

Projectos de Construção Pública - Angola

Necessidade de fortificar as barreiras contra a corrupção

Uma estrada em construção em Angola.
Foto: Aslak Orre



Entre o início de 2002 e 2009, o governo Angolano investiu cerca de 30,4 mil milhões de dólares americanos em novas infra-estruturas, hospitais, escolas e outros projectos de construção pública. Estes investimentos têm sido extraordinariamente grandes tendo em conta o cenário da destruição substancial das infra-estruturas do país, sofrida durante os 27 anos de guerra civil. Em média anual, as actividades de reconstrução constituem cerca de 10 por cento do PIB. As novas infra-estruturas e edifícios públicos são extremamente importantes para o desenvolvimento económico. O que questionamos neste artigo é até que ponto as pessoas e o governo recebem o retorno destes investimentos (“value for money”): Qual o risco de alguns destes investimentos em reconstrução desaparecerem devido à corrupção?

CORRUPÇÃO NO SECTOR DA CONSTRUÇÃO

O risco de corrupção em projectos de construção financiados com dinheiros públicos é uma preocupação relevante para o governo de qualquer país. Considera-se que a construção está entre os sectores mais expostos à corrupção e, em geral, os governos são responsáveis por cerca de 75 por cento dos investimentos na área da construção. Porque está este sector tão exposto à corrupção? Um dos factores prende-se com a especificidade de determinados projectos de construção, que dificulta a comparação de preços com outros projectos. Os processos de aprovisionamento público são facilmente manipuláveis quando alguém de fora não consegue dizer quanto um projecto de construção – como um porto ou um hospital - deveria custar. Este factor também significa que o sector de construção está exposto a um comportamento de cartel, fazendo com que, para muitos governos, seja difícil assegurar o retorno dos investimentos (“value for money”) através do uso de forças competitivas. O comportamento de cartel é por vezes facilitado através de subornos a

pessoas ligadas ao governo e problemas de corrupção e de conluio parecem reforçar-se mutuamente.

Exercer um controlo independente sobre o retorno dos investimentos (“value for money”) tende a ser difícil neste sector, onde os contratos e os regimes de financiamento são complexos e são frequentemente mantidos sob confidencialidade. Perante termos contratuais desconhecidos, pessoas externas – por exemplo, jornalistas ou a sociedade civil – poderão não ser capazes de verificar se um projecto serve o fim a que se destina ou cumpre as normas de qualidade acordadas. Ao mesmo tempo, as derrapagens nos custos parecem ser mais a regra do que a excepção em grandes projectos de construção. De acordo com uma pesquisa recente, os actores envolvidos parecem tirar vantagem das ténues restrições orçamentais.¹ Estas várias características, quando combinadas com a facilidade com que políticos e funcionários públicos com cargos superiores conseguem

A AUTORA

Tina Søreide (CMI) economista com longa experiência em governança e anti-corrupção. Este brief foi escrito com o apoio de Alves da Rocha, Regina Santos, António Costa e Nelson Pestana do CEIC.

justificar a sua interferência em projectos de construção financiados com dinheiros públicos, também expõem o sector da construção à corrupção política.

A RELEVÂNCIA PARA ANGOLA

No caso de Angola, a necessidade de uma reconstrução rápida juntamente com fracas capacidades institucionais são uma combinação que amplifica o risco específico de corrupção em projectos de construção financiados com dinheiros públicos. É difícil reunir provas de que o problema existe, especialmente na ausência de processos judiciais envolvendo corrupção em obras públicas. Ao mesmo tempo, há múltiplos sinais de má governança no que diz respeito a projectos de construção financiados com dinheiros públicos, e estes sinais podem facilmente levar o público em geral a suspeitar da existência de corrupção. Por exemplo, em Maio de 2009, uma pequena praça em Benguela adquiriu o nome popular de “Jardim Milionário”, na sequência da atribuição excessiva de dinheiro para a sua reabilitação (1,6 milhões de dólares americanos).² Também foram levantadas suspeitas sobre um contrato adjudicado a Odebrecht, uma multinacional a operar em Angola, para obras de reabilitação de uma avenida em Luanda.³ Também a qualidade de construção do Hospital Geral de Luanda, construído por uma empresa chinesa, suscitou debate sobre as fraquezas da governança no sector.⁴ Numa recente entrevista na rádio, o Governador de Luanda expressou uma grande preocupação com os problemas de corrupção nos contratos de construção. Ele referiu-se especificamente ao processo de construção de estradas na capital e abordou desafios associados às disposições fiscais, bem como à qualidade das estradas. Segundo ele, as responsabilidades podem ser atribuídas a diferentes actores – tanto empresários locais como estrangeiros. Contudo, também aludiu aos representantes da elite política com significativa propriedade dentro da indústria.⁵

AS CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

Os custos directos da corrupção no sector da construção incluem a perda de fundos públicos devido à inflação dos preços, menor qualidade das infra-estruturas e a necessidade adicional de manutenção. Para se ter uma perspectiva, considere-se os cerca de 30 mil milhões de dólares americanos gastos em projectos públicos de construção, em Angola, nos últimos 8 a 9 anos. Como mera especulação, se 20% deste montante se perdesse em corrupção e derrapagens nos custos – o que parece ser um pressuposto razoável tendo em conta os resultados de outros estudos – a perda directa para Angola ascenderia a cerca de 6 mil milhões de dólares americanos. O risco de se perder valores destes deveria ser motivação suficiente para se fortificar as barreiras contra a corrupção.⁶ Todavia, as consequências da corrupção são muito maiores do que os vários mil milhões

de dólares perdidos. A corrupção reflecte o facto de os representantes de diversos níveis da administração pública poderem ser “comprados” com subornos e estão, por isso, propensos a tomar decisões que minam o bem-estar da sociedade em geral. Os funcionários públicos que põem o enriquecimento pessoal à frente do bem-estar da sociedade não fazem apenas com que os preços da construção subam. As suas decisões sobre o que construir e onde construir também poderão ser baseadas em benefícios pessoais em vez de basearem em análises de investimento e na avaliação das necessidades da sociedade. A confiança dos cidadãos na governação está, por sua vez, enfraquecida, com ramificações potencialmente graves para a democracia e integridade da sociedade. Os problemas relacionados com os incentivos, associados ao enriquecimento pessoal entre os decisores, são obviamente o maior obstáculo à introdução de barreiras anti-corrupção eficientes.

A DEFESA DE ANGOLA CONTRA A CORRUPÇÃO EM OBRAS PÚBLICAS

A declaração do Presidente Eduardo dos Santos de “tolerância zero” para a corrupção e a recente reforma de contratação pública indicam que a corrupção em obras públicas e noutras áreas é inaceitável e levada a sério.⁷ Além disso, o recente aumento de empresários estrangeiros a operar em projectos de construção em Angola promove uma concorrência sadia no sector. Existem, contudo, indicações claras de que a defesa de Angola contra a corrupção em obras públicas precisa de ser fortalecida.

REFORMA LEGAL

A nova lei da contratação (Lei de Contratação Pública N.20/10), que entrou em vigor em 2010, regula todo o aprovisionamento público e é um passo em frente. Uma vez que a lei organiza o quadro jurídico, anteriormente disperso, é agora mais fácil aceder a um único ponto de referência quando se avalia se um contrato seguiu os procedimentos ou se deveria ser investigado por práticas irregulares. Entre as vantagens mais importantes desta lei está o enfoque na melhoria da concorrência e num maior conhecimento sobre o aprovisionamento.

Quando se trata de regulamentar projectos de construção financiados com dinheiros públicos, contudo, a anterior legislação de contratação pública parece ter sido copiada para a nova lei. Por conseguinte, não se espera que a reforma traga mudanças significativas para este sector específico. Os procedimentos institucionais anteriores vão continuar enquanto os indivíduos envolvidos nas decisões mais importantes forem, de uma maneira geral, os mesmos de antes. Isto sugere que práticas tidas como desfavoráveis, numa perspectiva anti-corrupção, vão provavelmente continuar.

Examinar a corrupção em obras públicas, Angola

O projecto CEIC-CMI que está na origem deste artigo irá estudar os procedimentos de governança em cada etapa da cadeia de valor do sector: Quem tem poder de decisão? Que estruturas existem para assegurar o retorno do investimento (“value for money”)? Que procedimentos devem ser melhorados?

Serão recolhidos dados sobre a composição das despesas públicas. Examinar-se-ão estudos de caso tendo em vista o planeamento, fontes de financiamento, orçamentação, procedimentos de contratação, despesas efectivas e qualidade final. Um estudo de base do quadro jurídico das obras públicas irá descrever a legislação relevante e comparar o quadro jurídico com as práticas existentes, bem como com benchmarks e “boas práticas” internacionais. Este estudo de base incluirá uma avaliação das leis sobre o acesso à informação.

Este projecto conta com o apoio de um comité de honra, constituído por personalidades angolanas e estrangeiras, e presidido pelo Arcebispo de Luanda, D. Damião Franklin.

Por exemplo, stakeholders no sector informam-nos que, ao lançarem novos projectos de construção, há uma grande propensão para os departamentos do governo explorarem as regras de isenção da legislação para benefício de consultores, de empresas de construção ou daqueles que financiam a construção. Uma das nossas preocupações é de que estas práticas continuem a ser permitidas mesmo com o novo quadro jurídico. As isenções podem ser justificáveis quando as regras são demasiado rígidas, por exemplo. Contudo, os desvios aos procedimentos legais estipulados são também uma maneira comum de facilitar a corrupção e estas decisões devem ser sempre acompanhadas de supervisão cuidadosa.⁸ Não conseguimos ver como é que o processo de reforma vai mudar as tendências de desvio às normas-padrão, a menos que o novo Gabinete da Contratação Pública leve esta questão a sério.



Fig. 1. A cadeia de valor do sector público

O PAPEL DE UM GABINETE CENTRAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Como estabelecido na reforma de contratação pública, o Gabinete da Contratação Pública será responsável por supervisionar todos os contratos públicos, mas será responsável apenas pelos processos de aprovisionamento. Administrar a construção pública, porém, inclui uma série de decisões importantes sobre necessidades, regimes de financiamento, controlos de qualidade e planos de manutenção. Um gabinete de contratação trata principalmente da selecção dos empresários, o que é de facto importante numa perspectiva anti-corrupção.⁹ Todavia, não será responsável por supervisionar toda a série de acontecimentos ao longo da cadeia de valor do sector (como se ilustra na figura acima). Internacionalmente, há experiências diferentes no que diz respeito à capacidade de os gabinetes de contratação central terem um impacto claro na corrupção. O gabinete pode ter um papel essencial na profissionalização da contratação pública, mas não se pode esperar que lide com toda a gama de riscos anti-corrupção no sector da construção. Por isso, o estabelecimento de um gabinete central de contratação pode ser um passo importante, mas muito mais tem de ser feito para se evitar a corrupção em projectos de construção no sector público.

OS REGIMES DE FINANCIAMENTO

Segundo dados do Ministério de Planeamento e do Ministério das Finanças, apenas 35 a 40 por cento dos projectos de construção são executados de acordo com as intenções iniciais. Para o público em geral, porém, pode ser difícil reunir factos suficientes para comparar pormenores do

orçamento com as despesas efectivas. As fontes de financiamento para projectos de construção estão listadas no site do Ministério das Finanças, mas a percepção geral expressa nos meios de comunicação social é de que a administração da construção de obras públicas não é suficientemente transparente. Isto também é confirmado pelo Open Budget Index, uma iniciativa internacional estabelecida para avaliar o desempenho dos países relativamente aos seus procedimentos orçamentais.

Segundo um sumário do seu relatório mais recente, "a pontuação do OBI de Angola em 2010 é de 26 pontos em 100, valor significativamente mais baixo do que a média (42) dos 94 países pesquisados. A pontuação de Angola indica que o governo fornece ao público informação mínima sobre o orçamento central do governo e sobre actividades financeiras avaliadas pela pesquisa. Isto faz com que seja extremamente

difícil, para os cidadãos, responsabilizar o governo pela administração dos dinheiros públicos."

Deve notar-se, contudo, que a pontuação de Angola tem melhorado significativamente desde a avaliação anterior, em 2008, e isto poderá reflectir uma tendência positiva para que haja mais transparência orçamental.¹⁰

Contudo, também há problemas com os regimes de financiamento a nível de projecto. Os stakeholders no sector da construção informam-nos de que muitas vezes os projectos são propostos por empresários internacionais que têm opções de financiamento por vezes subsidiadas pelo governo do seu país.¹¹ Estes projectos, que combinam aspectos técnicos e financeiros, são por vezes aprovados com demasiada facilidade pelas autoridades angolanas, que não examinam preços, qualidade e custos face a propostas alternativas. Para além disso, demasiadas vezes parece que as obras públicas em Angola operam apenas com ténues restrições orçamentais. Em muitos casos, de facto, será difícil identificar derrapagens nos custos de um projecto de construção porque os preços não foram acordados na fase inicial, em vez disso, são apresentados ao governo após a construção. Há também debates na comunicação social sobre facturas falsas (e excesso de facturas), liquidadas através de acumulação de dívida em nome do Estado angolano. Há quem afirme que as multinacionais concluem com funcionários públicos de modo a assegurar benefícios pessoais, mas que aumentam as despesas de construção para níveis que ultrapassam largamente o valor que a sociedade recebe em retorno.¹²

(1) Baseados num impressionante conjunto de dados sobre projectos de construção em todo o mundo, Flyvbjerg e Molloy (2011) mostram que a média das derrapagens nos custos é elevadíssima em todas as regiões (44.7% para carris, 33.8% para pontes e túneis e 20.4% para estradas).

(2) Manuel Francisco, o então administrador municipal de Benguela, foi preso por peculato, num processo relativo às obras de construção na praça. *O País*, 2010⁸

(3) A Avenida Murtala Mohamed. Angola 24h.com 2010

(4) O País 2010b

(5) Radio Luanda (15/5/2011, 5.05 pm)

(6) Kenny (2006) revê várias estimativas percentuais do custo da corrupção no sector da construção. A estimativa mais precisa refere-se a países e sectores específicos e não pode ser generalizada. A variedade de estudos que Kenny refere para indicar que uma perda de cerca de 20% devido à corrupção no sector da construção seria um pressuposto razoável, apesar de as perdas serem de facto maiores em países onde a corrupção é considerada comum. Tendo como base o ranking da Transparency International, Angola é um destes países.

(7) Num discurso de Novembro de 2009, no 6º Congresso do MPLA, o Presidente de Angola declarou "tolerância zero" ao desperdício e à fraude (*Jornal de Angola*, 2009).

(8) Vide Søreide (2006) para uma breve panorâmica sobre os riscos de haver procedimentos de contratação manipulados para efeitos de corrupção.

(9) Vide Heilbrunn (2004) para uma revisão dos impactos anti-corrupção dos gabinetes de contratação.

(10) Consulte o site do The International Budget Transparency Partnership, onde se pode fazer o download do relatório de Angola, em português: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

(11) Considere-se por exemplo a estrada Luanda Soyo (financiada externamente em 87%), a nova estrada circundante de Luanda (100%), ou o projecto de habitação Lar do Patriota (61,2%).

(12) *Club K* 2010, em <http://club-k.net>.

(13) Consulte o site CoST: <http://www.constructiontransparency.org>.

A série Angola Brief é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI para a investigação de questões sociais e económicas em Angola. Este produto visa contribuir com resultados de pesquisa e recomendações, de forma a aumentar o debate público em e sobre Angola.

Editores: Alves da Rocha & Aslak Orre

Autora: Tina Søreide, CMI, com o apoio de Alves da Rocha, Regina Santos, António Costa e Nelson Pestana do CEIC

Muitos destes desafios a nível de projecto são compreensíveis, dada a situação pós-guerra do país, as suas enormes necessidades de construção e a sua fraca capacidade institucional. Ao mesmo tempo, as fragilidades da governance permitem que a fraude e a corrupção consumam enormes montantes de fundos estatais. Por isso, uma melhor governance é decisiva para garantir o retorno do investimento (“value for money”) e construir um maior número de muito necessárias infra-estruturas.

CONTROLO DE QUALIDADE E MANUTENÇÃO

Para além dos desafios acima mencionados na administração das finanças, o governo não tem capacidade suficiente para assegurar o controlo de qualidade e manutenção. Projectos de construção completos têm por vezes graves insuficiências na qualidade. Considere-se por exemplo o caso do Hospital Geral de Luanda, onde fendas na construção do edifício tornaram impossível o seu uso e eventualmente causaram o fecho do hospital. Conhecendo bem a incapacidade do governo controlar todas as etapas dos processos, os empresários podem lucrar facilmente ao poupar na qualidade.

Há também o frequente problema de garantir a responsabilização dos empresários pela qualidade das obras após a conclusão do projecto. Razões comuns para que isto aconteça prendem-se com falta de acordo sobre a interpretação das garantias. A questão é se os problemas com a qualidade estão cobertos pela garantia de um ano ou se fazem simplesmente parte das responsabilidades de manutenção do governo. As discórdias podem levar a acordos que reflectem problemas de desigualdade de poder negocial, mas poderão também reflectir negócios corruptos entre os actores envolvidos. De modo semelhante, um controlo fraco durante a construção poderia fazer parte de um esquema corrupto onde ambas as partes lucrariam, mas isto não tem sido suficientemente documentado em Angola.

PARA MAIS INFORMAÇÃO VISITE O SÍTIO DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO CEIC-CMI www.cmi.no/angola

PARA ASSEGURAR O RETORNO DOS INVESTIMENTOS (“VALUE FOR MONEY”) Assegurar o retorno dos investimentos (“value for money”) em construções públicas requer uma vontade política para o fazer, em todos os níveis de governação. Um primeiro passo no sentido de garantir um apoio político amplo para se fazer tal esforço será estimar a magnitude do problema. Este artigo faz parte de um projecto que incide nessa estimativa (veja-se a caixa de texto). Apesar de o projecto não estar ainda completo, as recomendações abaixo podem ser feitas com segurança nesta etapa.

Investigações e sanções: A propensão de um indivíduo estar envolvido em corrupção é uma função entre a probabilidade de ser detectado e de ser defrontado com sanções. Um esforço credível para se reduzir o risco de corrupção deve ser seguido de um reforço das unidades de investigação de crimes financeiros.

Transparência: A sociedade civil, a comunicação social e os cidadãos comuns devem poder dizer se recebem o retorno dos investimentos do governo em construção pública. Assim, informação sobre cada etapa da cadeia de valor do sector deve ser disponibilizada a todos os stakeholders. Isto está em linha com “boas práticas” internacionais, como normas em matéria de procedimentos de contratação e a iniciativa CoST para a transparência na construção.¹³

Capacidade administrativa: A capacidade da administração pública tem de ser fortalecida e os incentivos para quem tem poder de decisão devem ir ao encontro dos interesses da sociedade. Os contratos podem ser elaborados de modo a facilitar a responsabilização dos empresários pela qualidade e manutenção das obras. Análises de investimento devem ser feitas antes do investimento acontecer e os responsáveis pelos projectos devem operar sob restrições orçamentais mais apertadas.

A nível político: Os ministros responsáveis por este sector devem ser chamados a justificar grandes projectos e explicar ao parlamento como foi assegurado o retorno do investimento (“value for money”). O relatório anual do Tribunal de Contas sobre as despesas do governo deve ajudar o parlamento a responsabilizar o poder executivo pelos projectos de construção pública.

ISSN 1892-3933

BIBLIOGRAFIA

Kenny, C. 2007. “Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?” Policy Research Working Paper 4331. World Bank, Washington, DC.

Flyvbjerg, B. and E. Molloy. 2011. Delusion, Deception and Corruption in Major Infrastructure Projects: Causes, Consequences and Cures. Chapter 3 in S. Rose-Ackerman and T. Søreide. The International Handbook on the Economics of Corruption – Volume II. Edw. Elgar Publishing.

Kenny, C. and T. Søreide. 2008. “Grand Corruption in Utilities.” Policy Research Working Paper Series 4805. World Bank, Washington, DC.

Søreide, T. 2006. “Grey Zones and Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration.” In Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, Paris: OECD.

Heilbrunn, J. 2004. Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Washington DC: The World Bank.

CMI (Chr. Michelsen Institute)

Bergen - Norway
Phone: +47 47 93 80 00
E-mail: cmi@cmi.no
www.cmi.no

CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica)

Universidade Católica de Angola
Phone: +244 922 280 541
E-mail: ceic.ucan@gmail.com
www.ceic-ucan.org