

Dez Desafios na Construção Pública

Estudo CEIC-CMI: Transparência no Sector Público



Ninguém questiona as necessidades de Angola em infra-estrutura e habitação. E, em comparação com muitos outros países da região, os níveis de investimento do país em actividades de construção são impressionantes. O que questionamos neste estudo é se o governo recebe o retorno do investimento (“value for money”) nos seus muitos projectos de construção. De facto, uma cultura de pouca transparência em torno de decisões do governo origina suspeitas de conluio e corrupção e facilita este tipo de problemas. Melhor governação do sector da construção pode conduzir a mais e melhor infra-estrutura, bem como ao aumento da confiança popular no governo.

PRINCIPAIS DESAFIOS NO SECTOR DA CONSTRUÇÃO PÚBLICA EM ANGOLA

1. AS NECESSIDADES DOS MAIS POBRES PODEM SER MAIS LEVADAS EM CONTA

- As prioridades de investimentos em infra-estrutura podem ser melhor orientadas segundo as necessidades dos mais pobres.

- Apesar de uma década de grande investimento em infra-estrutura (2002-2009: 30,4 mil milhões de dólares investidos) e produção de petróleo, a pobreza continua a ser um sério desafio (38% da população ainda vive abaixo da linha de pobreza oficial).

- A redução da pobreza a partir de obras no sector público depende da intenção de redistribuição de benefícios, oportunidades

de emprego, e da eficiência dos gastos públicos (ou seja, se os retornos de um maior crescimento podem ser reservados directamente para a redução da pobreza).

- *Consistente com características de corrupção?* Prioridades a favor dos pobres raramente servirão a interesses corruptos. Além disso, a corrupção reduz a taxa de retorno social para os pobres.

2. OS PROJECTOS CARECEM DE ESTUDOS DE VIABILIDADE E ESTIMATIVAS DE CUSTOS

- Muitos projectos são lançados sem preparação adequada e estudos de viabilidade. Isto quer dizer que poderá ter sido demasiado fácil obter aprovação, para muitas empresas de construção.

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.

ESTUDO CEIC-CMI: TRANSPARÊNCIA NO SECTOR PÚBLICO

O estudo visa apoiar o Governo de Angola nas suas estratégias para promover melhores resultados dos seus investimentos em construção pública. Resultados e recomendações serão apresentadas em um livro a ser publicado durante 2012. Em termos gerais, este documento lista, o que parecem ser, alguns dos mais sérios desafios no sector. Embora existam poucos casos de corrupção levados a tribunal em Angola, cada um dos seguintes desafios pode ser considerado consistente com as características da corrupção. Dada a dificuldade de obter dados sobre o sector, algumas das nossas suposições podem ser pura especulação. Portanto, recomendamos ao governo que examine cuidadosamente os riscos de corrupção identificados, a fim de aumentar o retorno do investimento em obras públicas.

- As estimativas de custos de projecto não são preparadas de maneira adequada ou abertas ao público no início dos processos de construção. Portanto é impossível detectar excesso de custos na conclusão da construção.

- Muitos projectos carecem de fundos adequados para a manutenção - portanto, os projectos não são duráveis / sustentáveis.

- Não parece existir uma cultura de avaliação sistemática do desempenho do projecto após a sua conclusão - portanto, a oportunidade de tirar lições para futuros projectos não é totalmente explorada.

- *Consistente com características de corrupção?* A aparente falta de conhecimento sobre o que deveria ter sido feito - e que preço deveria ter sido praticado - torna mais fácil esconder tomadas de decisão tendenciosas. Isto pode facilitar a corrupção.

3. CONTROLES ORÇAMENTÁRIOS PRECÁRIOS E DÍVIDA À INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

- Sem estudos de viabilidade e estimativas de custos adequados, o governo parece operar com controlos orçamentários precários em muitos projectos (ou seja, sem limite estrito de custos; despesas são consideradas quando surgem).

- Em 2009, o governo devia ao sector da construção 9 mil milhões de dólares em dívidas (agora reduzido para 4-5 mil milhões de dólares) - em parte, isto é resultado de práticas pouco rigorosas de controle de custos.

- Atrasos nos pagamentos atingiram fortemente o sector privado, particularmente pequenas e médias empresas no Brasil e Portugal (as empresas chinesas que operam no sector são pagas directamente de Beijing). Graves efeitos em cadeia resultaram dos pagamentos em atraso.

- Embora o uso mais frequente de parcerias público-privada (PPP) possa reduzir este problema em contractos futuros, há ainda um grande problema com os compromissos actuais.

- *Consistente com características de corrupção?* Embora possam haver muitas razões pelas quais um governo tem dificuldades em pagar as suas contas, a propensão a aceitar compromissos

demasiado grandes (possivelmente em troca de benefícios pessoais) é consistente com baixos níveis de responsabilização e até mesmo corrupção.

4. FALTA DE COMPETIÇÃO PARA PROJECTOS

- Contratos são adjudicados sem concurso. A contratação directa é comum e antes da eleição de 2008 parece ter sido tão alta como 90% de todos os projectos. Há também uma concorrência muito limitada para o trabalho de design do projecto (uma empresa para os projectos financiados pelos chineses e uma para os outros).

- Estudos de caso realizados como parte de nossa pesquisa confirmam falhas de procedimento no processo de contratação, incluindo casos onde não há concorrentes no concurso - ou nenhuma das propostas do concurso foi realmente apresentada pelos "concorrentes". A fixação de preços parece ser um problema frequente e o preço do contracto é por vezes aumentado depois do contracto ser adjudicado. Muitas vezes, o custo final de um projecto é muito maior do que o que foi indicado durante o processo de contratação.

- As empresas contratadas para execução de projectos financiados pelo China Exim Bank devem ser chinesas e esta é obviamente uma barreira à concorrência internacional (embora exista competição para contractos angolanos na China). O risco de tomadas de decisão tendenciosas por parte do governo angolano foi uma das razões pelas quais os chineses quiseram controlar os fundos.

- *Consistente com características de corrupção?* As maiores restrições sobre a concorrência, a maior quantidade de recursos disponíveis para a captura de privilégios ("rent-seeking"), e as melhores condições para o comportamento de cartel - muitas vezes facilitada pela corrupção.

5. DIFICULDADES EM DESENVOLVER UMA INDÚSTRIA INTERNA DE CONSTRUÇÃO COMPETITIVA

- Angola não conseguiu explorar a sua oportunidade de desenvolver competências no sector da construção, apesar das suas avassaladoras necessidades nessa área, após 27 anos de guerra.

- Empresas angolanas poderiam ter beneficiado de apoio do governo a fim de alcançar um maior nível de desempenho, por exemplo em termos de ter melhor acesso à energia eléctrica, crédito e formação.

- Houve tentativas de se exigir conteúdo local nos projectos de construção - por exemplo, os chineses supostamente deveriam utilizar empresas angolanas, mas em vez disso, eles têm trabalhado somente com o uso de mão-de-obra angolana.

- Empresas brasileiras, portuguesas e chinesas entraram agora em competição também em projectos menores - onde as empresas angolanas já teriam um mercado.

- *Consistente com características de corrupção?* Não necessariamente, as empresas estrangeiras podem ser mais competitivas em termos de oferecerem maior retorno do investimento. Contudo, a corrupção pode ser um factor explicativo, caso aqueles que podem contribuir para o desenvolvimento do sector privado angolano na construção possam beneficiar pessoalmente da preferência à colaboração com empresas estrangeiras.

6. FALTA DE TRANSPARÊNCIA EM TODA A CADEIA DE VALOR DO SECTOR

- É muito difícil obter informações detalhadas sobre projectos de construção, incluindo detalhes do planeamento, financiamento e outros processos de decisão.

- Sem informação, é difícil dizer quem estará se beneficiando através de títulos de propriedade no sector, e este parece ser um importante mecanismo de auto-enriquecimento. É também muito difícil obter informações sobre a atribuição de fundos nos diferentes projetos.

- De acordo com o FMI, cerca de 5 mil milhões de dólares desapareceram entre 1997 e 2001. A exigência de transparência é uma das razões pelas quais a colaboração com o FMI foi encerrada há vários anos.

- *Consistente com características de corrupção?* Quanto mais difícil for obter informações, mais fácil será esconder a corrupção - e também, mais forte a razão para suspeitas de corrupção. Por que deveria ser tão difícil obter informações, se não houvesse algo a esconder?

7. O PODER PARA AUTORIZAR DESPESAS PÚBLICAS PERMANECE COM O EXECUTIVO

- Agências de governo provincial podem autorizar despesas apenas até 1,8 milhões de dólares. Os ministérios podem controlar projectos entre 1,8 e 10 milhões de dólares.

- Tudo o que for acima deste valor tem que ser autorizado pelo Presidente da República, uma atribuição de autoridade que o deixa com uma enorme poder discrecional. Propostas dos ministérios sectoriais e províncias são avaliados pelo Ministério do Planeamento e do Ministério das Finanças, com relevo na forma como as propostas coincidem com instruções políticas do nível mais alto do Estado.

- Como em qualquer país, a concentração da autoridade política precisa ser correspondida com formas funcionais de controlo e equilíbrio, incluindo um Parlamento democraticamente eleito e o Tribunal de Contas. Estes não são suficientemente fortes em Angola.



- *Consistente com características de corrupção?* O chefe do Executivo detém a responsabilidade formal para garantir uma administração eficiente e alocação de fundos para a contratação. No entanto, sem controlos suficientes, este poder pode ser mal utilizado sem quaisquer consequências significativas.

8. ACTORES POLÍTICOS INFLUENCIAM A PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

- Diversos incidentes recentes confirmam uma influência política negativa em processos administrativos, um problema abordado pelo governador de Luanda no início deste ano (na Rádio Luanda, a 15.05.2011).

- Por exemplo, processos administrativos e políticos não são suficientemente separados se, como exemplo, a supervisão de projectos de construção é sub-contratada a empresas privadas angolanas que são propriedade da empresa de negócios do MPLA (GEFI).

- Sabemos que alguns contratos são alocados para beneficiar aliados políticos, num exemplo a empresas controladas pelo presidente e CEO da Sonangol. Além disso, aliados políticos têm a oportunidade de se beneficiar da venda de edifícios de apartamentos no centro de Luanda.

- *Consistente com características de corrupção?* A oportunidade de se beneficiar pessoalmente através de influência política é claramente compatível com as características da corrupção política.

9. TRABALHO DE CONSTRUÇÃO DE BAIXA QUALIDADE

- Deficiências graves no processo de planeamento e controle durante a execução do projecto resultaram em diversos exemplos de construção de baixa qualidade (os exemplos incluem blocos de apartamentos e o Hospital Geral de Luanda). Poucos anos após a construção, muitos edifícios mostram sinais de danos estruturais.

- Da mesma forma, preços mais baixos oferecidos por empresas chinesas, em relação aos concorrentes de outros países, nem sempre

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

foram traduzidos num maior retorno do investimento. Existem casos de qualidade inferior nas construções.

- Um órgão do governo, o INRQ (Instituto Nacional de Regulação de Qualidade) é responsável pela certificação da qualidade dos projectos de construção. Na prática, eles são incapazes (ou impedidos) de controlar muitos projectos.

- *Consistente com características de corrupção?* As empresas podem lucrar com cortes na qualidade, se elas sabem que o controle é fraco, ou ausente, e se houver um baixo "risco" de serem responsabilizadas por trabalho de baixa qualidade. A corrupção pode ser uma razão pela qual o controlo oficial não é realizado de forma mais abrangente e sistemática.

10. REFORMA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - APENAS NO PAPEL?

- Claramente, a falta de leis e regulamentos não é a principal razão pela qual existem desafios no sector de construção em Angola. Mas, sim, o fraco cumprimento das leis que existem - em todo o ciclo do projecto.

- No entanto, uma nova lei de contratação, que entrou em vigor em 2010, é um passo em frente no sentido de organizar um quadro legal disperso e promover a concorrência e a competência na contratação.

- No entanto, a nova legislação é notável pelo seu número de excepções às suas disposições. Além disso, poucas mudanças são esperadas, sendo que a maioria das leis anteriores foram copiadas para a nova lei e a maioria dos tomadores de decisão são os mesmos.

- O Gabinete de Contratação Pública, organizado directamente sob o executivo / Presidente e estabelecido pela nova Lei da Contratação Pública, será somente responsável pelo processo de contratação, e não é esperado que possa lidar com toda a gama de pontos fracos na governação do sector da construção.

- *Consistente com características de corrupção?* Sim, muito. A lei faz com que pareça que está ocorrendo uma reforma. Se os cidadãos (e eleitores) se mantiverem satisfeitos por algum tempo, a corrupção pode continuar com menor "risco" de reacções e sanções democráticas.

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

ISSN 1892-3933

BIBLIOGRAFIA

Todas as fontes de informação serão listadas no projecto do livro, com a excepção de entrevistados que preferem permanecer anónimos.

- Campos, Indira and Alex Vines (2008) "Angola and China: A pragmatic partnership". Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. http://www.csis.org/media/csis/pubs/080306_angolachina.pdf

- CEIC-CMI. 2011. Public construction projects – Angola: A need to fortifying the barriers against corruption. Angola Brief, Volume 1 number 5, May, Chr. Michelsen Institute (CMI) and Centro de Estudos e Investigação (CEIC). Preparado por Tina Søreide com o apoio de Alves da Rocha, Regina Santos, António Costa and Nelson Pestana.

- Corkin, L. 2011. China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience. Angola Brief, Volume 1 number 1, January, Chr. Michelsen Institute (CMI) and Centro de Estudos e Investigação (CEIC)

- Estache, A., V. Foster, Q. Wodon. 2002. Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from Latin America's experience. Washington D.C.: World Bank Institute.

- 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.

- Foster, V. And C. Briceno-Garmendia. 2010. Africa's infrastructure: A time for transformation. Washington D.C.: The World Bank

- Hawkins, John, Camilla Herd and Jill Wells (2006) "Modifying infrastructure procurement to enhance social development", Engineers Against Poverty and Institution of Civil Engineers, London. www.engineersagainstpoverity.org and www.ice.org.uk

- The International Budget Transparency Partnership. O relatório com informação sobre Angola está disponível em: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

- Vines, A. and M. Weimer. 2011. Angola: Assessing Risks to Stability. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

- Wells, Jill. 2011. Draft note on construction in Angola. Desk study and literature review prepared by Jill Wells, involved in the project as independent consultant financed by the World Bank. She represents Engineers Against Poverty; www.engineersagainstpoverity.org

- World Bank Open Database: <http://data.worldbank.org/>

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