estado. Análises posteriores reforçaram que

as garantias estatais concedidas às três empresas, criaram riscos fiscais significativos porque foram emitidas sem controlo parlamentar e sem registro orçamental, comprometendo a sustentabilidade da dívida pública (Internacional Monetary Fund, 2019).

Sobre os fins não declarados, estudos feitos por Chr Michelson Institute (CMI) e pelo CIP demonstraram que grande parte dos valores mobilizados não se destinava a pesca, mas sim à aquisição de equipamentos navais com fins militares e componentes de defesa e vigilância marítima. Esta evidência reforçou a conclusão que o projeto serviu como um guarda-chuva financeiro para operações não declaradas (Fael et al, 2020; CIP, 2021).

Com o aprofundamento da crise e a exposição das mentiras governamentais pavimentaram o caminho para a suspensão imediata de ajuda externa, levando à necessidade imperativa de mecanismos de transparência e denúncia para se averiguar o caso.

Como se pode observar, quando o governo não conseguiu esclarecer à sociedade sobre a questão do negócio que envolveu milhões de dólares, que lesaram os cofres do Estado moçambicano, eclodiu então o escândalo envolvendo a empresa Ematum e, conforme Cortez (2018), os Parceiros de Apoio Programático (PAP) ou G-19, que apoiam diretamente o orçamento do Estado moçambicano. Neste contexto, os parceiros de apoio ao orçamento do Estado moçambicano exerceram forte pressão ao governo para que fosse incluída a parte não comercial da operação Ematum no Orçamento de Estado para o ano seguinte, 2014 (Cortez, 2018). Ou seja, várias exigências advindas de Organismos Internacionais que apoiam o governo moçambicano, começaram a vir à tona, exigindo esclarecimentos sobre o escândalo envolvendo a empresa Ematum.

Em 29 de abril de 2016, o Governo de Moçambique realizou uma conferência de imprensa no gabinete do Primeiro-Ministro para confirmar publicamente a existência das chamadas 'dívidas ocultas'. Nesse pronunciamento, o governo

reconheceu que a garantia estatal se estendia muito além do empréstimo inicial de 850 milhões de dólares para a Ematum, totalizando mais de 2,2 mil milhões de dólares em dívida avalizada (Cortez, 2018, p. 275).

Não obstante a confirmação oficial, a crise tem sido amplamente interpretada por analistas como um caso de corrupção e ilegitimidade. Hanlon (2020) defende que os empréstimos constituem uma dívida odiosa, uma vez que foram contraídos sem consentimento parlamentar, e não beneficiaram o povo moçambicano e resultaram em subornos significativos para oficiais do governo.

A descrição do histórico do escândalo, mostrando como ocorreram os fatos, foi crucial para entender qual foi o ponto de partida para ocorrência de denúncias e sua transparência, que será analisada na próxima subseção.

4.2 Transparência e Denúncias

O histórico das Dívidas Ocultas demonstrou não apenas a complexidade das operações financeiras envolvidas, mas, principalmente, o grau de intransparência e a falha nos sistemas de controle, que permitiram a sua contratação e manutenção em segredo. Tal contexto de dissimulação cria o pano de fundo necessário para a análise dos mecanismos de resposta. Desta forma, esta subseção, Transparência e Denúncias, irá concentrar-se exatamente em como essa ocultação foi desafiada, explorando os caminhos pelos quais o escândalo veio à tona, os canais de denúncia utilizados, e identificando os principais atores – sejam eles nacionais ou internacionais – que desempenharam um papel decisivo na divulgação e na exigência de maior transparência Governamental. Como se pode depreender, após esse reconhecimento oficial da dívida pública por parte do Primeiro-Ministro, o Ministério Público, conforme Cortez (2018, p.276), anunciou

uma investigação em torno das dívidas ocultas, tendo sido constatado que, “os empréstimos contraídos com o aval do Estado por estas empresas ligadas, principalmente aos serviços secretos de Moçambique e ao Ministério da Defesa Nacional, implicam no incumprimento em honrar a dívida com os credores internacionais”. Aliás, parece que não houve transparência, por parte do Governo moçambicano, nesse processo de solicitação e tramitação da dívida pública, tanto que:

Numa entrevista à agência de informação *Bloomberg*, o vice-presidente do banco russo VTB, afirmou que o governo moçambicano lhes enganou, ao não divulgar as dívidas com garantia estatal contraídas por várias empresas públicas, nos anos de 2014 e 2013, visto que, o seu banco não teve acesso à toda informação que permitisse elaborar uma melhor análise sobre os riscos inerentes ao empréstimo (Cortez, 2018, p. 278).

Também, segundo Cortez (2018), a descoberta das dívidas ocultas, contraídas sem o aval da Assembleia da República e escondidas das instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, criou um sentimento de profunda desconfiança em relação ao uso dos fundos que estes países alocaram ao orçamento do Estado.

E, com receio de que os fundos por si canalizados ao orçamento do Estado fossem canalizados para o pagamento do serviço da dívida, os parceiros de apoio programático suspenderam a ajuda ao orçamento, até que fossem esclarecidos os contornos desta operação financeira, exigindo, por conseguinte, uma auditoria forense a todo processo de contração das dívidas (Cortez, 2018, p. 281).

Como se pode observar, estas medidas anunciadas por parte dos investidores internacionais, referentes a redução do investimento estrangeiro e a suspensão da ajuda financeira ao orçamento do Estado moçambicano, criaram condições para que “as finanças públicas do país entrassem numa crise de liquidez e se instalasse uma inflação descontrolada. A moeda moçambicana - o Metical, depreciou-se em mais de 50% em relação as principais moedas de troca no mercado moçambicano” (Cortez, 2018, p. 282).

Assim, por causa desta situação, vive-se, em Moçambique, uma pressão ao Governo moçambicano, “por parte do FMI, dos doadores, da sociedade civil e mesmo dentro do partido FRELIMO, e o Ministério Público anuncia uma investigação às dívidas ocultas, constituindo uma comissão parlamentar para averiguar a situação da dívida pública” (Cortez, 2018, p. 282).

O CIP divulgou um relatório sobre as dívidas ocultas e seus impactos na sociedade. A divulgação, das chamadas “dívidas ocultas” contribuiu para o abrandamento da economia de Moçambique, desvalorizou o metical, a moeda do país, e diminuiu a confiança dos investidores no país” (Kroll, 2019). "O recente incumprimento financeiro do Governo e o peso da dívida estão a retrain o investimento”, lê-se no documento, que cita que “a trajetória de crescimento de Moçambique foi descarrilada pela rápida deterioração do país na posição sobre a dívida” (CIP, 2019).

Perante esta situação vivenciada no contexto moçambicano, em 25 de outubro de 2016, o ministro da Economia e Finanças - Adriano Maleiane, do novo governo dirigido por Filipe Nyussi, constituído em 2015, teve uma reunião com os credores, em Londres, onde “assumiu a incapacidade total e completa de o país em honrar com os pagamentos das dívidas ocultas, salientando que a dívida pública iria chegar a 130% do Produto Interno Bruto (PIB) até final do ano de 2016” (Cortez, 2018, p. 283). Contudo, nos finais de 2016, os sinais da deterioração das finanças públicas do país, já eram mais do que evidentes:

Os salários dos funcionários públicos eram pagos com atrasos, o bónus, subsídios e horas extras eram retirados de modo a que houvesse cabimento orçamental para se efetuar pagamentos a quase todos os funcionários públicos, anuncia-se o cancelamento do pagamento do décimo terceiro salário, como era habitual. Por parte do Banco Central, havia um maior controlo sobre a circulação da massa monetária e, principalmente sobre as divisas, o que fez com os bancos comerciais impusessem restrições ao levantamento de moeda estrangeira aos seus clientes. A

moeda moçambicana depreciou-se significativamente em relação às moedas de referência, tal como o Dólar americano, o Euro e o Rand sul-africano. As taxas de desemprego aumentaram consideravelmente e o sector privado, que vive basicamente dos negócios que tem com o Estado, via esta sua principal fonte de negócios, a cancelar vários contratos ou simplesmente a não pagar, comprometendo a saúde financeira dessas empresas. (Cortez, 2018, p. 284-285).

Neste período, devido à comissão de inquérito à dívida pública que estava a ser realizada pela Assembleia da República, e ao início da auditoria internacional, “documentos ligados a toda operação financeira da contração das dívidas ocultas começam a tornar-se de domínio público. Nas redes sociais: *Facebook e Whatsapp*, passam a circular fotografias de partes dos documentos que demonstram os indivíduos que assinaram os contratos” (Cortez, 2018, p. 286). É assim que, gradualmente, segundo Cortez (2018), começa a se compreender quem são os indivíduos que estão à frente todo o processo e das empresas que se beneficiaram do aval do Estado na contração dos empréstimos que, na verdade, beneficiou alguns indivíduos do executivo governamental, mas que virariam em dívida pública. Aliás, pode-se perceber

(...) quem foram os beneficiários de todo este processo, na medida em que vieram ao público notícias que confirmam que houve pagamento de comissões acima do normal para este tipo de negócios, havendo também indícios de sobrefaturação dos equipamentos adquiridos, o que indica que, parte considerável do dinheiro, foi redistribuído entre um grupo de indivíduos que estiveram por dentro de todo o processo (Cortez, 2018, p. 286-287).

Cortez (2018) é mais elucidativo ao referir que o facto de FMI e os parceiros de cooperação internacional exigirem a realização de uma auditoria forense internacional ao processo de contração das dívidas, “reforça as fortes suspeitas que houve aproveitamento de toda esta operação financeira para o enriquecimento ilícito de um grupo de indivíduos” (p. 287). Aliás,

constatou-se que “indivíduos com altos cargos políticos mentiram ao público sobre a dívida e as reformas da gestão das finanças públicas estagnaram; encontravam-se detidos 17 moçambicanos envolvidos e de se beneficiarem diretamente do esquema de corrupção” (Cortez *et al*, 2021, p. 810), dentre os quais, destacam-se:

Ndambi Armando Guebuza, filho do antigo Presidente de Moçambique, Armando Guebuza; - Gregório Leão, antigo diretor dos Serviços de Informação e Segurança do Estado (SISE); - António Carlos do Rosário, antigo Presidente do Conselho de Administração da Ematum, ProIndicus e MAM; - Inês Moiane, secretária particular do Presidente Armando Guebuza; - Renato Matusse, assessor político do então Presidente Armando Guebuza; - Teófilo Nhangumele, um dos moçambicanos que é também acusado neste mesmo caso pela justiça norte-americana; - Manuel Chang, o antigo ministro das finanças extraditado para os Estados Unidos de América (Cortez *et al*, 2021, p. 10).

As notícias que circulavam naquele momento, conforme Cortez (2018), davam conta de que,

(...) o Estado moçambicano pagou em comissões aos bancos envolvidos neste negócio cerca de 72 milhões de dólares americanos, divididos em 37.1 milhões de dólares americanos para o empréstimo da Ematum e 35 milhões de dólares americanos para o empréstimo da Mozambique Assets Management (MAM). Este montante foi pago de modo acelerar a aprovação do empréstimo por parte dos bancos envolvidos nestas transações (Cortez, 2018, p. 287).

Neste contexto, segundo Cortez (2018), com o posicionamento demonstrando ao CPI sobre a falta de conhecimento dos contornos referentes aos empréstimos, por parte do então ministro da Economia Manuel Chang e o presidente do conselho de administração das três empresas envolvidas Ematum, MAM e *ProIndicus*, deixa claro que a falta de clareza em todo esse processo, que culmina na criação de empresas com o Estado atuando como avalista, somada à

ausência de comunicação à Assembleia da República sobre as operações financeiras em que o Estado estaria envolvido e suas consequências para as finanças públicas, além do fato de que a maior parte do valor contraído nessas dívidas não foi destinada a essas empresas, reforça a percepção no imaginário social de que essa operação foi apenas um meio pelo qual o Estado foi utilizado para possibilitar a acumulação de capital por um grupo da elite política moçambicana (Cortez, 2018).

A visão de como o Estado deve atuar mudou a partir dos anos 1990, quando se começou a disseminar o conceito de transparência, “se antes deveria usar apenas recursos próprios, na perspectiva de uma governança [pública], ele se torna orquestrador de soluções, podendo utilizar atores e recursos diversos para oferecer soluções nas políticas públicas e tomar decisões conjuntas incluindo o setor privado e a sociedade civil organizada” (Rodrigues, 2020, p. 239). Com isso, as atividades de controle passam a exigir mais mecanismos de transparência.

Desta feita, os resultados que esta pesquisa apresenta mostra que a sociedade civil teve um papel fundamental na descoberta e denúncia do caso das Dívidas Ocultas.

Como as Dívidas Ocultas foram divulgadas

Em março de 2014, a Dinamarca pediu esclarecimentos adicionais ao Governo moçambicano sobre o caso Ematum e condicionou a sua ajuda ao orçamento do Estado à apresentação desses esclarecimentos e à regularização fiscal desta empresa, tendo suspenso seus desembolsos para o apoio ao orçamento do Estado. Em maio de 2014, a diretoria-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, visitou Moçambique e frisou que os investimentos na área militar não são preocupantes para o FMI, desde que sejam feitos de forma

transparente, (...) fazendo menção ao facto de esta operação financeira ter sido realizada violando a Constituição da República e sem aprovação da Assembleia da República (Hanlon, 2017).

Isso só para citar alguns fatos. No entanto, o escândalo envolvendo a empresa Ematum suscitou atenção a “vários organismos internacionais que fazem a monitoria da performance econômica do país” (Cortez, 2018, p. 268), tendo sido descobertas, conforme o autor, outras dívidas relacionadas com as empresas *Mozambique Assets Management*, *ProIndicus* e com o Ministério do Interior.

Ou seja, entre os meses de março e maio, conforme Hanlon (2017), os episódios referentes às dívidas ocultas foram ganhando novos contornos. “Muitos deles só são tornados públicos devido aos comunicados das instituições financeiras internacionais e aos artigos dos órgãos de informação estrangeiros” (p. 25). Hanlon (2017) esclarece que, em abril de 2016, após a aprovação da operação financeira da reestruturação da dívida da Ematum por parte dos investidores, conduzida pelos bancos *Credit Suisse* e o russo VTB, vem à tona mais um escândalo referente a outra dívida pública:

(...) o *Wall Street Journal* publicou um artigo afirmando que há um empréstimo não divulgado de 622 milhões de dólares americanos, proposto por estes dois bancos, em 2013, sendo que no ano seguinte foi proposto aos investidores que aumentassem o valor para 900 milhões de dólares americanos (Hanlon, 2017, p. 25).

Como se pode observar, a divulgação de notícias por parte do *Wall Street Journal*, “revelando a existência de um novo empréstimo não divulgado pelo Governo de Moçambique, e a reestruturação da dívida da Ematum, a oposição exigiu que o Governo fosse à Assembleia da República prestar esclarecimentos” (Cortez, 2018, p. 271).

O relatório do CIP aponta que existem falhas na gestão do Ministério das Finanças e publica a *Carta de Moçambique*, revelando os nomes específicos e as ligações empresariais dos beneficiários dos contratos, tornando a denúncia concreta e pessoal. Nesse contexto, a mídia investigativa utilizou os achados técnicos do CIP para criar narrativas acessíveis ao público. Enquanto o CIP prova a ilegalidade, a mídia ilustra as consequências do esquema de corrupção. O quadro abaixo mostra como o CIP desenvolveu suas estratégias de denúncia.

Quadro 3

Estratégias do CIP para realização das denúncias

Foco do CIP	Posição e Ação	Implicação
Transparência e Impacto	Denúncia Constante e Análise de Custos	O CIP publicou inúmeros relatórios e análises que investigaram a cadeia de eventos, os atores envolvidos, o risco para a economia e o custo para o cidadão moçambicano. O CIP quantificou o impacto da dívida na perda de confiança dos investidores e no agravamento da crise fiscal.
Responsabilização	Pressão por Justiça e Resgate de Ativos	O CIP tem sido uma das principais vozes a exigir a responsabilização criminal e civil de todos os intervenientes governamentais, empresariais e banqueiros internacionais). Atua como um "cão de guarda" para que os processos judiciais, tanto em Moçambique quanto no exterior, avancem (relatório e contas, CIP, 2017, p.3).
Análise da Lei	Crítica à Governança	Além da ilegalidade das garantias (que o CIP e outros já haviam apontado), o CIP focou nas falhas estruturais de governação que permitiram que o Executivo contornasse a lei e o Parlamento.

Fonte: elaboração própria com base no CIP (2017)

Em contexto de fragilidade institucional, o papel da sociedade civil tornou-se decisivo, com destaque para o Centro de Integridade Pública (CIP), cuja intervenção contribuiu substancialmente para a revelação, monitoria e compreensão pública do escândalo. Desde os primeiros sinais de irregularidade, o CIP desempenhou funções essenciais: Denunciou a ausência de transparência na gestão da dívida; pressionou o governo e os parceiros internacionais por esclarecimentos; produziu análises independentes e exigiu que houvesse responsabilização criminal e política dos envolvidos. A sua atuação tornou-se referência nacional no acompanhamento rigoroso da governação financeira e na defesa da integridade na administração pública. (CIP, 2020; 2021).

A mídia investigativa funcionou como amplificadora das denúncias da sociedade civil, garantindo que os achados não permanecessem restritos a círculos acadêmicos ou técnicos. A atuação de veículos independentes e internacionais, como a DW e a VOA, ampliou o alcance das informações, permitindo que chegassem à diáspora, aos parceiros de desenvolvimento e às populações rurais. Além disso, ao tornar públicas as investigações, a imprensa cria uma camada de proteção institucional para organizações como o CIP, dificultando a censura ou repressão governamental e reforçando mecanismos de accountability. No caso das Dívidas Ocultas, a cobertura internacional contínua foi crucial para manter o tema na agenda do FMI, pressionando o Governo a reconhecer a dívida e lidar com as suas implicações externas.

Nesse contexto, ainda no mês de abril de 2016, conforme Cortez (2018), uma delegação do Executivo moçambicano, desloca-se à Nova York para ter com a diretora do Fundo Monetário Internacional, “devido a descoberta de empréstimos não comunicados à Assembleia da República moçambicana, ao FMI e aos Parceiros de Apoio Programático” (idem), cujo valor, segundo o autor, ultrapassava mil milhões de dólares americanos, o que, naquela altura, equivalia a oitocentos e oitenta milhões de Euros.

Devido aos fatos acima mencionados, “o FIM suspendeu o desembolso da segunda tranche de 165 milhões de dólares americanos, referentes ao empréstimo concedido à Moçambique no âmbito do acordo de assistência financeira assinado em novembro de 2015” (Cortez, 2018, p. 272). Assim, o Comitê Central do Partido FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), por sinal, maior partido e detentor da governação desde a proclamação da Independência Nacional, em 1975, “constituiu uma equipe de trabalho do ministério da Economia e Finanças, para que fosse disponibilizada informação oficial sobre as dívidas ocultas, junto da equipe do FMI, de modo a se obter uma análise minuciosa da situação das finanças públicas moçambicanas” (Cortez, 2018, p. 272).

Ainda em abril de 2016, segundo Cortez (2018, p.272), “o jornal norte-americano *Financial Times* divulga a existência de uma outra dívida avalizada pelo governo moçambicano para uma empresa pública, orçado em mais de 500 milhões de dólares”. Portanto, esta descoberta é agravada por mais um pronunciamento feito, conforme o autor, pelo então Primeiro-Ministro moçambicano, Carlos Agostinho do Rosário, que estaria em uma missão de trabalho nos Estados Unidos da América, tendo “confirmado a existência de dívidas não declaradas acima de mil milhões de dólares americanos” (idem).

E, perante essa confirmação, partidos da oposição, como a Renamo (Resistência Nacional Moçambicana) e o MDM (Movimento Democrático de Moçambique), exigiram esclarecimentos sobre os contornos das dívidas contraídas pelo executivo, sem o aval da Assembleia da República, assim como,

vários setores da sociedade aumentaram as suas expressões de indignação perante a descoberta dos elevados montantes ligados às dívidas ocultas, no total mais de 2 mil milhões de dólares. Até mesmo, a Confederação das Associações Económicas (CTA) emitiu um comunicado mostrando a sua apreensão em relação ao aumento da dívida pública e à deterioração do ambiente de negócios no país, com reflexos

no aumento dos custos de financiamento das pequenas e médias empresas. (Cortez, 2018, p. 272).

Em resposta ao escândalo, o país buscou adotar reformas orientadas para o fortalecimento da transparência e do controle fiscal. Relatórios de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2024) e a Transparência Internacional (2024) continuam, contudo, a indicar que Moçambique permanece com altos índices de percepção de corrupção, especialmente nas empresas públicas, cujos processos de contratação e gestão continuam vulneráveis à captura por interesses privados.

Pesquisas do Afro-barómetro (2023) apontam, ainda, que a confiança dos cidadãos moçambicanos nas instituições públicas permanece baixa, e que o desrespeito nos serviços básicos, como educação, saúde e identificação civil, continua sendo uma experiência comum. Isso reforça a importância de aprofundar o debate sobre como a transparência pública e a participação cidadã podem contribuir para a construção de uma governança mais íntegra, democrática e responsiva.

Nova versão do relatório sobre dívidas ocultas elaborada pela Consultoria Kroll

Kroll, uma empresa multinacional de gestão de riscos, investigações corporativas e assessoria financeira, que atua em 30 países, sediada em Nova Iorque, e que esteve diretamente ligada à consultoria privada sobre as dívidas ocultas, mudou algumas partes do relatório para responder às críticas feitas por outras consultoras envolvidas nos empréstimos escondidos à ProIndicus e à Mozambique Asset Management (MAM). As modificações realizadas pela Kroll no documento são específicas e visam principalmente atender às críticas levantadas pelas

consultoras Privinvest e Palomar, quanto à ausência de informações sobre o papel desempenhado por ambas nas operações de crédito contraídas pela ProIndicus e MAM.

Uma das condições para que os doadores internacionais retomassem o apoio financeiro a Moçambique, após a crise da dívida que levou o país a uma crise cambial e econômica, era a realização e divulgação de uma auditoria externa e independente dos empréstimos não divulgados, totalizando 1,4 mil milhões de dólares.

A nova versão do documento, conforme reportado pela agência de notícias Lusa afirma que:

Depois que a Procuradoria-Geral da República divulgou o Resumo Executivo, datado de 23 de junho de 2017, a Abu Dhabi Mar e Privinvest e a Palomar Capital Advisors Ltd / Palomar Consultants LLC (juntas, 'Palomar') enviaram uma carta à Kroll (por meio de seus respectivos advogados) a respeito do conteúdo de certas seções do Resumo Executivo (LUSA, 2017).

Em relação à Palomar, que reclamou de nunca ter sido contatada pela Kroll durante a elaboração do relatório, a auditoria esclarece que "a Kroll também solicitou que a ProIndicus obtivesse documentação relevante da Palomar, com fundamento no vínculo contratual entre as partes". Isso deixa evidente que a Kroll encarregou a ProIndicus de pedir informações à Palomar. Pode-se concluir que a ProIndicus não entrou em contato com a consultora, conforme solicitado pela Kroll, e, por esse motivo, a Palomar não forneceu informações adicionais.

Outra das mudanças mais relevantes refere-se a um trecho do relatório que foi censurado pela Procuradoria-Geral da República de Moçambique. Na primeira versão do relatório, ao se referir à verificação dos bens supostamente adquiridos por meio dos empréstimos, constava que "é de notar que a ProIndicus, e não a Empresa Contratada [a Abu Dhabi Mar e Privinvest], parece

ter recebido e pago as faturas do(a) [Censurado] pelos serviços prestados". Embora a frase seja removida do relatório, não há explicação sobre quem recebeu e pagou as faturas relacionadas ao serviço fornecido pela pessoa ou entidade que a PGR optou por não divulgar.

Ao apresentar o relatório em junho, a consultora Kroll expressou preocupação com a falta de informações para investigar o destino de 2 bilhões de dólares em dívidas ocultas contraídas por três empresas estatais de Moçambique, apontando discrepâncias de centenas de milhões de dólares. "A principal dificuldade enfrentada na conclusão da auditoria independente foi a ausência de documentação fornecida pelas empresas de Moçambique", lamentou a consultora internacional (Deutsche Welle, 2017).

Em junho, a PGR mencionou o sumário da Kroll para declarar que, apesar da auditoria realizada, "lacunas persistem no entendimento de como exatamente os 2.000 milhões USD (dólares americanos) foram utilizados" após serem emprestados pelo Credit Suisse à Ematum (850 milhões USD) e ProIndicus (622 milhões USD), e pelo banco VTB à MAM (535 milhões USD), no período de 2013 a 2014 (Folha de Maputo, 2017; Mozambique News Reports & Clippings, 2017). Em contrapartida, "a auditoria revelou que o procedimento para a emissão de garantias pelo Estado aparenta ser insuficiente, especialmente no que diz respeito aos estudos de avaliação que devem ser realizados antes de sua emissão" (ivairs.wordpress.com, 2017).

Durante a presidência de Armando Guebuza, foram concedidas garantias sem o conhecimento do Parlamento ou dos parceiros internacionais, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI), para respaldar os empréstimos obtidos pelas empresas Ematum, ProIndicus e MAM.

Como se pode observar, o fenômeno das dívidas ocultas só teve revelação e chegou ao conhecimento da sociedade moçambicana com base em informações divulgadas pelos principais atores denunciadores, como os organismos da sociedade civil organizada em Moçambique, e pela

pressão de jornais internacionais, tais como o Financial Times, Wall Street Journal, além da bancada parlamentar da oposição ao partido no poder, que também teve um papel importante na pressão para que o governo se pronunciasse sobre aquilo que antes eram rumores das dívidas ocultas (Ibraimo, 2019; Hanlon, 2017; Cortez, 2016; Africa Confidential, 2016).

A análise documental mostrou o papel crucial de diversos atores, tanto internos quanto externos, na exposição pública e na pressão exercida sobre o Estado moçambicano em relação ao caso das Dívidas Ocultas. A deflagração de um escândalo desta magnitude e a subsequente pressão social e internacional exigiram uma resposta formal e estrutural da administração pública. Assim, a próxima subseção revelará as principais ações de combate à corrupção executadas pela administração pública em Moçambique.

4.3 Ações de combate à corrupção pela administração pública

Serão descritas e analisadas as iniciativas e medidas concretas que foram implementadas pelo governo e por outras instituições públicas em relação às dívidas ocultas. O foco desta análise será avaliar a natureza, a extensão e a efetividade das ações executadas – como inquéritos, processos judiciais, reformas regulatórias e esforços de responsabilização – diante da crise de credibilidade e da necessidade imperativa de demonstrar um compromisso real com o combate à corrupção e com a restauração da transparência institucional."

Com base em estudos feitos por Garcia & Rios (2023, p.84), as ações governamentais precisam estar públicas e visíveis para pessoas e instituições, da mesma forma que mecanismos de accountability social precisam estar previstos para que a sociedade exerça o controle social, principalmente porque os resultados obtidos com os mecanismos tradicionais de accountability legal e política não têm sido suficientes no combate as práticas corruptivas levadas a terno por agentes estatais. Neste caso, os instrumentos de accountability social, calçados no engajamento cívico dos cidadãos, surgem como alternativa para reforçar os atuais controles estatais e não estatais das condutas inapropriadas e ilícitas praticadas por atores públicos descompromissados com o interesse da coletividade. Ocorre que, sem transparência, dificilmente haverá engajamento social para fiscalização da administração pública. Documentos consultados descrevem uma etapa crucial na investigação das dívidas ocultas, que esteve focada na recolha de provas por parte da equipe legal contratada pelo Estado moçambicano envolvendo especialistas estrangeiros.

A presença da Peters & Peters, uma firma de advogados britânica, revela que houve um aparato de expertise internacional capaz de lidar com a complexidade transnacional do caso. A contratação de uma firma estrangeira indica que o caso ultrapassou a capacidade ou recursos das estruturas legais internas de Moçambique, nomeadamente no que toca ao litígio em foros internacionais (como o Reino Unido) e a recolha das provas financeiras e a legislação

internacional. Naturalmente isso envolveu custos elevados para o erário público moçambicano, reforçando o ônus financeiro que o escândalo financeiro impôs ao país.

Os documentos consultados revelam o nível hierárquico em que a fraude foi orquestrada, tal como se pode ler em alguns deles:

Gabinete do Presidente da República: A consulta de documentos nesta instância sugere que a investigação precisou de aceder ao topo do poder executivo. Mesmo que o Presidente em exercício a época da investigação (Filipe Nyusi) não fosse o mesmo aquando da contratação das dívidas (Armando Guebuza), a busca por documentos ali indica a procura por aprovações, comunicações ou decisões de alto nível (CIP, 2023).

Figuras chave de Segurança e Defesa: A menção a Lagos Lidimo (antigo diretor do SISE-Serviço de Informação e Segurança do Estado) e Salvador Mtumuke (antigo Ministro da Defesa) é crítica. Isto confirma que o escândalo das dívidas não foi meramente financeiro, mas estava intrinsecamente ligado a estrutura de segurança e defesa nacional (dado que as empresas de dívida eram de segurança marítima – ProIndicus, EMATUM e MAM), o que permitiu que os empréstimos fossem justificados sob o manto do interesse estratégico e confidencialidade, evitando o escrutínio CIP(2018).

A grande corrupção e a pequena corrupção e aquelas de natureza política ou privada nem sempre são tipificadas na mesma forma em alguns países (Transparência Internacional, 2025). A grande corrupção corresponde a atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados que líderes se beneficiem a despeito do interesse público e também por empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e aplicação das desigualdades sociais.

No caso de Moçambique, o escândalo foi revelado em abril de 2016 pelo Wall Street Journal e o FMI suspendeu o apoio financeiro logo em seguida. Esta diligência em julho, que foram três meses após a revelação, mostra que o Estado moçambicano estava a agir

rapidamente para formalizar a sua defesa e a sua estratégia legal internacional (que culminaria no processo no Reino Unido), reunindo as provas necessárias para sustentar o argumento de que as garantias foram ilegais e que o país foi vítima de corrupção.

A título de exemplo dos resultados desta pesquisa, há um trecho dos documentos analisados em que o governo fez um pedido de anulação das garantias emitidas por Manuel Chang (que na altura exercia a função de Ministro das Finanças), para os empréstimos da ProIndicus (\$622 Milhões) e MAM (\$535 Milhões) que é um dos pontos legais mais crítico. E neste pedido de anulação das garantias, o fundamento legal foi que a Procuradoria Geral da República (PGR) argumentou que estas garantias são nulas porque foram emitidas ilegalmente, sem a necessária autorização da Assembleia da República (O Parlamento), violando a Constituição e a Lei de Orçamento moçambicanas (CIP, 2023). As implicações dessa ação seriam, se o tribunal anular as garantias, que o Estado Moçambicano ficaria desobrigado de pagar o montante total desta parcela da dívida (\$1.157 milhões) transferindo o risco para os credores (Credit Suisse).

A corrupção política se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições, e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte das autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro (Transparência Internacional Brasil, 2025).

Portanto a ação não se limitaria apenas a evitar o pagamento, mas avança para a recuperação de perdas, o que demonstra uma estratégia legal de máxima reparação. Houve também um pedido de compensação pelos danos causados ao Estado Moçambicano que visa ressarcir o país não só por quaisquer valores já pagos, mas também pelos custos econômicos e sociais decorrentes do escândalo como a suspensão do apoio orçamental internacional e o

impacto na economia nacional. Diversos relatórios afirmam que Moçambique está entre os países mais corruptos da África e do mundo (CIP, 2019).

O Conluio dos Demandados

A escolha dos demandados aponta diretamente para a responsabilidade do esquema internacional que facilitou a fraude. Enquanto a Empresa do Grupo Privinvest foi acusada de ser a beneficiária final dos empréstimos e de ter pagado subornos a figuras moçambicanas de alto nível para garantir os contratos, a Credit Suiss e Antigos Colaboradores, tiveram o banco e os seus ex-funcionários responsabilizados por estruturarem e financiarem as transações, alegadamente ignorando ou violando os padrões de *due diligence* e as regras de compliance bancária, tornando-se cúmplices no esquema corrupto. Deste modo, a ação civil em Londres reflete a tentativa do Estado moçambicano de se dissociar legalmente das dívidas (argumentando que estas foram ilegais) e de responsabilizar os facilitadores internacionais que alegadamente lucraram com a corrupção e a fraude em Moçambique (CIP, 2023).

O governo moçambicano estabeleceu o combate à corrupção como um dos principais pilares na área da governação desde a criação do primeiro Programa de Avaliação e Redução da Pobreza Absoluta 2000- 2004 (PARPA I). No entanto, o caso das Dívidas Ocultas demonstrou uma profunda crise de legitimação nas instituições moçambicanas de controlo. Enquanto o Tribunal Administrativo forneceu a validação jurídica da ilegalidade *a posteriori*, a sociedade civil, representada pelo CIP preencheu o vácuo de transparência e *accountability* com denúncias *a priori*. Este desfasamento temporal e funcional estabeleceu o CIP como o principal agente de credibilidade, ao passo que o aparelho de Estado se viu relegado a um papel de validação tardia e de luta ineficaz contra a impunidade política.

A incapacidade ou a incompetência do Tribunal Administrativo de prevenir as Dívidas Ocultas sublinha a necessidade da fiscalização externa. A parceria simbiótica entre o CIP e a mídia investigativa não só expôs a corrupção, mas também criou um *contrapoder* eficaz, transformando a análise técnica em pressão política. Este é um modelo de *accountability* imposto de baixo para cima, essencial para combater a impunidade num Estado onde a fiscalização interna falhou (FMI,2017; CIP (2018).

Conforme Souza *et al.*, (2019), o termo ‘*watchdog*’ ou cão de guarda tem sido usado para denominar diversos atores ligados ao combate à corrupção, como parece ter sido este caso, o CIP agiu como um cão de guarda no controle social e realizou as denúncias, além de provocar a administração pública para agir em seu combate. Para o CIP (2008), a discussão sobre o combate à corrupção em Moçambique é uma disputa sobre a definição de 'sucesso'. “O Governo mede o sucesso pelo aumento do *número de gabinetes e leis criadas* como parte dos esforços do governo para combater a corrupção, e conforme previsto pela legislação nacional e internacional, foram estabelecidas várias instituições” (CIP, 2019, p.11).

A Lei 6/2004 criou o Gabinete de Combate à Corrupção (GCCC) em Maputo. Seguidamente, foram criados os gabinetes regionais nas províncias de Sofala (cobrindo as províncias centrais) e Nampula, cobrindo as províncias do norte. Posteriormente, foi criado um gabinete anticorrupção na província de Inhambane, numa ação que visa dotar todas as províncias do país de gabinetes anticorrupção. Nas províncias onde ainda não foram criados os respectivos gabinetes anticorrupção, existem pontos focais. O Diretor do Gabinete Central de Combate à Corrupção é indicado para exercer o cargo pelo Procurador-Geral da República, sendo que o GCCC é um órgão subordinado à Procuradoria-Geral da República. O GCCC e os gabinetes provinciais e procuradorias provinciais (nas províncias onde ainda não existem gabinetes

províncias anticorrupção) estão encarregados de investigar/instruir e acusar casos de corrupção e exercem outras competências conferidas por lei.

No entanto, o GCCC tem reclamado da falta de recursos humanos, materiais e financeiros para avançar com medidas anticorrupção em Moçambique. Outro problema que o GCCC enfrenta é a cultura de suborno e a impunidade dos casos de corrupção. Enquanto as pessoas continuam oferecendo suborno aos funcionários públicos por qualquer serviço público, e enquanto as pessoas corrompidas não são julgadas e responsabilizadas, a corrupção dificilmente será combatida (CIP, 2019, p.11).

O GCCC tem um novo Plano Estratégico 2018-2040 com o lema “Fortalecer o combate à corrupção”. Porém, a estrutura legislativa e institucional existe, mas precisa ser fortalecida para promover e maximizar a integridade e punir inequivocamente a corrupção e outras formas de má conduta pública.

Informações sobre todos os casos que chegam, e tipos de má conduta, alegações envolvidas e o resultado final não estão disponíveis para o público. Mesmo quando a punição ocorre, as instituições superiores detêm o poder e, como vimos, elas descartam essas decisões, enviando uma mensagem controversa ao público. A interferência política e o conflito de interesses continuam a ser um problema, com algumas altas figuras políticas protegendo e não reconhecendo as questões subjacentes.

Com base nos relatórios publicados pela TI (Transparência Internacional, 2022), publicado pela CIP (2023), apesar do esforço do governo na implementação estratégias de reforma e de desenvolvimento da administração pública (2012-2025) e os recorrentes discursos políticos de combate a corrupção, verifica-se que elas não estão a surtir os efeitos desejados. E, por outra, os atores sociais e os jornalismo investigativos mostram que podem ser fortes parceiros na luta contra a corrupção, através das denúncias.

Enquanto que o CIP e o IPC medem a corrupção pela redução da impunidade no topo e pela melhoria da percepção pública, as respostas do Governo aos relatórios do CIP – oscilando entre a defesa legal e o reconhecimento pragmático e seletivo – apenas validam a tese da sociedade civil: as instituições estatais só se movem em resposta à pressão, e o combate à corrupção é, em grande parte, uma performance política destinada a acalmar os doadores e a opinião pública, e não um esforço genuíno para dismantelar as redes de poder que se beneficiam da opacidade.

As ações de combate à corrupção do Governo de Moçambique são percebidas pelo CIP como uma estratégia de gestão de crise e de relacionamento com parceiros internacionais (FMI, Banco Mundial), em vez de um compromisso genuíno com a mudança estrutural na governação.

Com base nas análises feitas em um dos documentos publicados pelo CIP no dia 01 de fevereiro de 2023, edição número 20, o julgamento do fenómeno das dívidas ocultas, iniciado em agosto de 2021 e da ex-Ministra do Trabalho em março de 2022 não foram capazes de ajudar ao País a melhorar a sua posição no índice de Transparência Internacional. Pelo contrário, a percepção que continua a existir é a de que não existe seriedade no combate a corrupção, mesmo com a realização esporádica de julgamentos de casos de grande corrupção, o que se observa é que a realização amiúde de julgamentos e envolvimento de figuras ligadas ao partido no poder a FRELIMO, já não cria nas pessoas a percepção da existência de uma vontade séria de combater a corrupção por parte do governo porque existe um sentimento de desconfiança, de que alguns corruptos não estão a ser responsabilizados.

O quadro abaixo traz uma análise comparativa sobre as ações do CIP e da administração pública do Estado de Moçambique no caso das Dívidas Ocultas.

Quadro 4

Comparação entre as ações da administração pública e da sociedade civil sobre as Dívidas Ocultas

Ponto de Comparação	Tribunal Administrativo (TA) - Perspectiva Oficial	Centro de Integridade Pública (CIP) - Perspectiva da Sociedade Civil
Natureza da Ação	Jurídica/Contábil: Declarar a nulidade de um ato (a garantia) baseado na lei (Constituição).	Investigativa/Política: Revelar a ocultação, analisar o custo social e exigir a responsabilização dos culpados.
O Foco Principal	A forma como a dívida foi contraída (ilegalidade processual).	O conteúdo da dívida (corrupção, desvio de fundos e impacto na população).
Status Atual	A declaração de ilegalidade do TA é fundamental para o argumento legal de Moçambique de que a dívida é inválida, reforçando a posição do Estado nas disputas legais internacionais.	O CIP mantém a pressão, analisando a lentidão e as fragilidades dos processos judiciais internos, alertando para a impunidade e exigindo transparência total no desfecho judicial, mesmo em casos de resgate de ativos.

Fonte: elaboração própria

De modo geral, o que se percebe é que o CIP revelou o "segredo" e exigiu ação. O Tribunal Administrativo usou o seu poder legal para confirmar a ilegalidade, fornecendo o instrumento jurídico oficial mais forte contra os empréstimos e dando o veredicto jurídico da instituição de controle.

De acordo com Hanlon (2017), a contratação de 2,2 bilhões de dólares em empréstimos secretos para criar empresas de pesca e de segurança marítima evidencia uma violação evidente dos princípios de boa governação e, sobretudo, uma profunda falta de transparência por parte do Estado moçambicano. Esses empréstimos foram contraídos fora do escrutínio público e parlamentar, configurando uma prática deliberadamente opaca. Hanlon (2017) sustenta que tal comportamento se encaixa em um padrão histórico moldado por décadas de reformas fomentadas por doadores e credores internacionais, que estimulam um modelo de capitalismo clientelista no

qual decisões estratégicas de grande impacto podiam ser deliberadas em segredo. Assim, o sigilo que cercou os empréstimos ocultos traduz um ambiente institucional permissivo que fragiliza a prestação de contas pública e consolida a opacidade na administração pública do país (Hanlon, 2017; Tribunal Administrativo, 2017)

A ação governamental incluiu projetar novas reformas estruturais. Em 2017, o governo adotou novas medidas para reforçar o quadro legal da dívida e das garantias soberanas, melhorou a divulgação de relatórios e iniciou processos judiciais contra os vários envolvidos no caso das dívidas ocultas. Estas ações contaram frequentemente com as pressões contínuas da sociedade civil, e dos parceiros internacionais, que impuseram maior rigor e transparência (PublicEye, 2019).

Desse modo, apesar dos progressos, continuam os desafios estruturais. Instituições como o Tribunal Administrativo, a Procuradoria-Geral da República e os órgãos de auditoria interna continuam a enfrentar amaras e autonomia, recursos e know-how e qualificações técnica (Mosca, 2021). A cultura de transparência permanece frágil, e a possibilidade de repetição de práticas de ocultação de informação pública não pode ser totalmente descartada. Por isso, o papel de vigilância contínua exercido por entidades como o CIP continua a ser imprescindível para garantir a fiscalização independente da administração pública.

Diante desse cenário, é possível concluir que o escândalo das dívidas ocultas representa simultaneamente uma crise institucional e uma oportunidade para a melhoria da governança pública em Moçambique. A crise das Dívidas Ocultas, embora com a sua relevância reconhecida, apenas se materializará como eficaz se for complementada por reformas duradouras, pelo reforço das instituições de fiscalização e pela solidificação da cultura de accountability. A atuação persistente do Centro de Integridade Pública demonstrou que a sociedade civil pode exercer uma função primordial na promoção da integridade e na salvaguarda do interesse público.

Desta forma, o futuro da transparência em Moçambique estará condicionado à aptidão do Estado, dos órgãos fiscalizadores e da sociedade civil para converterem esta situação de crise em um marco de inflexão rumo a uma governança pública que se revele mais aberta, responsável e participativa.

5. Considerações finais

O foco deste estudo foi sobre as Dívidas Ocultas em Moçambique, ocorridas entre o ano de 2013 até a sua descoberta em 2016. A intenção foi investigar como este fenômeno teve transparência e foi enfrentado pela administração pública de Moçambique, desde a sua deflagração. Para isso, foram identificados os casos de corrupção relacionados, apontado como o escândalo foi revelado, e quais os principais atores denunciadores, e descritas as ações de combate a corrupção realizadas pela administração pública a partir das denúncias.

Com isso, foi mostrada a opacidade existente no Estado sobre várias negociações que eram de interesse público, mas que não tiveram a devida transparência. Também foi revelado pela pesquisa o papel crucial dos atores de fiscalização, como a sociedade civil organizada e a imprensa, por meio do jornalismo investigativo, tanto em Moçambique como internacional.

Trata-se de um caso de corrupção política de alto nível, caracterizado pela ilegalidade constitucionalizada de garantias com ocultação de informações ao parlamento à sociedade. A pesquisa identificou os principais atores denunciadores e mostrou as medidas tomadas pela administração pública de Moçambique. Contudo, ficou claro que o governo foi seletivo e focou apenas em criar estratégias legais para manter sua imagem positiva internacionalmente, sob a solicitação de anulação das garantias. Também houve criação de estruturas formais, mas sem a devida eficácia e com muitas críticas de manutenção de impunidade e falta de vontade política para as mudanças estruturais efetivas no país.

O estudo reforça a aplicabilidade do conceito de Dívidas Ocultas, ou odiosas, e no caso do fenômeno em Moçambique pode-se perceber a presença da grande corrupção e a fragilidade das instituições de fiscalização e controle.

A pesquisa também fez uma análise do ciclo completo do escândalo, da ocultação e da tentativa de reparação, e ressaltou a importância da sociedade civil, com sua estratégia de watchdog, denunciando os contextos de clientelismo político em Moçambique.

Algumas limitações metodológicas se fizeram presentes no estudo, pois não houve tempo hábil para realizar entrevistas, tanto com os representantes da sociedade civil como da administração pública, como tinha sido programado inicialmente. Também, durante as tentativas de contato com alguns agentes do Estado, eles se limitavam a informar que o caso era muito delicado e que não tinham autorização para falar sobre, mesmo na categoria de segredo de estado. Em relação a alguns documentos, não foi possível acesso por ainda estarem no judiciário.

Sobre sugestões para pesquisas futuras, se poderia realizar investigação sobre a eficácia dos mecanismos de recuperação de ativos e os resultados finais dos processos judiciais nos fóruns internacionais e nacionais. Poderia, também, focar em estudos que avaliem impactos reais das ditas reformas legais, após casos como esse de dívidas ocultas.

Referências

- Abrantes-Metz, R. M., & Bajari, P. (2009). Screening for Conspiracies: Applications for Litigation, Pre-Litigation, Regulation and Internal Monitoring. *SSRN Electronic Journal*, 6(2). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1357862>
- Abrants-Mertz, R. M., Bajari, P., & Murphy, J. E. (2010). ANTITRUST SCREENING: MAKING COMPLIANCE PROGRAMS ROBUST. *USSG*, 8B2(1), 1648948.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2), 10. 1. <https://doi.org/10.5202/rei.v1i2.1>
- Ackerman, J. M. (2005). *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. World Bank.
- Aguiar-Costa, L. M., Cunha, C. A. X. C., Cunha, W. K. M. C., & Abreu, N. R. (2022). Customer satisfaction in service delivery with artificial intelligence: A meta-analytic study. *Revista de Administração Mackenzie*, 23(6), 1–29. <https://doi.org/10.1590/1678-6971>
- Alcántara-Lizárraga, J. Á., & Jima-González, A. (2022). Accountability, Corruption, and Opposition Groups: Evidence from Latin America. *Social Sciences*, 11(12), 541. <https://doi.org/10.3390/socsci11120541>
- Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issues. *Chr. Michelsen Institute Working Paper*, 7(0804-3639). Development Studies and Human Rights.
- Batista, M., & Marques, R. (2012). Instituições políticas e corrupção: uma análise da literatura comparada. *Revista Política Hoje*, 21(1).
- Bayart J F. (1993). *The State in Africa: The Politics of the Belly*. Longman Publishing Group.

- Borges, M., Nagem, R., & Nogueira, D. (n.d.). *A CORRUPÇÃO E SEUS FEITOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS*. Retrieved December 31, 2025, from https://alacip.org/cong19/316-leite-19.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Campos J, E., Lien, D., & Pradhan, S. (1999). The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters. *World Development*. *ELSEVIE*, 27(6), 1059–1067.
- Cellard, A. (2012). A análise documental. In: *Editora Vozes, Petrolópolis*. Poupart, J., Deslauriers, J.P., Groulx, L.H., Laperrière, A., Mayer, R. and Pires, A.P., Eds., A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos.
- Centro de Integridade Pública (CIP) (2025). Quem Somos. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/quem-somos/> Acessado em 22/10/2025.
- Centro de Integridade Pública (CIP), C. de I. P. (n.d.). Contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 1059–1079.
- Cortez, E. R. O. (2018). Velhos Amigos, Novos Adversários. As disputas, Alianças e Reconfigurações Empresariais na Elite Política Moçambicana. Tese de doutorado. *Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal*.
- Cortez, E., Orre, A. (2021). Custos e consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. *Bergen & Maputo: Chr. Michelsen Institute*, 144.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto; trad. Lopes, M. (3 ed)*. Porto Alegre: ARTMED.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Association*, 48(2), 147–160.
- Dzeco, E. A., & Simione, A. A. (2024). PROCESSO DE PROCUREMENT NA CONJUNTURA DE CRISE DA PANDEMIA DA COVID-19 E A TRANSPARÊNCIA NA

- CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE. *Revista Estudo & Debate*, 31(2).
<https://doi.org/10.22410/issn.1983-036x.v31i2a2024.3728>
- Ferreira, A. A. (2020). *Análise das dívidas ocultas de Moçambique* [Dissertação de mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório ISCTE. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/22458>
- Filho, V. (2007). *Metodologia Científica e da Pesquisa*. Disponível em: www.virtual.unisul.br. Acesso em 20 maio 2024.
- Filgueiras, Fernando. (2006). A corrupção do Estado: perspectivas teóricas e seu processo social. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 11(34), 11-34. Recuperado en 25 de noviembre de 2025, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162006000300003&lng=es&tlng=pt.
- Fox, J. (2010). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development and Practice*, 17(4-5), 663–671.
<https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72(72), 346–361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Garcia, F. C. O., & Rios, R. S. (2023). Corrupção Pública e Accountability: uma proposta de enfrentamento integrado a partir da perspectiva da Accountability Social. *Revista Brasileira de Estudos Políticos/Belo Horizonte*, 126, pp.81-137.
<https://doi.org/10.9732/2023.V126.693>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6th ed.). São Paulo: Atlas.
- Gomes, R. C., Osborne, S. P., & Guarnieri, P. (2020). Influências dos stakeholders e desempenho do governo local: uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Publica*, 54(3), 448–467. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180256>

- Hanlon, J. (2017). Seguindo o caminho desenhado pelos doadores para lidar com a dívida secreta de \$2,2 bilhões de Moçambique. *Third World Quarterly*. <http://bit.ly/3WQ-Hanlon>
- Hanlon, J. (2016). *Following the donor-designed path to Mozambique's US\$ 2.2 billion secret debt deal*. London School of Economics. <https://eprints.lse.ac.uk/68130/>
- José, D., & Ckagnazaroff, I. B. (2022). A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. *Administração Pública E Gestão Social*, 14(3).
<https://doi.org/10.21118/apgs.v14i3.13300>
- Jornal O País (2025) Corrupção em Moçambique. Disponível em:
<https://opais.co.mz/tag/corruptcao-em-mocambique/> Acessado em 27/07/25
<https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653>
- Kaufmann, D. (2005). Myths and Realities of Governance and Corruption. World Economic Forum Global Competitiveness Report. *Munich Personal RePEc Archive*, 8089.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. *SSRN*.
- Khosrowjerdi, M. (2022). Good Governance and National Information Transparency: A Comparative Study of 117 Countries. *Lecture Notes in Computer Science*, 143–160.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-96957-8_14
- Kleba, M. E., Comerlato, D., & Frozza, K. M. (2015). Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 1059–1079. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125666>

- Midlej e Silva, S. A., Costa, F. L., & Carvalho, E. R. (2025). Usos e abusos do conceito de governança pública e o combate à corrupção no Brasil e em Portugal. Artigo apresentado no *VI Encontro Internacional Participação Democracia e Políticas Públicas*. UNB, DF.
- Silva, D. C., Junior, F. R. F. M., Silva, T. M. R., & Nunes, J. B. C. (2022). Características de Pesquisas Qualitativas: Estudo em Teses de um Programa de Pós-graduação em Educação. *EDUR: Educação Em Revista*, 38, 26895. <https://doi.org/10.1590/0102-469826895>
- Secret security debts devastate economy', *Africa Confidential*, 13 May 2016:
http://www.africaconfidential.com/article/id/11658/Secret_security_debts_devastate_economy Acessado em; 15/11/2025
- Simione, A. A. (2014). A modernização da gestão e a governança no setor público Moçambique. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 551–570. <https://doi.org/10.1590/0034-76121425>
- Tight, M. (2019). *Documentary Research in the Social Sciences*.
<https://doi.org/10.4135/9781529716559>
- Transparência Internacional Brasil (2025). O que é corrupção. Disponível em:
<https://transparenciainternacional.org.br/> Acessado em; 22/10/2025
- WORLD BANK. *World Development Report: Governance and the Law*. 2017.
- Documentos:
- https://www.bancomoc.mz/media/qrzbozrp/_pt_373_relatorio-anual-2020.pdf Acessado em 24/10/2025
- <https://www.bancomoc.mz/media/mxmpylgz/relat%C3%B3rio-anual-2023.pdf> Acessado em 24/10/2025

[https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-](https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrupt%C3%A7ao-compressed.pdf)

[Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrupt%C3%A7ao-compressed.pdf](https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrupt%C3%A7ao-compressed.pdf) Acessado em 25/10/2025

[https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/11/Ana%CC%81lise-Cri%CC%81tica-](https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/11/Ana%CC%81lise-Cri%CC%81tica-a%CC%80-Proposta-da-Estrate%CC%81gia-.pdf)

[a%CC%80-Proposta-da-Estrate%CC%81gia-.pdf](https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/11/Ana%CC%81lise-Cri%CC%81tica-a%CC%80-Proposta-da-Estrate%CC%81gia-.pdf) Acessado em 26/16/2025

[https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-](https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/guia_de_prevencao_da_corruptao_em_mocambique.pdf)

[documents/guia_de_prevencao_da_corruptao_em_mocambique.pdf](https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/guia_de_prevencao_da_corruptao_em_mocambique.pdf) Acessado em 20/09/2025

[https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2025/03/DIVIDA-PUBLICA-](https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2025/03/DIVIDA-PUBLICA-MOCAMBICANA.pdf)

[MOCAMBICANA.pdf](https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2025/03/DIVIDA-PUBLICA-MOCAMBICANA.pdf) Acessado em 20/09/2025

[https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-](https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653)

[d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653](https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653) Acessado em 22/09/2025

[https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-esclareceu-como-gastou-500-](https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-esclareceu-como-gastou-500-milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares-diz-kroll/a-39400753)

[milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares-diz-kroll/a-39400753](https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-esclareceu-como-gastou-500-milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares-diz-kroll/a-39400753) Acessado em 23/09/2025

[https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-](https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653)

[d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653](https://www.dw.com/pt-002/kroll-faz-nova-vers%C3%A3o-do-relat%C3%B3rio-sobre-d%C3%ADvidas-ocultas/a-39934653) Acessado em 24/09/2025

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/Portuguese/1MOZPA2019004.ashx>

Acessado em 26/09/2025

[https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/07/Relato%CC%81rio-Anual-Sobre-](https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/07/Relato%CC%81rio-Anual-Sobre-Transpare%CC%82ncia-MIOLO-1.pdf)

[Transpare%CC%82ncia-MIOLO-1.pdf](https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/07/Relato%CC%81rio-Anual-Sobre-Transpare%CC%82ncia-MIOLO-1.pdf) Acessado em 02/10/2025

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-i-divida-publica.pdf> Acessado em

[08/09/2025](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/10/parte-i-divida-publica.pdf)

https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/corrupcao/Resolucao_46_2022_Estrategia_Prevenca_Combate_Corrupcao_2023-2032.pdf

<https://www.lusa.pt/lusofonia/article/2025-06-20/45187590/mais-tr%C3%AAs-condenados-no-caso-d%C3%ADvidas-ocultas-em-mo%C3%A7ambique-saem-em-liberdade-condicional>

<https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/gestao-da-divida-publica/2244-relatorio-anual-da-divida-publica-2024>

<https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/gestao-da-divida-publica/2220-nota-explicativa-sobre-divida-publica-22-jan-2025>

<https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-sergio-namburete/> Acessado em 17/09/2024

<https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-ndambiquebuza/> 17/09/2025

<https://oam.org.mz/acompanhe-as-principais-incidencias-da-audicao-do-arguido-fabiao-mabunda/>
Acessado em 17/09/2025

<https://university.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d62600.pdf> Acessado em 15/09/2025

<https://www.business-humanrights.org/pt/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/mo%C3%A7ambique-ong-su%C3%AD%C3%A7a-public-eye-apresenta-queixa-crime-contracredit-suisse-acusado-de-envolvimento-em-esquema-de-corrup%C3%A7%C3%A3o-no-estado-mo%C3%A7ambicano/> 14/09/2025

<https://www.wsj.com/us-news/law/ex-mozambique-finance-minister-gets-8-years-in-prison-in-bribery-scheme-048d8b7f?mod=Searchresults&pos=1&page=1> 1/09/2025

https://university.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_373_24June2017_Kroll-report-summary&comment.pdf#:~:text=Mozambique%20media%20websites%2C%20English:&text=This%20mailing%20is%20the%20personal%20responsibility%20of,represent%20the%20views%20of%20the%20Open%20University.

<https://ivairs.wordpress.com/category/dividas/page/2/#:~:text=D%C3%ADdividas%20%7C%20ivairs%20%7C%20Page%202>

<https://blogs.worldbank.org/pt/african/dividas-ocultas-de-mocambique-transformar-crise-numa-oportunidade-para-reformas> Acessado em 04/09/2025

<https://www.cambridge.org/core/books/mozambique-at-a-fork-in-the-road/754C8056FB4F544A8029DB84859DFA2B>

<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2024-3-institutions-governance-Mozambique.pdf>