

Das "Orientações Superiores" ao Estado de Direito

Tomás Vieira Mário

Em Moçambique têm coexistido, desde 1990, dois sistemas antagónicos de governação, que (des) caracterizam a actuação da administração pública: por um lado, o sistema baseado no primado da lei (Estado de Direito), proclamado pela Constituição da República e, por outro, o "sistema" de "orientações superiores", baseado em comandos hierárquicos, e que promove fraude à lei.

Neste texto argumento que, a menos que o País decida, de uma vez, entrar num processo resolutivo de reformas estruturais, de refundação do Estado, nomeadamente revendo os amplos poderes do Presidente da República, a edificação do Estado de Direito Democrático e o combate à corrupção permanecerão pouco mais do que solenes intenções oficiais.

O exemplo mais presente e eloquente, de até onde os amplos poderes constitucionais do Chefe do Estado podem levar, na base do "sistema" de "orientações superiores", são as dívidas ilegais de mais de 2.2 mil milhões de dólares, contraídas entre 2013 e 2014, em violação da Constituição da República.

Nesta mesma linha, tem sido muito comum ouvir servidores públicos de escalões superiores, incluindo ministros e gestores de empresas públicas, alegarem, em tribunal, que cometeram sérios crimes financeiros, obedecendo a ... "orientações superiores..."

Da génese do Estado moçambicano : a "palavras de ordem" como lei

A luta armada de libertação nacional, levada a cabo pela Frelimo, foi uma verdadeira incubadora do futuro Estado de Moçambique independente, ao qual viria a emprestar fortes valores, expressos através de determinada conduta, enunciada de acordo com determinada terminologia.

E porque se tratou de uma incubadora militar - o movimento de libertação - os seus valores e correspondente terminologia eram impregnados de comandos militarizados, obedecendo a rígidas hierarquias.

E os comandos são instruções rígidas, a serem estrita, rigorosa e prontamente acatadas por quem as receba! Não há espaço para qualquer questionamento às ordens do superior hierárquico, sob pena de severas punições, determinadas, amiúde, segundo o livre critério do superior hierárquico! Uma, de entre outras punições, é a despromoção, senão mesmo, a expulsão!

Assim, a figura e a atitude do comandante militar / guerrilheiro é o modelo de administração de todo o sistema do novo Estado, que viabiliza o combate - e aí está um termo próprio e caro a esta circunstância - contra uma infinidade de males do colonialismo.

Durante a luta armada de libertação nacional, o governo-geral da FRELIMO estava baseado no centro de preparação político-militar de Nachingwea, na Tanzânia: em homenagem a essa experiência, vamos dizer que foi aí onde emergiu o embrião da futura administração do novo estado moçambicano.

Assim, quando o movimento libertador conquista a independência, vai proclamar a construção do novo Estado (socialista), na base de tais valores e ideologia (cultura), que é de combater: "escangalhar"; "derrubar"; "vencer" o Velho, a favor do Novo!

E os processos para o alcance destas visões veem sempre de cima, são emanados das "estruturas centrais", através de "orientações superiores", muitas vezes apenas imediatamente claras para quem as produz! E quantas vezes tais "orientações" ganhavam força de lei nunca escrita, mas apenas proclamada num discurso do Presidente, em comício popular!

O discurso do Presidente Samora Machel, proferido numa reunião pública no Pavilhão de Desportos do Clube Estrela Vermelha, em Maputo, onde terá proferido a celebre frase "Fazer da Escola uma Base para o Povo Tomar o Poder", foi, na semana seguinte, obra de estudo político, não só no Ministério da Educação e Cultura, como em outras instituições do Estado: esta expressão - chamada "palavra de ordem" - tinha assim tomado a força de lei!

E afinal o que é uma “palavra de ordem”? De acordo com alguns dicionários, “palavra de ordem” é uma expressão ou frase curta, utilizada em protestos ou manifestações, normalmente replicada em cartazes e discursos, com o objetivo de marcar uma posição, reivindicar alguma mudança e/ou incitar os ânimos do grupo. Não é nenhuma lei! No meio de tantos exemplos de “palavras de ordem” assumidas como lei, que muitos moçambicanos podem facilmente recordar e mencionar, um dos que vivi mais de perto é o seguinte:

Em Outubro de 1979, o Presidente Samora Machel efectou uma visita histórica à Província do Niassa. No comício que orientou em Lichinga anunciou a libertação de mais de 600 indivíduos, tidos como traidores da luta armada de libertação nacional. E pronunciou a seguinte expressão de que os media fizeram estrondoso eco: “Fazer do Niassa Exemplo e Modelo de Luta contra o subdesenvolvimento”. Estava dada, a partir desta “palavra de ordem”, uma “orientação superior”, que todas as instituições do Estado deviam cumprir, cada uma aplicando-a de acordo com a sua missão específica.



De discursos em comícios saiam “palavras de ordem” com força de lei

E o incumprimento desta “orientação central” era punível... nos termos do direito revolucionário! Eu estava no Niassa e testemunhei episódios bem elucidativos!

O que este longo processo histórico criou na nossa administração pública, tão profundo, que ainda hoje prevalece, sendo notório quando servidores públicos são levados a tribunal, acusados de condutas ilegais no desempenho de suas funções?

Operação “tira camisa”

Se o processo da criação do Estado Moçambicano teve como principal matriz o modelo de comando militar, hierarquicamente rígido e inflexível, herdado da luta armada de libertação nacional, o longo período de guerra “anti-civil” (Carlos Cardoso) não pode ter deixado de acentuar este modelo.

Nos críticos anos deste conflito, em que o país inteiro tendia a transformar-se num vastíssimo quartel, a governação tomou, conseqüentemente, características militares, incluindo através de medidas simbólicas: a quase todos os dirigentes do governo, veteranos da luta armada de libertação nacional, foram impostas patentes de oficiais superiores do exército: foram proclamados coronéis, major-generais, tenentes-generais, culminando com a patente máxima de Marechal da República, atribuída a Samora Machel.

Talvez mais significativamente para esta reflexão: dirigentes superiores do Partido e do Estado, nomeadamente membros do Bureau Político e Ministros, foram designados dirigentes residentes em províncias críticas.

Assim, Marcelino dos Santos primeiro, e a seguir Armando Guebuza foram colocados em Sofala; Mário Machungo, na Zambézia; Mariano Matsinha no Niassa; Oscar Monteiro em Gaza; Alberto Chipande em Cabo Delgado... Investidos de poderes extraordinários e plenipotenciários, estes dirigentes podiam agir como verdadeiros comandantes militares, quase reduzindo os governos provinciais a pelotões!

Se é verdade que em Moçambique nunca foi proclamado estado de emergência, o contexto da guerra nos anos 1983-1989 impôs, porém, uma governação com as características de um regime de excepção, dadas as extremas limitações às liberdades e direitos dos cidadãos, em particular os de livre circulação de bens e pessoas.

Quem era adulto na década de 1980 lembrar-se-a certamente de campanhas de recrutamento compulsivo e absolutamente arbitrário de jovens, "capturados" na rua e levados em camiões militares, naquilo que ficou conhecido como "operação tira camisa".

Por outras palavras, este quadro explicita o quanto, com a guerra, a centralização política e administrativa do Estado ficou acentuada, imperando ainda com maior vigor a regra de "orientações superiores" ou "centrais". Em tal contexto, a arbitrariedade dos detentores de poder era uma conduta inerentemente inevitável!

E quem era a primeira fonte destas "orientações"? As fontes formalmente evocadas eram identificadas de forma difusa: "Estruturas centrais do Partido"; "Órgãos Centrais do Estado"...

Mas na verdade havia, acima de qualquer delas, uma figura no comando: o Presidente da República, que era (e ainda é) o Presidente do Partido! Há-de haver, naturalmente, em torno de si, um grupo, muito restrito, de quadros, que o rodeiam, assegurando que o modelo seja seguido e se afirme como... sistema!

O Estado de direito

Em 1980 Moçambique, ainda em período de guerra, aprova uma nova Constituição da República (CRM) que estabelece um novo tipo de Estado: um estado democrático, onde vigora o primado da lei. A propósito, no seu preâmbulo, diz a CRM de 1990: "A prática do funcionamento das instituições do Estado e a prática democrática dos cidadãos impôs novas definições e desenvolvimentos."

Ainda que a CRM de 1990 não diga expressamente, o Estado que ela cria é indubitavelmente um estado de direito (democrático), pois da leitura integral do texto, (forma de constituição dos poderes, garantia de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos...) resulta clara que é essa a ordem axiológica que ela proclama.

Porém, já a CRM de 2004 vai dizer-lo de forma expressa, (art.3, Epígrafe) ao estabelecer que "A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem" E o que é Estado de Direito?

O Dicionário Oxford English define o Estado de Direito como "o princípio segundo o qual todos os membros de uma sociedade, incluindo os que estão no Governo, são considerados igualmente sujeitos a códigos e processos legais divulgados publicamente".

Nesta linha, e sem pretender entrar em dissertações académicas, bastará dizer que estado de direito é o sistema de governação onde todos os actos do Estado e dos indivíduos se fundam na lei; isto é, qualquer medida do Estado, de instituições públicas ou privadas e de indivíduos singulares deve ter como base uma norma jurídica em vigor.

Em resumo: tanto o Estado quanto os cidadãos são submetidos ao Direito – donde se fala de "império da lei" (rule of the law).

Pelo contrário, "orientações" são comandos de conteúdo vago, por vezes transmitidos oralmente ou até, de forma informal, (incluindo por telefone ou mesmo no decurso de churrascos!) a servidores públicos de diferentes escalões, por seus superiores hierárquicos ou líderes partidários, e que exprimem vontade ou projectos não previstos na lei, senão mesmo ilegais.

As "orientações" podem comandar tanto para a acção como para a omissão.

Contra este "sistema", a CRM de 2004 explicita que tipo de obrigações e ordens do Estado o cidadão deve obedecer (art.46) : "Todo o cidadão tem (...) o dever de cumprir as obrigações previstas na lei e de obedecer às ordens emanadas das autoridades legítimas, emitidas nos termos da Constituição e com respeito pelos seus direitos fundamentais".

De forma mais incisiva, a CRM estabelece o princípio da estrita observância da lei, na conduta do servidor público, nos seguintes termos:

"Os funcionários e demais agentes do Estado, no exercício das suas funções, devem obediência aos seus superiores hierárquicos, nos termos da lei". Coerentemente, a seguir a lei constitucional protege o servidor público, no caso dele recusar a prática de actos ilegais, que lhe tenham sido ordenados pelo superior hierárquico, ao consagrar que "o dever de obediência cessa sempre que o seu cumprimento implique a prática de crime" (n.ºs.1 e 2 do art.552)

Diferentes diplomas legais têm sido aprovados quer pelo Parlamento, quer pelo governo, regulamentando estes comandos constitucionais, destacando-se, entre eles, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE, Lei n.º 14/2009 de 17 de Março) e a Lei de Proibição Pública (Lei nº16/2012, de 14 de Agosto). O EGFAE destaca, em particular e em diferentes disposições, o princípio da legalidade da actuação dos funcionários e agentes do Estado.

Coerentemente, este diploma destaca a obrigação do funcionário ou agente de estado, de recusar o cumprimento de ordens ou instruções ilegais, independentemente do cargo de quem as produza, referindo que “o dever de obediência não inclui a obrigação de cumprir ordens e instruções ilegais”.

“São consideradas ordens ou instruções ilegais as que: a) ofendam directamente a Constituição; b) sejam manifestamente contrárias à lei; c) provenham de entidade sem competência para as dar; d) impliquem a preterição das formalidades legais” (@ dividas ocultas!)

A lei vai ainda mais longe, ordenando o funcionário ou agente do Estado no sentido de denunciar qualquer ordem ou instrução cujo cumprimento possa “resultar perigo de vida ou danos (...) sob pena de ser solidariamente responsável”.

Estes comandos normativos, que constroem o edifício da legalidade dos actos da administração pública, e alinhados com as regras do Estado de Direito proclamado pela Constituição da República, são ainda reforçados pela Lei da Proibição Pública, a qual sistematiza princípios de moralidade e ética pública do servidor público.

E a pergunta que se segue é: a consagração deste quadro constitucional, por sua vez regulado por uma panóplia de leis ordinárias, consagrando o Estado de Direito, ter-se-á traduzido na eliminação, no Estado moçambicano, da figura de “orientações superiores”?

Nem Estratégias de Combate à corrupção, nem promessas de tolerância zero

Evidências da prevalência do sistema de governação baseado em “orientações superiores” – ofendendo directamente os princípios fundamentais do Estado de Direito, e sendo manifestamente contrárias à lei – têm sido expostas aos olhos dos cidadãos, ao longo de vários anos.



Do Fundo de Desenvolvimento Agrário foram saqueados 170 milhões de meticais

Para mencionar alguns poucos exemplos, destes últimos vinte anos, lembremo-nos de casos em que servidores públicos de escalões superiores, incluindo Ministros, evocaram cumprimento de “orientações superiores”, para o cometimento de crimes, dos quais estes foram muito mediatizados:

- Saque de fundos e bens do Estado, avaliados em mais de 54 milhões de meticais, da empresa Aeroportos de Moçambique (2009);
- Saque de 170 milhões de meticais do Fundo de Desenvolvimento Agrário (2019);
- Saque de 84 milhões de meticais dos fundos de pensionistas do Instituto Nacional de Segurança Social (2019);
- Saque de 1,789 milhão de meticais, no Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, para financiar viagens a Meca; e...
- Contração de dívidas de Estado, no valor de 2.2 mil milhões de dólares americanos.

E então...quais serão as causas de fundo da prevalência deste “sistema”?

A gênese do nosso Estado - e a isso faço referência nos primeiros excertos deste artigo - e a traumatizante experiência da guerra, fazem parte importante das causas deste “sistema”. E estas são aquelas causas pelas quais apenas podemos acusar a História e, nessa medida, sem espaço para qualquer mudança!

Contudo, existem, para além da História – mas historicamente fundadas! - fontes, condições de fundo e estruturais, de que emana e prospera, ao arrepio de comandos constitucionais e da lei, este ‘sistema’ de “orientações superiores”. Tal fonte está indubitavelmente aberta em duas vertentes: (1) na natureza e abrangência dos poderes atribuídos pela Constituição da República à figura do Chefe do Estado e (2) no sistema de designação de altos titulares de cargos públicos, onde a meritocracia é um termo e conceito na maior parte das vezes apenas vagamente relevante.



O Estado foi endividado em 2.2 milhões de dólares com violação à Constituição da República

Na primeira vertente: se o objectivo deste artigo fosse abrir um debate mais robusto e exaustivo, poderíamos começar por falar, precisamente, dos vastíssimos poderes que a Constituição da República atribui à figura do Chefe de Estado, incluindo o de designar magistrados de órgãos superiores da Justiça, nomeadamente os Presidentes de Tribunais Superiores, incluindo do Conselho Constitucional, e o Procurador-Geral da República.

Aí poderíamos perguntar: até onde estes altos magistrados da Nação resistiriam a...“orientações superiores”, emanadas de quem os nomeia e empossa, sobretudo na abordagem legal de questões críticas de governação? Mas não vamos por aí... Tão pouco nos referiríamos aos titulares de cargos políticos e muito menos a gestores de instituições e empresas públicas!

Ou seja: ainda que se acredite numa conduta independente destes magistrados, cimentada na sua competência técnica e robustez ética, é inevitável que a imagem de quem os nomeia – e os pode exonerar! – se insinue nas suas mentes: não depende da sua vontade; é da natureza humana!

Na segunda vertente: quando você é designado para qualquer cargo público, fora de qualquer critério técnico e objectivo, o seu estatuto é por demais precário: você fica sob os auspícios pessoais de quem o nomeou: você deve-lhe um favor! Por isso você está vulnerável a suas “orientações”, ainda que só vagamente legais, quando não clamorosamente ilegais.

Pior ainda se você mesmo sabe que é incompetente e não merece esse cargo! Aí, no dia que receber “orientações superiores”...você vai cumpri-las com afã, galhardia, zelo e...esmero!

Mas o “sistema de orientações superiores” pode – e tem! – atingido, para além do Estado de Direito (império da lei) também o Estado de Direito Democrático: Art 3 da CRM: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.



Compete ao Presidente da República nomear os Presidentes do Tribunal Supremo, do Conselho Constitucional, do Tribunal Administrativo, bem como nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República.

De novo, sem a pretensão de elaborações académicas sobre o alcance conceptual deste princípio, limitemo-nos a destacar que o mesmo integra três importantes vertentes: (1) pluralismo de expressão; (2) organização política democrática e (3) garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

Para o nosso “caso”, é particularmente relevante a vertente da organização política democrática. Nela encontramos a forma democrática (eleição) de constituição dos poderes executivo e legislativo, de que emanam dois órgãos soberanos: a Assembleia da República e o Presidente da República (art.133 da CRM).

No conceito de “soberania” estão ancorados, por sua vez, os princípios da separação e interdependência de poderes e de ordenação de competências e funções, enquanto freios, balanços e controlos.

Ora bem! E quantas vezes a nossa Assembleia da República aprovou (por unanimidade!) pacotes legislativos, que lhe foram enviados pelas cúpulas (Presidentes) dos partidos políticos aí representados, depois de longos períodos de impasses, aparentemente insanáveis? Aí, de novo, o que sucede? São enviadas à Assembleia da República, órgão de soberania, “orientações superiores”, das lideranças partidárias, que se vão, por conseguinte, impor ao edifício do Estado de Direito Democrático.

Em jeito de conclusão: o sistema de governação de Moçambique, partindo dos vastos poderes constitucionais atribuídos ao Chefe de Estado – que é o Presidente do Partido governante (este aspecto é crítico!) - até ao excesso de poderes discricionários de titulares de altos cargos públicos, e sem mecanismos efectivos de freios e controlos, engendra oportunidades de fraude à lei, que se manifestam sob a designação de...“orientações superiores”.

Assim é que um órgão do Estado, com responsabilidades tão críticas para a vida da Nação, como é o Serviço Informação e Segurança do Estado (SISE) pode agir (em 2013 e 2014) em mera obediência a “orientações superiores” do Chefe de Estado - ainda que inconstitucionais!

E, apesar dos seus poderes extraordinários, no atual quadro jurídico-constitucional, nem o SISE nem o Chefe de Estado têm qualquer obrigação legal de prestar contas a seja quem for, nomeadamente, à Assembleia da República!

Assim, ou a Nação decide, de uma vez por todas, empenhar-se numa forte agenda de reforma estrutural do Estado, refundando-o, ou o sistema de “orientações superiores” continuará a imperar sobre o Estado de Direito Democrático.

E aí, já não poderemos ficar surpreendidos, nem mesmo exprimir indignação, se novas dívidas ocultas vierem a ser contraídas...com violação da Constituição da República, no futuro.

Nem mesmo se o Presidente da República for ao Parlamento e dizer: “não estou arrependido. E voltaria a fazer o mesmo, nas mesmas circunstâncias!”