

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
Faculdade de Letras e Ciências Sociais
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Licenciatura em Administração Pública

TEMA: Institucionalizar “Maria Queixinhas”? Implicações das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da EDM, E.P – Cidade de Maputo (2012-2014)

Licenciando: Bruno Carlos Alves

Supervisor: Mestre Tomás Heródoto Fuel

Maputo, Novembro de 2014

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

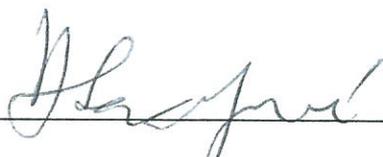
Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

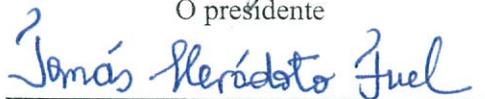
Bruno Carlos Alves

Institucionalizar “Maria Queixinhas”? Implicações das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da EDM, E.P – Cidade de Maputo (2012-2014)

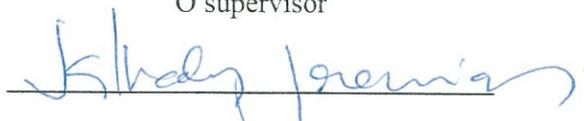
Monografia apresentada ao curso de Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, como requisito para obtenção do grau de Licenciatura.



O presidente



O supervisor



O oponente

DECLARAÇÃO

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei para a elaboração do mesmo.

O licenciando

Bruno Carlos Alves

Bruno Carlos Alves

DEDICATÓRIA

À MINHA MÃE: LECA LUÍS FRANCISCO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha Mãe pelo sacrifício, coragem e educação que me tem dado, agradeço por me ensinar o que é humildade, paciência e atitude, muito obrigado por sempre acreditar em mim e por me mostrar que o amor de Mãe é incondicional. “*Mãe, te amo*”.

Agradeço também a uma guerreira especial: Luísa Ferreira, uma irmã que ao longo dos 4 anos tem sido o meu alicerce. Aos meus escudos protectores, meus irmãos: Lamine Berthe, Ferreira Ferreira e Arlindo Pires, muito obrigado.

Ao meu supervisor, irmão, conselheiro, amigo e fonte de inspiração: Mestre Tomás Herodoto Fuel, pela paciência, disponibilidade e ensinamentos que carrego, a minha sincera gratidão.

Não podia esquecer da “*Zambézia Team*”, meu grupo de estudo e amigos de momentos bons e desafiadores, juntos trilhamos uma estrada académica brilhante: Edson André, Frio Júnior, Arão Rocha, Osvaldo Agostinho, Joyce Machai, Ermões Pedro, Gemarcia Agostinho, Nilza Joana e Ashok Rameceshandra.

Aos amigos: David Muaga e Borbelo Gucinho, que em muito me ajudaram.

Disponho de profundo agradecimento aos que se envolveram na realização do trabalho, nos aspectos jurídicos: ao Professor e Advogado José Caldeiras e o jurista Norberto Soares; aspectos administrativos: o Professor e Constitucionalista Gil Cistac, o Presidente da DECOM (Mestre Mouzinho Nicols) e Membro do Pelouro dos Serviços Sociais e Energia da CTA (Eng. Kamal Rajú). Na gestão dos inquéritos: Borbelo Gucinho e Mauro Sumandrai; correcção linguística: Janato Iussufo e Amândio Sabela.

Na colecta de dados, aos funcionários da EDM em especial a Dra. Nilza Francisco.

Pela dimensão da lista, deixo ficar o meu sincero respeito e agradecimento à todos que directa ou indirectamente, têm me apoiado em todas as situações da vida.

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	4
Resumo	5
Abstract.....	6
CAPÍTULO I.....	7
INTRODUÇÃO.....	7
1. OBJECTIVOS	11
1.1. Objectivo geral.....	11
1.2. Objectivos específicos	11
2. PROBLEMÁTICA.....	11
3. PERGUNTA DE PARTIDA.....	13
4. HIPÓTESES.....	13
5. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	13
6. JUSTIFICATIVA.....	15
7. O CONTEXTO DE ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO FUNCIONAL.....	19
CAPÍTULO II.....	24
8. ALCANCE E LIMITES DA TEORIA NA APREENSÃO DAS DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES	24
9. DEFINIÇÃO DOS TERMOS	28
9.1. Institucionalização	28
9.2. Participação Funcional.....	29
9.3. Reclamações e Denúncias.....	29
9.4. Administração Pública.....	30
9.5. Serviços Públicos.....	32
10. DA PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA ÀS DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES: DEBATES E CONTORNOS TEÓRICOS.....	34
10.1. Estudos, precursores e desenvolvimento da participação administrativa	34
10.2. A caminho de um consenso.....	36
10.3. Tipos de participação na Administração Pública	37
10.4. Participação Funcional	42
10.4.1. Importância da participação funcional	43
10.4.2. Importância sociopolítica	44
10.4.3. Importância da sua institucionalização.....	44

10.5. Denúncias e reclamações: uma visão teórica da sua inserção na Administração Pública.....	46
10.5.1. Porque que é que os cidadãos reclamam?	47
10.6. Mecanismos existentes e o panorama institucional de Moçambique – 1975 à 2014	48
10.6.1. Panorama Institucional	48
10.6.2. Mecanismos existentes	54
10.7. Implicações na qualidade dos serviços públicos	58
11. MODELO DE ANÁLISE.....	60
CAPÍTULO III	61
12. METODOLOGIA.....	61
12.1. Tipo de pesquisa.....	61
12.2. Universo e Amostra.....	62
12.3. Colecta de dados.....	63
12.4. Tratamento de dados	64
12.5. Limitações do método	65
CAPÍTULO IV	66
13. ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE: GÉNESE, EVOLUÇÃO E ESTÁGIO ACTUAL	66
13.1. Génese	66
13.2. Evolução	66
13.3. Estágio Actual	67
CAPÍTULO V	69
14. DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES: DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS À ANÁLISE EMPÍRICA DO CASO DA ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE – CIDADE DE MAPUTO	69
14.1. Mecanismos Existentes e implicações na qualidade dos serviços públicos	69
CONCLUSÃO.....	85
DESAFIOS	86
RECOMENDAÇÕES.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA	89
ANEXOS	97

Lista de tabelas

Tabela 1. Número de Clientes por Área de Serviço ao Cliente.....	18
Tabela 2. Resumo do conceito, tipologia e dimensão da participação funcional.....	46
Tabela 3. Resumo do panorama institucional das denúncias e reclamações.....	53
Tabela 4. Descrição da visão, missão e valores da EDM.....	67
Tabela 5. Descrição das Dependências Comerciais e a existência das caixas de reclamação.....	70
Tabela 6. Descrição das dependências e a existência dos livros de reclamação.....	72
Tabela 7. Atendimento - Centro Distribuidor Ka Mpfumu- Ka Tembe.....	77
Tabela 8. Atendimento - Centro Distribuidor Kamubukuana/Lhamankulo.....	77
Tabela 9. Atendimento - Centro Distribuidor Ka Maxakene.....	77
Tabela 10. Centro Distribuidor Kamavota.....	78
Tabela 11. Centro Distribuidor Ka Guava/ Marracuene.....	78
Tabela 12. Média das reclamações por departamento.....	82
Tabela 13. Colaboradores da Electricidade de Moçambique.....	96
Tabela 14. Outros actores.....	96

Lista de figuras

Figura 1. Evolução do número de consumidores dos serviços da EDM.....	18
Figura 2. Apresentação do modelo de análise construído com base nos conceitos, hipóteses e pressupostos da pesquisa.....	60
Figura 3. Organograma da EDM.....	68
Figura 4. Informação dos resultados das suas reclamações (Pergunta 5 - Luís Cabral e Coop).....	73
Figura 5. Percentagem dos Clientes que já reclamaram (Luís Cabral e Coop).....	75
Figura 6. Motivos da reclamação.....	75
Figura 7. Conhecimento dos instrumentos disponíveis (Luís Cabral e Coop).....	79
Figura 8. Mecanismos usado.....	79
Figura 9. Resumo do procedimento e tratamento dos instrumentos disponíveis para a inserção das denúncias e reclamações.....	83

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AD	Área de Distribuição
AMM	Abordagem Multi-Metodológica
AP	Administração Pública
A.PROD	Área de Produção
Art.	Artigo
ASC' CM	Área do Serviço ao Cliente da Cidade de Maputo
AT	Área de Transporte
AT ou HV	Alta Tensão ou High Voltage
BC ou LV	Baixo Consumo ou Low Voltage
COD	Centro Operacional de Despacho
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
D e R	Denúncias e Reclamações
DECOM	Associação de Defesa do Consumidor de Moçambique
DOR	Departamento de Operações e Rede
EDM	Electricidade De Moçambique
EGRESP	Estratégia Global de Reforma do Sector Público
ERDAP	Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
E.P.	Empresa Pública
GCBT	Grandes Consumidores de Baixa Tensão
GICO	Gabinete de Imagem e Comunicação
GPJ	Gabinete do Provedor De Justiça
MT	Médio Consumo
ONGs	Organizações Não-governamentais
PA	Participação Administrativa
PF	Participação Funcional
SP	Serviços Públicos
UGDE	Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial

Resumo

Compreender as reclamações dos cidadãos e canaliza-las de forma satisfatória constitui uma das prioridades da administração pública moderna, principalmente num contexto em que o sector privado vem se focando nesse aspecto. Porém, diante do monopólio da prestação de um determinado serviço, como o caso do fornecimento de energia eléctrica, não há opção de escolha por parte do cidadão. Todavia, para regular esse aspecto, institucionalizasse mecanismos de exposição da insatisfação dos mesmos. Portanto, compreender até que ponto a institucionalização das denúncias e reclamações permitiu a melhoria da prestação dos serviços públicos da EDM, E.P., foi o nosso objectivo. Com foco na abordagem multi-metodológica, uma junção da abordagem qualitativa e quantitativa, formou-se uma pesquisa orientada para a percepção tanto dos funcionários, como dos usuários da energia eléctrica na cidade de Maputo, entre o período de 2012 à 2014.

Palavras-chave: *Institucionalização, reclamação, denúncias, serviços públicos e administração pública.*

Abstract

Understand the complaints of citizens and channels them satisfactorily is one of the priorities of modern public administration, especially in a context where the private sector has been focusing on this aspect. However, given the monopoly of providing a particular service, as the case of electricity supply, there is no option of choice by the citizen. However, to regulate this aspect, exposures institutionalize mechanisms of dissatisfaction thereof. Thus, to understand the extent to which the institutionalization of complaints and claims allowed for improving the delivery of public services of EDM, EP, was our goal. With a focus on multi- methodological approach, a joint qualitative and quantitative approach formed a targeted search for the perception of both employees, as users of electricity in the Maputo city, between the periods 2012 to 2014.

Keywords: Institutionalization, claims, complaints, public services and public administration.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Mundialmente a Administração Pública encontra-se hoje num contexto que os historiadores chamam de “revolucionário”, onde novos conceitos surgem para substituir os antigos – administração por objectivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, entre outros (Abrucio, 2003).

Mais do que conceitos, a grande preocupação da Administração Pública Moderna gira em torno da necessidade de salvaguardar e satisfazer as expectativas cada vez mais exigentes dos cidadãos, expectativas essas, se não realizadas por meio dos seus bens e serviços, propiciará fenómenos “por nós conhecidos”, a reclamação e consequente denúncia.

Além do possível conhecimento teórico detido, urge a necessidade de testá-lo e alinhá-lo com as seguintes questões: Mediante sucessivos cortes de energia eléctrica onde os cidadãos podem reclamar? Sob o “mau” atendimento do agente público onde e como o cidadão poderá denunciar? Existe alguma possibilidade de se reclamar e denunciar contra os serviços prestados pela Administração? Quais os procedimentos legais? E acima de tudo, como são valorizadas essas denúncias e reclamações, ao ponto de permitirem uma melhoria na prestação dos serviços públicos da EDM?

A priori, responder a essas questões não é tarefa fácil, muito ainda se não tivermos um estudo sistematizado e leis claras que o possam tornar inteligível, ao ponto de não só beneficiar aos cidadãos, como também à administração pública por forma a garantir cada vez mais a melhoria dos seus serviços. Assim, o objectivo deste trabalho é analisar as implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da Electricidade de Moçambique E. P., no período 2012 à 2014. Pretendemos neste intervalo de tempo perceber se a institucionalização das denúncias e reclamações contribuíram para a melhoria na prestação dos serviços desta empresa.

Deste modo, é pertinente ao longo da leitura do trabalho, ter em conta a diferença entre *reclamações relativas à prestação dos serviços públicos* (que é o nosso foco) e *as reclamações inerentes aos actos administrativos*. Isto é, por um lado temos a possibilidade de reclamar sobre uma decisão da administração – Reclamações

inerentes aos actos administrativos¹ (por exemplo, pedido de um certificado que não saiu a tempo, um indeferimento limiar ou indeferimento tácito) por outro lado, temos a reclamação sobre o comportamento de um agente administrativo, da demora no atendimento, sobre a baixa qualidade do serviço – reclamações relativas à prestação dos serviços públicos. Para citar alguns exemplos da instituição em análise teremos: a demora no atendimento, a baixa qualidade no fornecimento da energia eléctrica, cortes sucessivos de energia eléctrica sem prévio aviso, reclamação sobre a não responsabilização dos danos materiais causados pela oscilação da corrente eléctrica entre outros; em suma, o comportamento e actuação da Administração Pública.

Ademais, pela natureza do fenómeno, sua complexidade e sensibilidade, e sob forma de não incorrer a possíveis ambiguidades de interpretação, procuramos adequar o texto a uma linguagem coerente, precisa e acessível, pois, tratando-se de uma redacção técnica e de linhagem académico-didáctica a transmissão de conhecimentos por meio da simplicidade na descrição, argumentação, análise e interpretação, é um aspecto importante a ter-se em conta.

A mesma lógica de interpretação fora usada como um dos fundamentos para a escolha das teorias, neste caso a teoria sistémica (pela forma como esta vê a interligação e interdependência dos elementos), os quais são responsáveis pela recepção das denúncias e reclamações (Departamento de Operações e Rede, Departamento Técnico Comercial, Departamento Comercial e o Departamento de Estatística e Planeamento), os canais ou mecanismos (caixa de reclamação, linhas verdes, livro de reclamações, abaixo assinados e reclamação oral ou presencial), bem como o encaminhamento das informações desses canais à Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial que são responsável pelo desenho e aprimoramento dos serviços da EDM.

Não obstante, além da interdependência ou ligação existente, foi pertinente verificar o carácter institucional dos mecanismos de reclamações e denúncias existente nesta organização, com intuito de aferir a sua valorização por parte dos funcionários e suas implicações na prestação dos serviços públicos. Dai, a escolha do cruzamento com a teoria neo-institucionalista e suas duas componentes: institucionalismo sociológico e histórico.

¹ Ou procedimento administrativo – “sucessão ordenada de actos e formalidades com vista a formação e manifestação da vontade da administração pública ou à sua sucessão” Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, aprova o Quadro jurídico do procedimento administrativo.

Com auxílio do neo-institucionalismo, a análise das normas jurídicas obedeceram a técnica de interpretação lógico e gramatical, primeiro observando o pé da letra e segundo o sentido e alcance da norma jurídica.

Acompanhado pela essência teórica, notar-se-á que descrevemos vários tipos e categorias de participação administrativa, porém escolheu-se a tipologia apresentada por Garcia De Enterría (1998) – “*Participação funcional*” e as suas componentes (denúncias e reclamações), por constituir, pela natureza de sondagem feita à nossa literatura, a menos explorada.

Para completar o ciclo metodológico exigido, e tornar os dados credíveis, foi fundamental o uso da abordagem multimetodológica (AMM), por se partir do princípio de que não existe um método específico que seja mais apropriado, isto porque todos métodos têm falhas, vantagens e que podem ser compensados ou reunidos num mesmo programa de pesquisa. Dispensando assim a polémica envolvida no elenco de uma única teoria ou método absolutamente adequado.

Para tal, a abordagem quantitativa fora usada para análise de 100 inquéritos divididos pela metade (50/50) distribuídos aos cidadãos-utentes da EDM em dois bairros diferentes (Luís Cabral e Coop), com finalidade de se perceber a forma estes reclamam e denunciam, os mecanismos usados e as razões das suas reclamações, e confrontando a esses dados, observou-se as entrevistas exploratórias ou semiestruturadas (abordagem qualitativa) divididas em três categorias de pessoas ou interlocutores válidos, apresentado por Quivy e Campenhoudt (2008).

Primeira, Docentes, investigadores especializados e peritos no domínio de investigação implicado pela pergunta de partida, como Professor Doutor Gil Cistac, Professor Doutor José Manuel Caldeira. *Segunda categoria* é das *testemunhas privilegiadas*, trata-se de pessoas que pela sua posição, acção ou responsabilidade têm um bom conhecimento do problema, referimo-nos a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) representada pelo Eng^o Kamal Rajú – Membro do Pelouro dos Serviços Sociais e Energia da CTA, e a Associação de Defesa do Consumidor de Moçambique (DECOM) representada pelo seu presidente, Mestre Mouzinho Nilcols, que permitiram aos investigadores tomar consciência de aspectos que eram quase imperceptível à partida.

Por último, a terceira categoria é formada pelos interlocutores primários, sobre os quais o estudo incide directamente; são eles: os funcionários da EDM do departamento jurídico, de comunicação, o provedor de cliente, área do serviço ao cliente, os seus respectivos departamentos e a Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial.

Quanto a estruturação, o trabalho está dividido em cinco capítulos, onde o primeiro inicia descrevendo os objectivos da investigação, a problemática, pergunta de partida, hipóteses, delimitação do estudo e termina na contextualização (que fora dado a terminologia de contexto e análise da participação funcional).

O segundo capítulo foi reservado para o quadro teórico (alcance e limites da teoria na teoria na apreensão das denúncias e reclamações); a definição dos principais termos para a compreensão da investigação; a revisão da literatura, destacada pelo título, Da participação administrativa às denúncias e reclamações: debates e contornos teóricos. Finaliza-se este capítulo com o modelo de análise, uma ferramenta de observação científica construída com base nos conceitos, hipóteses e pressupostos da pesquisa.

No que tange ao terceiro capítulo, evidenciou-se todos os aspectos metodológicos usados para elaboração do trabalho, desde o tipo de pesquisa à limitação do método.

O quarto capítulo ocupa-se da na descrição ou apresentação da instituição, sob o título Electricidade de Moçambique: génese, evolução e estágio actual.

Finalmente, o quinto capítulo fundamenta-se na apresentação e análise de dados, sobre o qual é descrito pelo título: Denúncias e reclamações: das perspectivas teóricas à análise empírica do caso da electricidade de Moçambique – cidade de Maputo.

1. OBJECTIVOS

1.1. Objectivo geral

Analisar as implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na melhoria da prestação dos serviços públicos

1.2. Objectivos específicos

- Compreender como os cidadãos participam na administração pública;
- Mostrar a importância da institucionalização das denúncias e reclamações relativas à prestação dos serviços públicos;
- Identificar os mecanismos existentes para a exposição das denúncias e reclamações dos cidadãos e a forma como são tratados e valorizados na EDM;
- Aferir as implicações dessas práticas de participação para a melhoria da prestação dos serviços públicos na EDM.

2. PROBLEMÁTICA

A Administração Pública moderna emerge como consequência da decadência da administração absolutista vigente no antigo regime. Contrariamente a que funcionava sob auspícios do rei, a nova administração propõem-se a olhar para o cidadão e sua razão de existência. Nesta administração, as denúncias e reclamações relativas ao funcionamento dos serviços públicos ganham corpo e são previstos por lei.

Vários estudos enfocam a mudança de forma de actuação da Administração Pública, isto é, de uma administração burocrática, onde as regras e a configuração de actuação espelham apenas os objectivos da organização à uma administração gerencial, sobre a qual o cidadão passa a ser o centro das atenções.

Porém, o grande dilema nessa actuação é perceber como os cidadãos participam na administração (por meio das denúncias e reclamações), como a administração leva em conta essa participação e quais implicações têm na prestação dos serviços públicos.

Olhando para o contexto Moçambicano, pode se afirmar que a forma de actuação ou a relação entre a administração pública e o cidadão atravessou diferentes momentos e manifestou-se igualmente de forma diferenciada. Tal como prevê, Fuel (2014) e

Forquilha (2007) a administração pública é influenciada pelo contexto político, ideológico e institucional em que ela se encontra.

Com base neste pressuposto de actuação, foram erguidas algumas estratégias para a institucionalização dessa transformação, a título de exemplo a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP, 2011-2025) defende não só uma contínua relação entre a administração e os administrados como também a inclusão destes últimos na Administração.

Assim, interessa-nos analisar como são tratadas e valorizadas as denúncias e reclamações relativas à prestação dos serviços públicos e quais as suas implicações.

Pois, embora estejam sendo empreendidos esforços por parte da Electricidade de Moçambique (EDM) para a melhoria da qualidade no fornecimento da energia eléctrica, e para a expansão ao maior número de cidadãos, são crescentes os problemas relacionados com a oscilação da corrente eléctrica e cortes sucessivas por períodos longos e sem prévio aviso, ausência da responsabilização pelos danos causados, entre outros aspectos que geram insatisfação aos usuários.

A título de exemplo, o jornal Verdade publicado no dia 19 de Junho de 2014 reporta que, a portagem de Maputo registou um congestionamento incomum devido à falta de energia eléctrica fornecida pela EDM. *“O caso suscitou uma indignação generalizada nos utentes que foram forçados a permanecer horas a fio aguardando pela normalização da situação, sobretudo porque nem os geradores da Trans African Concession (TRAC) funcionaram (...) na verdade a EDM já nos acostumou a esta forma de funcionar (...) interrompe o fornecimento da corrente eléctrica quando lhe convém”*, informou.

O mesmo caso foi reportado pelo jornal Notícias do dia 18 de Junho do mesmo ano, descrevendo que o corte de energia registou-se por cerca das três horas e trinta minutos (3h.30’) e prolongou-se até às nove horas (9h.00) e *“porque aconteceu no período em que o trânsito atingia o seu pico e com a crescente pressão dos utentes, segundo explicou Firmino Inguane (Director das operações da Trans African Concession) nalgum momento houve a necessidade de manter as cancelas abertas (...) sobre os prejuízos em termos monetários Inguane afirmou não ter ainda, dados concretos mas,*

assegurou que os mesmos foram elevados tendo em conta o período em que a falha ocorreu”.

Deste modo, como são tratadas e valorizadas as práticas de participação funcional na EDM (denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos)?

3. PERGUNTA DE PARTIDA

Com a institucionalização das denúncias e reclamações houve melhoria na prestação dos serviços públicos da EDM?

4. HIPÓTESES

- A institucionalização das denúncias e reclamações não permitiu a melhoria da prestação dos serviços públicos porque, os mecanismos existentes não são publicitados aos cidadãos como também, as denúncias e reclamações não são valorizadas e encaminhadas aos decisores (gestores da EDM);
- A institucionalização das denúncias e reclamações permitiu a melhoria da prestação dos serviços públicos, devido ao auxílio e concordância da administração (EDM), isto é, os mecanismos existentes para sua exposição são publicitados, e as denúncias e reclamações valorizadas e encaminhadas aos gestores.

5. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo enquadrado na Administração, visa analisar as práticas de participação dos cidadãos na Administração Pública, porém, tais práticas constituem uma realidade vasta, o que pela pouca literatura existente, optamos pela participação funcional, mas concretamente as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos por parte dos cidadãos.

Importa igualmente neste estágio, esclarecer, que a participação na administração pública é diferente da participação comunitária e participação política (o que recorrentemente vemos em nossas literaturas).

Esta última, Bobbio *et al.* (1998) exploram como sendo geralmente usada para designar uma variada série de actividades: o acto do voto, a militância num partido político, a

participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de secção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político e a difusão de informações políticas. Dando assim, enfoque as várias acções dos indivíduos com objectivos de mudar ou influenciar o poder político a seu favor.

Na comunitária, ver-se-á a noção de inclusão e cooperação, isto é, os cidadãos sentem a necessidade de participar e decidir nas suas comunidades sobre os assuntos referentes a resolução dos problemas do seu quotidiano. Tal como Pfeiffer (2009) elucida, é a inserção consciente e activa de pessoas, grupos e organizações privadas em processos sociais e políticos que dizem respeito aos seus interesses e destinos, e aos interesses e destinos das colectividades ou das sociedades das quais fazem parte.

Deste modo, percebe-se que “é difícil avaliar até que ponto as pessoas efectivamente participam na tomada de decisão e na implementação das decisões que dizem respeito a colectividade” (Motta, 1984, p. 202), porém, é razoável analisar como a administração reconhece esta participação e apropria-se dela como forma de melhorar o seu desempenho. Aqui, referimo-nos as denúncias e reclamações relativas ao serviço público prestado.

No que tange ao tempo, como forma de garantir uma pesquisa mais completa e relevante cingimo-nos ao período de 2012 à 2014, isto como forma de facilitar na colecta de dados inerentes a nosso objecto de estudo (Electricidade de Moçambique – delegação da cidade de Maputo).

Sobre o objecto, visto que a EDM actua em quase todo o País, e que por conseguinte trata-se de uma pesquisa de abordagem multi-metodológica, seria difícil ou quase impossível colher as percepções dos cidadãos e dos funcionários daquela instituição no período acima destacado, em todo País. Dai a escolha da cidade de Maputo.

A escolha da Electricidade de Moçambique delegação da cidade de Maputo não foi feita somente por estar próximo dos pesquisadores, como também pelo crescente número de consumidores e reclamações. Isto é, à seguir pretende-se elucidar as motivações que levaram a escolha do tema, do objecto de estudo e do campo de actuação, a relação entre a administração pública e os cidadãos.

6. JUSTIFICATIVA

A Administração Pública moçambicana vem se centrando nos últimos tempos (desde a aprovação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, 2001 – 2011 até o presente) nas preocupações e anseios do cidadão, esses anseios vão desde a melhoria dos serviços públicos até ao desenvolvimento da própria administração. Todavia, para o alcance destes objectivos é imperioso observar-se o outro campo de actuação (participação funcional na Administração Pública), campo este que, no caso moçambicano tem sido pouco explorado.

Neste contexto, é pertinente desenvolver-se estudos contemporâneos que realçam a importância da participação dos cidadãos na administração, sobretudo a participação funcional e as respectivas componentes (denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos), dado que, até então, a orla científica moçambicana² e não só (exceptuando com fontes verídicas do Brasil e Espanha) têm sido banhadas pela participação política e participação comunitária, recentemente. Coligando a ideia de Medauar (1996, p. 38) “*a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira*” (grifo nosso).

Nessa esfera, esperamos que o estudo traga consigo novas directrizes da participação administrativa funcional para o contexto moçambicano como também, venha ser uma mais-valia na análise da forma de actuação da Administração perante o cidadão, isto face a crescente onda de reclamações e denúncias dos seus serviços públicos. Pois, no presente contexto é vigente o crescente número de reclamações que a administração vem sendo conotada³, e em segundo vemos a pouca percepção da diferença entre participação política e participação administrativa bem como, a importância de se

² No que concerne ao nosso contexto é vigente também, vários estudos sobre a orçamentação participativa. E apesar de ser uma das práticas de participação dos cidadãos na administração pública, está se difere da participação funcional, pois a primeira diz respeito a inclusão dos cidadãos na decisão da administração e a segunda diz respeito ao fornecimento das informações por parte dos cidadãos sobre a actuação da administração na prossecução dos seus serviços.

³ A título de exemplo verificou-se “um aumento, de cerca de 2.450 mil, petições nos últimos tempos entre requerimentos, reclamações, denúncias, exposições, sugestões e queixas à Administração pública”. Paraphraseando a Ministra da Função Pública, Vitória Diogo, “Falando na reunião dos inspectores-gerais e dos inspectores-chefes provinciais”, vide Jornal Notícias 20 Junho 2014, disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/17898-na-administracao-publica-aumenta-numero-de-peticoes>. Acesso em: 21/06/2014.

institucionalizar e valorizar estas práticas, o que ao longo do estudo pretendemos igualmente mostrar.

Almejamos não só, ser um contributo de uma posteriori institucionalização destas práticas de participação na arena administrativa moçambicana como também chamar a atenção:

Pela existência da figura do cidadão que manifesta sua vontade em fazer parte de procedimentos passíveis de culminar em decisões estatais que afectem direitos seus, não somente de natureza individual, mas de ordem colectiva ou difusa. É o cidadão consciente de seus direitos civis, políticos e sociais (porque bem informado), e que deseja tomar a palavra e expressar sua opinião nos assuntos relativos à condução das actividades públicas. É o cidadão responsável, conhecedor de seu compromisso social de intervir na esfera estatal, visando com que as decisões dela emanadas possam ajustar-se o mais possível com a realidade social. É o cidadão cooperador, que almeja não ser visto como intruso ou estranho na organização administrativa, mas como o seu principal colaborador.

Enfim, é o cidadão participador, que assume posturas pró-activas perante uma administração pública que deve agir em proveito dos cidadãos e de toda a sociedade (Delperee et al. 1980 *apud* Oliveira, 1997, p. 10).

Aliás, a participação torna-se mais sustentável, quando ela não se restringe a processos de consultas, mas sim é um elemento constituinte do quotidiano (Santos, 1998). Justamente, porque a participação é vista como instrumento de crescimento da consciência crítica da população, transformando-se na categoria máxima em uma sociedade democrática (Vinicius, 2012).

Não obstante, sob um aspecto estratégico administrativo, desejamos influenciar a inclusão deste aspecto (denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos) à segunda fase da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública, uma vez que a mesma tem um horizonte temporal de 15 anos, divididos em 3 fases de acção⁴, coincidindo assim que, a segunda será de 2015 à 2019 e o terceiro de 2020 à 2024, restando o último ano (2025) para a fase do balanço geral.

⁴ Sendo que, O Plano de Acção é por sua vez desagregado em Planos Anuais de Actividades, que estabelecem a base para o desenvolvimento das actividades no âmbito da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública. ERDAP, (p. 17 – 18).

Isto porque, mesmo sendo uma estratégia de longo prazo para a Administração Pública, notar-se que a mesma não prevê nenhum mecanismo de reclamação relativa a prestação dos serviços públicos.

Indo aos aspectos científicos, procuramos por um lado resgatar para a administração pública moçambicana o estudo da participação funcional, especificamente as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos, e por outro incorpora-la nas análises científicas sobre a reestruturação administrativa, justamente porque a participação funcional tende a dar ao gestor a informação sobre o desempenho dos serviços oferecidos, marcando assim um passo para o carácter utilitário da Ciência da Administração Pública, segundo o qual, a busca pelo aperfeiçoamento do modo do funcionamento e a sua estrutura são as grandes preocupação desta Ciência.

Paralelamente, tratando-se de um estudo de caso, a selecção da instituição é um aspecto essencial da construção de teoria a partir de estudos de caso (Eisenhardt, 1989). Por isso, os casos não devem ser seleccionados de forma aleatória.

George e Bennett (2005) argumentam que o critério fundamental que deve estar subjacente à selecção dos casos é a relevância do seu contributo para os objectivos da investigação. Por outro lado, Dubois e Gadde (2002) salientam que o investigador deve ponderar a importância do potencial de aprendizagem dos casos relativamente aos objectivos definidos para o seu estudo.

Finalmente, os casos seleccionados devem, ainda, possibilitar que o processo em análise seja observado de forma transparente (Pettigrew 1988, *in* Eisenhardt 1989 citado por Carvalho 2008).

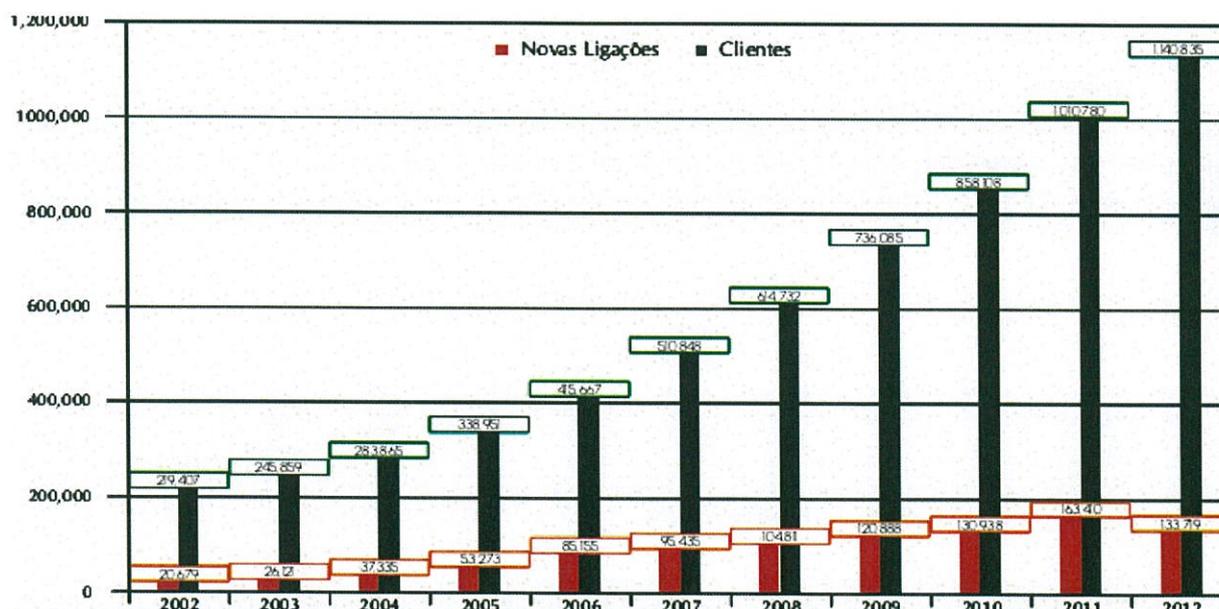
Sob essas recomendações o nosso caso de estudo foi escolhido tendo em conta que a EDM é a única empresa provedora dos serviços de energia eléctrica, e há uma tendência de crescimento do número de clientes (219,407 em 2002; 614,732 em 2008 e 1,140,835 clientes em 2012). Mais do que isto, a região sul mais concretamente a cidade de Maputo, o número de clientes é o mais elevado que outros pontos do País, perfazendo cerca de 248,050 clientes. Tal como mostra a figura e tabela à seguir:

Tabela 1. Número de Clientes por Área de Serviço ao Cliente

Área	Doméstica	Geral	Agrícola	G.C. BT	Total BT	MT	AT	Total Clientes
Área	Domestic	Commer.	Agricult.	L.V.B.C	Total LV	MV	HV	Clients
Pemba	38,271	4,300	-	50	42,621	89	-	42,710
Lichinga	31,899	3,251	-	165	35,315	22	-	35,337
Nacala	50,678	3,803	1	57	54,539	132	-	54,671
Nampula	103,263	5,231	-	138	108,632	107	-	108,739
Norte • North	224,111	16,585	1	410	241,107	350	-	241,457
Mocuba	36,853	3,514	-	37	40,404	45	-	40,449
Quelimane	43,489	3,261	-	126	46,876	77	-	46,953
Tete	53,837	3,892	4	89	57,822	141	-	57,963
Chimoio	48,590	4,796	-	47	53,433	268	-	53,701
Beira	97,327	7,795	-	641	105,763	261	-	106,024
Centro • Centre	280,096	23,258	4	940	304,298	792	-	305,090
Inhambane	42,340	5,931	-	82	48,353	165	-	48,518
Xai-Xai	44,375	2,858	-	45	47,278	87	-	47,365
Chokwé	44,723	3,627	3	29	48,382	76	-	48,458
ASC MP	186,863	14,174	28	126	201,191	705	1	201,897
ASC MC	228,227	18,285	18	990	247,520	529	1	248,050
Sul • South	318,301	26,590	31	282	345,204	1,033	1	346,238
EDM	1,050,735	84,718	54	2,622	1,138,129	2,704	2	1,140,835

Fonte: Sumário Estatístico 2012 – EDM

Figura 1. Evolução do número de consumidores dos serviços da EDM



Fonte: Sumário Estatístico 2012 – EDM

Efectivamente, é importante ter-se no contexto nacional (não só para EDM) um estudo sistematizado sobre práticas de participação funcional dos cidadãos na Administração Pública, e suas implicações na prestação dos serviços públicos, na medida em que chama atenção aos gestores sobre o uso dessas práticas, para melhorar a capacidade da empresa em responder aos anseios dos seus clientes.

Deste modo, como ponto de partida para o nosso debate, apresenta-se na próxima secção (7) a forma como as denúncias e reclamações, foram e são estruturadas no contexto moçambicano.

7. O CONTEXTO DE ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO FUNCIONAL

“A efectividade da participação depende do contexto e da finalidade que se espera dela” (Adalima, 2010, p. 54), e a “institucionalização da participação visa controlar sistematicamente os processos e o respectivo enquadramento no funcionamento das instituições existentes” (*idem*).

Sobre este aspecto, pode-se notar que a questão da participação na administração pública é vasta, o que nos leva, como anteriormente dito, a valorizar os aspectos pouco estudados até então. Neste caso a participação funcional e as suas duas componentes (denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos).

Assim, falar da evolução da participação dos cidadãos na Administração Pública Moçambicana para percebermos o contexto actual, remeter-nos-á em primeiro lugar, a clarificar as dimensões da participação administrativa existentes. E em segundo, a demarcar historicamente, um breve olhar sobre as várias Constituições adoptadas pelo País, 1975 (a) – 1990 (b) – 2004 (c) e a forma usual (informal ou não) de se materializar as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos.

Para explicitar as várias dimensões de participação na Administração Pública, Vinicius (2012) faz alusão a *dimensão decisória, do exercício, do controle, cooperativa e dimensão funcional*.

Na primeira dimensão, a participação apresenta-se como um processo de construção de decisões, onde a população organizada se envolve nos rumos da gestão pública, actuando sobre o que deve ser feito, como, quando e o porquê⁵.

Para a dimensão do exercício, o autor fala-nos da fruição ou gozo de serviços públicos como uma forma de participação. Isto é, é através do conhecimento e interacção que se tem do serviço público e as opiniões que se dá sobre ele. Ao passo que dimensão do controle, diz respeito apenas a vigilância ou controle social que se faz perante a gestão pública.

Dimensão cooperativa, é uma abordagem na qual participar é colaborar, dar um pouco de si para ajudar o Estado, já tão demandado. Por fim, Vinicius (2012) afirma que além de decidir, fruir, vigiar e colaborar, temos a participação *que se envolve no processo de*

⁵ O orçamento participativo é um típico exemplo trazido por este autor.

*gestão por meio de fornecimento de informações que podem retornar aos gestores e contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços públicos*⁶. Trata-se da dimensão funcional. Que por conseguinte, é o nosso objecto.

a) Reclamações e denúncias: uma descrição necessária do período 1975 à 1989

Neste período, no que tange as reclamações relativas a prestação dos serviços públicos a Constituição de 1975 não prevê nenhuma forma de participação administrativa, muito ainda, a participação funcional. Pelo que descrito no Título II (direitos e deveres fundamentais dos cidadãos) artigo 27, a participação vigente é explicitamente política, isto é, “participação no processo de criação e consolidação da democracia, em todos níveis da sociedade e do Estado”, ou seja “foi nesse contexto que iniciou-se com medidas conducentes ao estabelecimento e institucionalização da participação dos cidadãos na vida social [participação comunitária] e política do País [participação política]” (Adalima 2010, p. 55). Todavia, dados exemplificativos colhidos pelo jornal Notícias de 1975 à 1989 mostram que embora não institucionalizadas, as denúncias e reclamações relativas aos serviços públicos se faziam sentir, tal como descreve o mesmo jornal do dia 20 de Setembro de 1976, p. 9, cujo um dos trechos, passamos a citar:

O Presidente Samora visita o hospital central de Maputo, onde, juntamente com os responsáveis máximos por este sector se inteiraram das dificuldades, deficiências e transformações que ali se tem operado. Onde (...) ao longo da demorada visita que efectuou às instalações do hospital, o presidente Samora, em todas as enfermarias onde entrava, delinha-se junto das camas dos doentes inteirando-se de qual a doença que os retinha ali, se se sentiam melhor com os tratamentos que lhes estavam a ser ministrados e a quanto tempo estavam internados e outras questões relativas aos cuidados que lhes eram prestados (...). Ao longo da visita o presidente observou o modo como os enfermeiros dão tratamento aos doentes, sendo que mais tarde, em visita a um outro sector de enfermagem o presidente Samora Machel notou que um enfermeiro tinha um aspecto «mal-encarado» o que levou a perguntar-lhe se era sempre assim, com aquele ar, que atendia os doentes.

⁶ A informação, a que se faz alusão, são por meio de denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos.

Na sala de reanimação por exemplo, após perguntar a uma doente os motivos porque ali se encontrava, (...) esta informou ao presidente que também o filho estava lá e não tinha nenhuma informação sobre o seu estado actual de saúde. Nesta altura, dirigindo-se ao enfermeiro de serviço no sector, o presidente interrogou sobre os motivos porque ainda não haviam sido dadas a informação àquela Mãe, sobre o estado de saúde do seu filho, aconselhando-o a procurar saber isso para que a doente fica-se mais descansada.

Sob este panorama, vemos em primeiro lugar, que as denúncias e reclamações relativas ao serviço público eram feitas directamente aos altos funcionários da administração de forma presencial ou oral. Lembrando que, esta visita realizada pelo Presidente foi acompanhada pelos altos dirigentes políticos-administrativos como, o vice-presidente da Frelimo e Ministro do Desenvolvimento e Planificação Económica na altura Marcelino dos Santos; o Ministro da Defesa Nacional, Alberto Chipande; o Ministro da Informação, Jorge Rebelo; Ministro das Finanças, Salomão Munguambe; da Saúde, Helder Martins; das Obras Públicas e Habitação, Júlio Carrilho; o Director Nacional da Assistência Medica Samuel Dhlakama; o Director do Hospital, Fernando Vaz, bem como outros elementos do partido e do governo⁷.

Em segundo, nota-se que a falta de informação, tempo de espera e os maus tratos do agente público para com o cidadão eram o centro das atenções quando se falava da prestação dos serviços públicos.

Em suma, embora descrita a ausência da institucionalização nesta altura, denúncias e reclamações eram expostas de forma directa e oral e o mecanismo de tratamento era de forma pública e aberta. O cenário foi estendido até 1990 onde foi adoptada a nova Constituição da República.

b) 1990 – 2003: A nova Constituição e a institucionalização dos “Marias Queixinhas”

Progressivamente, é com a Constituição de 1990 no seu capítulo II, artigo 80º, nº 1, que começa a florescer a questão em estudo, prevendo-se que: *“todos os cidadãos têm o direito de apresentar petições, queixas e reclamações, perante autoridade competente*

⁷ Vide mais exemplos de visitas, feitas só na capital do país (Maputo) onde foram expostas algumas reclamações e denúncias: visita a fábrica de vestuários «Manufatos», as empresas «Morfeu», «Siesta» e os estabelecimentos «John Orr's» - Notícias, 24 de Setembro de 1976, p. 3-4.

para o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral” (grifo nosso).

Ademais, fica ainda mais claro, com a aprovação da Lei nº 2/96 de 4 de Janeiro (lei de Petição) que vem complementar os pressupostos do já citado artigo 80 da Constituição, prevendo o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante a autoridade competente com excepções dos tribunais para exigir o restabelecimento de direitos violados ou em defesa do interesse geral.

Coadunando com este aspecto, o artigo 2⁸, alínea d) da referida lei de Petição, é ainda mais explícito, na medida em que deixa transparecer que, considera-se petição, “a exposição com o fim de expressar um ponto de vista que se considere relevante para a apreciação, ponderação ou revisão de uma determinada medida ou para denúncia de irregularidades e anomalias no funcionamento dos serviços públicos”⁹, isto é, existência de um mecanismo que permita a inclusão das preocupações que afligem os cidadãos na prestação dos serviços públicos.

Da mesma forma o aspecto da valorização e inclusão das denúncias e reclamações no nosso quadro jurídico é abordado com mais profundidade no contexto actual.

c) O cidadão no centro das atenções: da Constituição de 2004 – ao cenário actual

Ao que diz respeito a situação actual, a Constituição em vigor, de 2004, prevê uma parte específica à Administração Pública, trata-se do título XII, o que é inovador e relevante. Porém, esta Constituição não prevê explicitamente um dispositivo legal que enaltece a questão das reclamações e denúncias dos administrados para com a Administração Pública e seus serviços (em oposição a de 1990).

O que de longe pode se ver, é o artigo 253 que no número 3 advoga que “é assegurado aos cidadãos interessados o direito do recurso contencioso fundado na ilegalidade de actos administrativos, desde que prejudiquem os seus direitos” mas que para participação funcional pouca ou nenhuma significância aduz. Lembrando que este facto

⁸ Vide igualmente a alínea c) do referido artigo, onde prevê um dos conceitos da petição como sendo, a reclamação ou impugnação de uma medida, acto ou decisão, perante a autoridade ou funcionário que praticou ou perante o seu superior hierárquico.

⁹ Importa realçar que apesar da terminologia, a componente “Queixa”, é assumida como sinónimo de denúncia dado que esta apresenta os mesmos impactos.

faz-nos recorrer ao decreto 30/2001 de 15 de Outubro¹⁰ que no seu capítulo III, artigo 15 alínea a) prevê a *Reclamação* como uma das garantias que os particulares têm, porém no seu capítulo I, artigo 1, alínea j) descreve que “*reclamação: impugnação de um acto administrativo ou decisão perante o autor, visando a sua revogação ou alteração*”, isto é, a reclamação vigente na administração pública Moçambicana, actualmente, segundo estas perspectivas, é apenas referente aos actos administrativos que o cidadão não concorda, deixando de lado a reclamação relativa a prestação dos serviços¹¹.

Assim, nota-se que, no que diz respeito as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos¹², a evolução contextual tomou rumos progressivamente divergentes, como pudemos ver, no período 70-80 as denúncias e reclamações não estavam institucionalizadas, muito ainda a Constituição previa esses aspectos, porém não se pode diminuir o impacto que essas participações, embora informais, tinham sobre a administração pública.

Razões da ausência da institucionalização deste fenómeno, ligam-se pelas necessidades e/ou prioridades dos cidadãos para com a administração¹³, isto é, as reclamações não eram em torno da “má” prestação dos serviços públicos mas sim da ausência destes. Progressivamente, na década 90 com a aprovação da respectiva Lei Magna, incorpora-se as denúncias e reclamações como um dos direitos consagrados aos cidadãos.

Em síntese, discutimos neste capítulo os primeiros elementos de toda pesquisa científica, os objectivos gerais e específicos, a problemática, pergunta de partida e em meio a isso a descrição contextual do ambiente sobre o qual a pesquisa irá incidir. Em virtude de se garantir uma boa leitura do nosso fenómeno, observe-mos em seguida cada passo teórico, científico e prático usado para sua compreensão.

¹⁰ Aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública.

¹¹ Reservamos, para a discussão aprofundada deste aspecto, o ponto 10 e tabela 2.

¹² Relativas a prestação dos serviços públicos (do comportamento dos entes públicos, da qualidade dos serviços, do acesso aos serviços, das informações fornecidas, entre outras).

¹³ A título de exemplo, o jornal notícias de 15 de Setembro de 1976, p. 3, enfatiza os encontros do então governador de Sofala, Tomé Eduardo, com a população de dondo onde “durante os quais lhe foram apresentados problemas que enfrentavam, nomeadamente nudez, a inexistência de um hospital, lojas comerciais e as péssimas condições de acesso daqueles locais à vila de dondo”, ou seja as suas reclamações neste caso não era em torno da prestação dos serviços públicos, mas da ausência deles. Vide igualmente Notícias, Maputo, Organizar trabalho e planificar tarefas: presidente Samora Machel ao visitar empresas na Capital, Maputo, ano LI, nº 16970, 24 de Setembro de 1976, p. 3.

CAPÍTULO II

8. ALCANCE E LIMITES DA TEORIA NA APREENSÃO DAS DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES

Todo estudo científico necessita para a sua efectivação de uma teoria ou tentativa de explicação. Neste espaço, reservamos a descrição da teoria que irá nos ajudar na compressão do nosso fenómeno.

A escolha da teoria baseou-se em dois fundamentos, o primeiro diz respeito a ligação com o tema e o segundo com as hipóteses trazidas, isto porque “as hipóteses elaboradas sem qualquer vinculação às teorias existentes não possibilitam a generalização de seus resultados” Gil (2002, p. 38). Lembrando que as duas hipóteses trazidas, fundamentam-se em duas variáveis, a institucionalização das denúncias e reclamações e as implicações na melhoria prestação dos serviços públicos.

Deste modo, fazemos um cruzamento entre a teoria *neo-institucionalista e a sistémica*. O *neo-institucionalismo*¹⁴ porque, aqui, as instituições são vistas como códigos de valores legais e legítimos, bem como é clarividente o seu fundamento na existência do formalismo, por exemplo as regras escritas, a codificação e a legalidade¹⁵.

Paralelamente, olhando as elucubrações das figuras proeminentes do institucionalismo, como Evans (1995), que põe o Estado como o principal indutor da acção colectiva, verificasse que “as instituições públicas podem forjar os rumos da acção colectiva, valorizando seu potencial ou aniquilando sua capacidade de acção” Hay 1999 *apud* Silva (2004, p. 25), com efeitos, a existência de uma norma jurídica norteadora das reclamações relativas a prestação dos serviços públicos concorre não só para a mudança do comportamento dos cidadãos para com a administração, como também, desta para com os cidadãos, sem no entanto, esquecer que desenhando-se o rumo de acção, valorizar-se-á a acção colectiva e a sua eficácia. Por outras palavras, Evans assume o pressuposto básico de que as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais, determinando em última instância, o sucesso das iniciativas voluntárias (*Id. Ibid.*).

¹⁴ Pode igualmente ser designado por Novo institucionalismo.

¹⁵ “É fundamental salientar, portanto, que o novo institucionalismo não traz em si, por definição, a primazia e a cristalização das instituições ou mesmo seu esgotamento como elementos explicativos da dinâmica social” (Ribeiro 2012, p. 91).

Tal como se prevê, as instituições têm um papel central na valorização das acções e das iniciativas colectivas, chegando a se afirmar que “elas só fazem sentido se logram mudar comportamentos, e assim contribuir para o alcance dos objectivos [da sociedade] [...]” (Bresser-Pereira 2002, p. 8). Estes comportamentos podem ser a forma como as reclamações e denúncias são tratadas e valorizadas no seio da organização, ao ponto de contribuírem na melhor prestação dos serviços públicos.

Com efeitos, “a institucionalização da participação visa controlar sistematicamente os processos e o respectivo enquadramento no funcionamento das instituições existentes”¹⁶ daí, surge também a necessidade em identificar e explicar quais os canais de reclamação disponíveis para o cidadão e até que ponto eles são importantes. E, com intuito de percebermos a influência que a institucionalização das denúncias e reclamações têm sobre os serviços públicos foi fundamental observarmos que as “instituições [...] são sistemas complexos, que derivam sua legitimidade não apenas da forma como são decididas, mas principalmente de sua adaptação à estrutura e à cultura social” (id., ibid.), ou seja como essas instituições se adaptam a prestação dos serviços públicos.

Dando alguns passos para trás, notamos que o neo-institucionalismo segundo Hall e Taylor (2003) contém três “métodos de análise”: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, para o nosso caso recorre-se a *um cruzamento entre institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico*. Onde o primeiro, de acordo com Sanders (2008), elege como objecto de estudo, não apenas o indivíduo hipotético-dedutivo, mas o colectivo de agentes em interacção contínua, seja no âmbito de instituições, seja com os actores que pressionam por mudanças institucionais. Ou mesmo, diga-se de passagem que para a abordagem histórica, as instituições emergem como procedimentos, protocolos, regras, normas de natureza oficial, formal ou não, que se mostram como “inerentes à estrutura organizacional da comunidade política”¹⁷ ou melhor, não se deixa de incluir relações não formais ou formalizadas entre os poderes, mas que se estruturam ao longo do tempo, tal como mostramos na contextualização deste trabalho. Isto é, valoriza-se os elementos de natureza substantiva que regem dinâmicas relacionais para além dos formalismos

¹⁶ Vide mais detalhe sobre o assunto na página electrónica: <http://www.cegoc.co.mz/formacao/servico-ao-cliente-e-gestao-de-reclamacoes/> a cessado em 3-06-2014/8h.2’.

¹⁷ Cf. HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C., *As Três versões do neo-institucionalismo*, Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003, p. 196.

institucionais, mas que, simultaneamente, emergem como estruturais institucionais a serem preenchidas por diferentes interpretações e estratégias dos agentes.

Desta forma, advoga-se que, caso não estejam institucionalizadas as reclamações e denúncias, a análise tomará como base de explicação a forma como essas práticas vêm sido incorporadas na organização ou longo do tempo, desde a adopção da Constituição de 1975.

Para o caso *institucionalismo sociológico* é notório a sua presença neste estudo, devido a sua componente de análise sócio ambiental, ou seja o meio envolvente contextual é deveras importante quando se explica as implicações de uma instituição, por assim dizer ao longo do trabalho faz-se uma breve passagem da evolução da tendência da valorização das práticas de participação funcional ao longo do tempo. Ademais, é imperioso categórico, observamos as várias legislações existentes que tratam sobre as reclamações relativas a prestação dos serviços públicos, bem como a componente social dando-se assim, primazia a explicação do problema do surgimento e modificação das instituições tendo em conta a legitimidade social. Isto porque numa esfera mais própria, “*a instituição é portanto uma ideia de obra ou de empresa, que se realiza e dura no meio social*” (grifo do autor) Moreira (2012, p. 60).

Evidentemente, nenhuma teoria é per si completa ao ponto de explicar completamente um determinado fenómeno, o que leva-nos a recorrer à *teoria sistémica* para perceber a intersecção existente entre, por um lado as denúncias e reclamações e a prestação dos serviços públicos e por outro entre os mecanismos legais existentes, para a exposição das denúncias e reclamações e ligação com o encaminhamento legal dos processos, isto é como são tratadas e valorizadas essas denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos. Tal como descreve Bertalanffy¹⁸, a teoria sistémica tem por finalidade identificar as propriedades, princípios e leis característicos dos sistemas em geral, independentemente do tipo de cada um, da natureza de seus elementos componentes e das relações entre eles. Um sistema se define como um complexo de elementos em interacção de natureza ordenada e não fortuita (Curvello 2012).

¹⁸ Como fonte de origem, há indícios de que foi Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972) quem concebeu esse nome no início da década de 1920, criando em 1954 a Society for General Systems Research. Bertalanffy introduziu esse nome para descrever as características principais das organizações como sistemas, pouco antes da Segunda Guerra Mundial, recordando igualmente que o autor propõe esta nova teoria científica equiparando às leis que governam sistemas biológicos, Curvello (2012).

Em síntese, para a apreensão das implicações das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos foi fundamental o cruzamento de duas teorias, sistémica e neo-institucionalista, esta última dividida em institucionalismo histórico e sociológico.

Além disso, de forma a se ter uma linha única de orientação, dedicamos a próxima secção à clarificação e compreensão dos conceitos, de forma a evitar ambiguidade na interpretação da pesquisa.

9. DEFINIÇÃO DOS TERMOS

Partindo do pressuposto de tornar inteligível as implicações das denúncias e reclamações na administração pública, serão adiante arrolados os vários conceitos que irão nortear-nos ao longo da nossa análise.

Entretanto, não pretendemos esgotar todas as definições existentes sobre estes termos, mas sim, fazer o cruzamento dos essenciais, a fim de percebermos a essência de cada um. Pois, o objectivo principal da definição dos termos é tomá-los claros, compreensivos, objectivos e adequados, isto para não oferecer ambiguidade de interpretação (Marconi e Lakatos, 2003).

Além disso, ainda existem aqueles conceitos que precisam ser compreendidos com um significado específico com vista a contribuir para uma melhor compreensão da realidade observada (*Idem*, 2003). Tais como, institucionalização (9.1.), participação funcional (9.2.), reclamações e denúncias (9.3.), Administração Pública (9.4.) e serviços públicos (9.5.).

9.1. Institucionalização

É o processo mediante o qual um conjunto de normas de comportamento, que orientam uma actividade social considerada importante, adquire regulamentação jurídica formal. Num sentido mais amplo, institucionalização refere-se a um processo de cristalização de procedimentos, comportamentos, quer tenham ou não importância social relevante: aqui não se trata apenas de normas mas de significados, valores e conhecimentos. Neste segundo sentido, institucionalização é sinónimo de ordem social¹⁹.

Aliado a este aspecto, ao encararmos a instituição como *“uma ideia de obra ou de empresa, que se realiza e dura no meio social, mediante um poder que a realiza, e havendo entre os indivíduos que formam o meio social manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos de poder e regulamentadas por processo”* (grifo do autor) (Haurion s/d, citado por Moreira 2012, p. 62) então assume-se que a institucionalização como a *“atitude descritiva de como uma organização deve funcionar (...) enfatizando as normas e directrizes formais que devem ser seguidas pelos que pertencem ao sistema”* (Kwasnicka 2006, p. 57) [grifo nosso].

¹⁹ Institucionalização. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2014. Disponível em <[http://www.infopedia.pt/\\$institucionalizacao](http://www.infopedia.pt/$institucionalizacao)>. Acesso em: 05/04/2014.

Desta forma, assumimos ao longo do trabalho a institucionalização como o processo de formalização das normas, regras e princípios por parte da organização com intuito de permitir e restringir determinados comportamentos e procedimentos.

Todavia, aqui, esta cristalização ou formalização de normas faz sentido quando nos referimos a participação funcional.

9.2. Participação Funcional

“É actuação do cidadão fora do aparato administrativo, mas em actividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; exemplo consultas públicas, **denúncias**, exercício de acções populares, petições, propostas e **reclamações relativas a prestação dos serviços**” (Grifo nosso), (Enterria 1998, p. 82-93 *apud* Modesto, 2002, p. 3).

Sob o mesmo aspecto, para Vinicius (2012) participação funcional é uma das dimensões da participação na administração pública que actua como produtora de informação útil à gestão pública. Isto é, é a participação que se envolve no processo de gestão, por meio do fornecimento de informações que podem retornar aos gestores e contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Desta feita, consideramos participação funcional como sendo *a participação segundo a qual, mesmo fora do aparato administrativo os cidadãos influenciam o curso normal das actividades da administração pública, seja por denúncias ou reclamações relativas a prestação dos serviços públicos.*

9.3. Reclamações e Denúncias

Reclamar vem do latim *reclamāre* que significa “gritar contra”, é opor-se a algo ou protestar oralmente ou por escrito, queixar-se de alguma desconformidade, reivindicar ou exigir algo que foi injustamente tomado. Assim, a acção e o efeito de reclamar recebem o nome de reclamação, igualmente do latim e que significa grito de desaprovação²⁰.

Em oposição, há indícios que etimologicamente reclamar também provém do latim *reclamāre* porém para apontar, Re = Repetição (movimento para trás); Clamar = Pedir, exigir, bradar. Deste modo, uma reclamação é a renovação da solicitação de algo que já

²⁰ <http://conceito.de/reclamacao>. Acesso em: 16/05/14-14h.44’.

foi pedido e não foi atendido²¹. Com efeitos, poder-se-á dizer que reclamação é a exposição de uma queixa, exigência ou pedido com protesto, reivindicação de um direito (Imperatori, 1999 citado por Firmino 2011).

Contudo, assumimos ao longo do trabalho, a *reclamação como sendo, o protesto oral ou escrito, sobre a prestação dos serviços públicos*.

Ao que diz respeito a denúncia, em sentido genérico, *é uma tentativa de levar a conhecimento público ou de alguma autoridade competente um determinado fato ilegal, aguardando uma possível susceptível punição*²². Todavia, é importante ter em conta, com base em Amaral (1994, p. 22) que a “denúncia²³ é o acto pelo qual o particular leva ao conhecimento de certa autoridade a ocorrência de determinado facto ou a existência de uma certa situação, sobre os quais aquela autoridade tenha, por dever do ofício, a obrigação de investigar”.

Consequentemente, tornar em conta essa manifestação de desagrado e levar ao conhecimento da autoridade competente para melhoria do serviço público, passa necessariamente por compreender o organismo sobre o qual se reclama e denuncia, neste caso a Administração Pública.

9.4. Administração Pública

Em primeiro lugar o termo administrar, de acordo com Bilhim (2000) remonta de duas expressões latinas *administratio* e *ad administrare*, sendo que esta última encena duas vertentes linguísticas, a primeira, segundo o mesmo autor é a *ad manus trahere* (sinónimo de conduzir e manejar) e a segunda, *minister* (agente, auxiliar ou intermediário na realização de um serviço).

Em segundo, a noção de administração vem sempre ligado as actividades como, prever, organizar, comandar, controlar e coordenar. Porém, a administração pública vai mais além, isto é, ela pode ser vista num sentido *material ou objectivo* e num sentido *orgânico ou subjectivo*. Para Caetano (2007) administração pública é, em sentido

²¹ Vide em MOREIRA, Roberto Resende, **A Gestão da Reclamação: como Subsídio para a tomada de Decisão**, 3º seminário: a cidadania participava na administração pública e as ouvidorias. Disponível em: www2.esporte.gov.br/arquivos/ouvidor. Acesso em: 3/06/14 - 16h.33’.

²² Cf. SILVA, Plácido, **Vocabulário Jurídico**, Rio de Janeiro: Forense, 11ª ed., 1994. Disponível em, www.pt.m.wikipedia.org/wiki/den%C3%BAncia. Acesso em: 4/07/14 – 12h.44’.

²³ Lembrando, que as denúncias incidem sobre as irregularidades ou mau funcionamento dos serviços públicos. (Chambule, 2002).

material, o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades procuram dentro das orientações gerais traçadas pela política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esses efeitos os recursos adequados.

Por esse motivo, para o mesmo autor, esta actividade é em grande parte exercida através dos serviços administrativos, porque o carácter permanente das necessidades colectivas exige uma assistência regular prestadas por estruturas constituídas por agentes estáveis, com tarefas definidas e dotados de recursos materiais e de poderes jurídicos.

Por sua vez Amaral (2008, p. 36) advoga que, “em sentido material, a administração pública é uma actividade. É a actividade de administrar”, o que por conseguinte levar-nos-ia a noção de que, administrar é em geral, tomar decisões e efectuar operações com vista a satisfação regular de determinadas necessidades.

Assim, para Amaral (idem, p.36-37), a AP é definida como “*a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes*” (grifo do autor).

No caso da Administração Pública em sentido orgânico²⁴, Caetano (2007) explica que, é um sistema de órgão hierarquizados ou coordenados a que esta atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, e podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental.

Com os mesmos fundamentos, Amaral (2008, p. 34) vem sintetizar, expondo que, é “aquele conjunto vasto e complexo de organismos a que nos referimos, e que existe e funciona para satisfação das necessidades colectivas (...)” precisamente “*é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como demais pessoas colectivas públicas,*

²⁴ Sobre Administração Pública em sentido orgânico vide, Marcello Caetano, Manual I, pp. 6-7 e 13-15; Afonso Queiroz, Estudos de Direito Administrativo, I, coimbrã, 1968, p. 73; Marques Guedes, Estudos de Direito Administrativo, Lisboa, 1963, p. 9. Sugeridos por Amaral (2008).

que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem estar” (grifo do autor).

Como resultado, quando falamos em administração pública em sentido material referimo-nos a actividade da administração e quando falamos da Administração Pública em sentido orgânico estamos diante da AP enquanto uma organização (em termos estruturais).

Finalizamos deste modo, independentemente do sentido, parafraseando Fayol, para o qual administrar “significa prever, organizar, comandar, controlar e coordenar”, não só os órgãos existentes como também os serviços por estes prestados, tal como descreve-se no ponto à seguir.

9.5. Serviços Públicos

Nas elucubrações de Amaral (2008, p. 792) os “*«serviços públicos» são as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos*” (Grifo do autor). Advogando igualmente que os pontos fundamentais na definição de serviços públicos são:

- Os serviços públicos são organizações humanas, isto é, são estruturas administrativas accionadas por indivíduos, que trabalham ao serviço de certa entidade pública;
- Os serviços públicos *existem no seio de cada pessoa colectiva pública*: não estão fora dela, mas dentro; não gravitam em torno da pessoa colectiva, são as células que a integram; não são um anexo, apêndice ou elemento accidental, mas um componente, um elemento integrante, uma peça essencial;
- Os serviços públicos são *criados para desempenhar as atribuições da pessoa colectiva pública*: é pelas direcções gerais situadas no centro e pelas delegações, repartições e outros serviços colocados na periferia que o Estado realiza, na prática, as suas funções de polícia, educação, saúde, obras públicas, transportes, etc. O mesmo se passa com as demais pessoas colectivas públicas;
- Os serviços públicos *actuam sob a direcção dos órgãos das pessoas colectivas públicas*: quem toma as decisões que vinculam a pessoa colectiva pública perante o exterior são os órgãos dela; e quem dirige o funcionamento dos

serviços existentes no interior da pessoa colectiva são também os seus órgãos. Mas quem desempenha as tarefas concretas e específicas em que se traduz a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas – tais como, fazer vigilância policial, dar aulas ou fazer exames, (...) construir pontes e edifícios públicos, transportar passageiros e mercadorias a cargo da colectividade, etc. – são os serviços públicos.

Não obstante, ver-se-á, tal como assumiu o próprio Amaral, uma semelhança da sua definição com a apresentada por Caetano (2007, p. 237) que passamos a mencionar, “*os serviços administrativos [ou públicos] podem ser definidos como organizações permanentes de actividades humanas ordenadas para o desempenho regular das atribuições de certa pessoa colectiva de direito público sob a direcção dos respectivos órgãos*” (grifo do autor).

Enfim, Serviço Público *é um bem intangível que surge da actuação ou manifestação da actividade administrativa com vista a prossecução do interesse público.*

Não obstante, definições deste e outros termos anteriormente descritos, tornam-se mais claros quando integrados em frases e situações concretas, pois, perceber as denúncias e reclamações remete-nos a olhar primeiro sob a categoria em que elas se encontram, isto é, a participação funcional, em segundo desintegra-las de uma temática maior, a participação administrativa ou participação na administração pública como veremos de forma sequenciada a partir da secção à seguir (Revisão da literatura).

10. DA PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA ÀS DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES: DEBATES E CONTORNOS TEÓRICOS

Reservamos esta parte do trabalho para os aspectos literários que nos permitirão compreender a participação funcional, bem como as suas componentes já realçadas no início. Trata-se por outros moldes, por avançar os estudos feitos sobre o fenómeno, evidenciando as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos.

Começamos por discutir a participação administrativa, por considera-se que as denúncias e reclamações não surgem num vazio e que enquadram-se numa temática maior e imprescindível de compreender, trata-se em primeira instância da participação administrativa e em segunda da participação funcional.

10.1. Estudos, precursores e desenvolvimento da participação administrativa

A participação dos cidadãos na administração pública²⁵ é ainda um campo em desenvolvimento e que carece indubitavelmente de uma análise cuidadosa, tal como tem sido feito por alguns teóricos internacionais como Morón (1984), Motta (1984), e mais recentemente Modesto (2002).

Isso deve-se por um lado à dificuldade de definição do que realmente é participação administrativa e por outro a dificuldade de sua operacionalização. Pois, “diversas abordagens do tema têm incorrido em discursos retóricos, pouco ocupados com questões de um detalhamento mais sistemático e realista das formas de operacionalização da participação popular” (Modesto 2002, p. 2-3).

Morón (1984)²⁶ faz o ponto de partida do debate, trazendo como marco da participação à democracia liberal que surge nos Estados Unidos e França no final do século XVIII e que pouco à pouco foi se incorporando e estendido para outros países, chamando atenção a relação entre o tipo de Estado, modelo ou sistema de administração pública e a tipo de participação existente. Advoga deste modo, que o grau de participação dos

²⁵ Ao longo do trabalho o termo terá denominações diferentes tais como Participação administrativa, participação popular na administração pública ou mesmo a já referida participação dos cidadãos na administração pública, sendo que, aqui, serão tratadas com o mesmo sentido, substancialmente idêntico, como participação no campo administrativo.

²⁶ Vide também o a tese do seu doutoramento, intitulado “La Participación del Ciudadano en la Administración Pública” Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de 1980. Porém, com mais detalhes, a história da participação é exposta na obra “Reflexiones sobre la Participación del ciudadano en las funciones Administrativas en el sistema constitucional Español”, Revista catalana de dret públic, nº 37, 2008, pp. 223-245.

cidadãos na administração pública varia de acordo com tipo de Estado, o sistema administrativo e a existência da democracia liberal. Pois, a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos e da ideia de que a sociedade ou as colectividades menores constituem um sistema de pessoas e grupos heterogéneos que precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta.

No mesmo ano (1984), Fernando Motta publica o artigo Administração e Participação: Reflexões para a Educação²⁷, que embora tenha inclinação para área de Educação, traz consigo alguns conceitos pertinentes tais como Co-gestão, Autogestão, participação conflitual²⁸, participação administrativa e participação funcional.

Para o caso da participação administrativa, o primeiro aspecto por ele trazido é a mudança da visão de uma administração auto referente que se preocupa apenas com sua autogestão. Em suas palavras, a administração pública “não se atenta para o facto de que quem administra é uma minoria, enquanto a maioria absoluta da população é administrada” (Motta 1984, p. 1), isto deve-se ao facto de que administrar significa exercer um poder²⁹ delegado pela população. “Por isso, há muitas formas de exercer o poder, pode-se coagir [denunciando as irregularidades perpetuadas pela administração], pode-se corromper, pode-se persuadir [reclamando sobre a prestação dos seus serviços e com base nessas informações contribuir para a sua melhoria], pode-se seduzir e pode-se manipular” (*idem*).

Deste modo, a participação surge como uma das formas de minimizar o aspecto coesivo da administração.

Ademais, argumenta o mesmo autor que, evidentemente, participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, excluindo qualquer forma de alteração radical da estrutura do poder, como também participar não implica que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente algum

²⁷ Cf. *Revista da faculdade de educação*, 10 (2), Julho – Dezembro, 1984, pp. 109-206.

²⁸ Segundo o autor, baseia-se no processo de negociação colectiva entre o patronato e o sindicato de trabalhadores.

²⁹ “Por Poder entendesse, a posse dos recursos que permite direccionar o comportamento do outro ou dos outros em determinada direcção almejada por quem a detém” Motta (1984, p. 2) atenção especial é dada a diferença com a dominação. Que Max Weber prevê, isto é a Dominação acontece no caso em que o poder exercido por um conjunto de administradores profissionais que se estruturam hierarquicamente e que, em nome da racionalidade e do conhecimento, planeiam, organizam, coordenam e controlam por uma relação de mando e subordinação.

mecanismo de influência sobre o poder quer através de consultas públicas, controle social e denúncias ou reclamações.

Embora Motta (1984) e Morón (1984) se tenham mostrado figuras influentes nos estudos sobre a participação administrativa, e tenham mostrado algumas ligações com as denúncias e reclamações, ainda precisamos de uma definição que nos permita afirmar com clareza que estamos diante de uma participação administrativa e com ela chegarmos à participação funcional que incorpora o nosso fenómeno, as denúncias e reclamações.

10.2. A caminho de um consenso

Administração Pública é uma interface entre o Estado e a sociedade. Sua principal função é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente descodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social, seja no campo da regulação, seja no campo da acção.

Ainda assim, existem contradições na definição desta forma de relação entre a administração pública e os cidadãos, como nos explicam Melo e Ferreira (2008, p. 227), para materializarmos a dicotomia na definição deste conceito temos que ter em conta que:

Verifica-se que o Princípio da Participação Popular (...) é o instrumento jurídico disponibilizado (...) para conferir a legitimidade necessária a cada administrado que deseje, fundamentadamente, mergulhar no âmago da Administração Pública e se fazer ouvir directamente pelas autoridades.

Isto é, trazem-nos a noção da participação como um instrumento ou elo de ligação entre as autoridades (neste caso a administração pública) e os cidadãos.

Pela mesma linha de elucubrações, Neto (1992) *apud* Galvão (2007) transpõe a ideia segundo a qual participação administrativa visa especialmente a legitimidade, porque está mais dirigida aos interesses dos cidadãos nos actos da administração pública, na tomada de decisão (e indirectamente constitui forma de controle), em qualquer campo de actividade administrativa: externamente (dos seus serviços públicos, na ordenação económica e social) e internamente (gestão do seu pessoal, bens e também seus serviços).

Para Motta (1984) a participação administrativa é um tipo de participação que se organiza em representação. Porém, para Machado (1982) a participação dos cidadãos na Administração Pública é o mecanismo que ressalta a satisfação dos interesses e necessidades vitais, portanto mediatizada pela máquina administrativa, razão pela qual um meio apropriado aos cidadãos para lutarem por tais interesses é a sua actuação sobre o funcionamento desta máquina.

Paralelamente, Medauar (2003) exorta a participação administrativa como sendo (i) à *identificação do interesse público de modo compartilhado com a população*, (ii) *ao decréscimo da discricionariedade*, (iii) *atenuação da unilateralidade na formação dos actos administrativos* e (iv) *às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses*. Tal definição é por nós acreditada como a mais abrangente.

Contudo, o campo começa a se torna mais simples ao ponto de se incluir as denúncias e reclamações, quando se apresenta a tipologia da inserção dos indivíduos na Administração Pública.

10.3. Tipos de participação na Administração Pública

Estando a Administração Pública virada essencialmente para a prossecução dos interesses públicos, há necessidade de tipificar a forma como os cidadãos participam na administração, de forma a se materializar um dos princípios segundo o qual a Administração está virada a prossecução dos administrados.

Nesta senda, Neto (1992) citado por Galvão (2007) aduz alguns tipos de participação administrativa:

- **Participação Informativa** (grau mínimo de participação: concretizada pela publicidade dos actos, debates e razões de decisão/decidir);
- **Participação na execução** (não só nas delegações de serviços públicos, mas também na adesão do cidadão à execução do planeamento governamental);
- **Participação pela consulta** (audiência de indivíduos ou entidades interessadas antes da tomada de decisão: audiências públicas, debates públicos, colecta de opiniões, participação institucional dos cidadãos em órgãos colegiais mistos e assessórias especiais);
- **Participação na decisão** (mera provocação à co-decisão, pelo voto ou pelo veto, especialmente útil no planeamento governamental).

Apesar de pertinentes ver-se-á que tal tipificação pouco se coaduna com o nosso âmbito de análise, por assim dizer, recorresse a Modesto (2002, *passim*) que personaliza a participação popular ou do cidadão na administração pública sob forma diversificada, heterogéneas, e simplificada. Neste caso, por suas elucubrações podemos ter a participação popular quanto à **eficácia de sua acção** e quanto a **matéria e a estrutura de sua intervenção**.

Quanto à **eficácia de sua acção** pode ser:

1. Vinculante;

a) Decisória (ex. co-gestão) [apesar de simples e sucinto, o autor pretende deixar ficar a noção do vínculo formal que o cidadão terá com a administração pública, ou mesmo, reluz-se a parceria público privado ou então a inclusão do cidadão nos processos administrativos. O orçamento participativo seria aqui um dos exemplos adequado];

b) Condicionadora (ex. conselhos administrativos, que limitam discricionariedade da autoridade superior, exigindo motivação extensa em pronunciamentos divergentes) [a relação entre a administração e o sindicato incorpora-se nesta forma de participação]

2. Não Vinculante (ex. conselhos meramente consultivos)

Isto é, [enquanto por um lado tínhamos o poder de decisão por parte dos cidadãos aqui eles terão uma categoria “passiva” quanto a decisão emanada pela AP].

Recorrendo novamente a Modesto (2002, p. 5 et. Seq.) a participação popular, ainda, quanto à **matéria e a estrutura de sua intervenção** pode ser:

1. Consultiva

a) Individual (ex. colaboração especializada)

b) Colegial (ex. conselhos consultivos);

c) Colectiva (ex. audiências públicas)

2. Executiva

a) Co-gestão (ex. conselho de gestão)

b) Autónoma (ex. organizações sociais, ONGs, entidades de utilidade pública).

Ao delimitar-se a participação dos cidadãos quanto a eficácia da sua acção e quanto a matéria e estrutura de sua intervenção, pareceu-nos uma divisão necessária, mas ainda assim, apresenta algumas limitações, por exemplo, ambos não espelham a noção do cidadão enquanto agente localizado fora do aparato administrativo mas que influencia activamente para as decisões que serão emanadas pela AP, por meio de suas acções de reclamação e denúncias. Aliás, a noção *Não vinculante da eficácia de sua acção* aproximar-se-ia neste âmbito de actuação, porém, carrega uma limitação que é a de tratar a participação do cidadão apenas como um mero consultor, sem força nas suas acções³⁰.

Nesta orla de tipificação, considerada uma das formulações mais envolventes da tipologia de participação administrativa, Enterria (1998, pp. 82-93) citado por Modesto (2002), propõe a seguinte divisão:

a) **Participação orgânica:** inserção dos cidadãos, enquanto funcionários ou políticos, em órgãos da estrutura do poder Público, por exemplo as corporações públicas; administração não corporativa; técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração com especialistas;

b) **Participação funcional:** Actuação do cidadão fora do aparato administrativo, mas em actividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; exemplo consultas públicas; denúncias; reclamações, exercício de acções populares: petições e propostas; [sendo este o cerne do presente trabalho];

c) **Participação cooperativa:** actuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em actividades de interesse geral, com apoio do Poder Público. Exemplo, actividades de entidades de utilidade pública, como o caso da existência de uma comissão de moradores do bairro que se juntam para limpeza periódica do seu espaço, mas, com apoio frequente do Município³¹.

Na mesma linha de análise, Di Pietro (1993, pp. 134-138), descreve que a participação na AP divide-se em:

³⁰ Desta forma, espera-se que as denúncias e reclamações dos cidadãos, sejam instrumentos fundamentais que possibilitam a influência nas decisões administrativas sobre como os serviços estão sendo prestados.

³¹ Com mais profundidade confunde-se com a participação comunitária.

a) **Participação directa**, que é realizada sem a presença de intermediários eleitos, exemplifica-se com o direito de ser ouvido e a enquete [sic] (consulta à opinião pública sobre assunto de interesse geral);

b) **Participação indirecta**, realizada através de intermediários, eleitos ou indicados, exemplifica-se com a participação popular em órgão de consulta, a participação popular em órgão de decisão, a participação por meio do *ombudsman* e a participação por via do Poder Judiciário.

Terminando a descrição dos tipos de envolvimento do cidadão na AP pode-se notar que fizemos jugo a participação funcional pois, é um subcampo pouco explorado e que em termos jurídicos carece ainda de ser evidenciado. Isto é vigente igualmente nas razões apresentadas por Modesto (2002), onde os instrumentos processuais com maior ou menor grau de autenticidade e integração social é que carecem de uma institucionalização na Administração Pública são eles:

a) Consulta pública (abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes de decisão, em matéria de interesse geral);

b) Audiência pública (sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão);

c) Colegiados [sic] públicos (reconhecimento à cidadãos, ou a entidades representativas, do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público);

d) Assessoria externa (convocação da colaboração de especialistas para formulação de projectos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas);

e) **Denúncia pública** (instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público [...]);

f) **Reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos** (difere da representação administrativa, pois fundamenta-se na relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário);

g) Colaboração executiva (organizações que desenvolvam, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, actividades de colaboração em áreas de atendimento social directo);

h) *Ombudsman*;

i) Participação ou ‘controle social’ mediante acções judiciais (acção popular, acção civil pública, mandado de segurança colectivo, acção de inconstitucionalidade de lei ou acto normativo, entre outras);

j) Fiscalização orgânica (obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em bancas de concursos públicos).

Contudo, arrolados todos esses aspectos, podemos notar que, perceber a participação na administração pública não é tarefa fácil, principalmente pela ausência da sistematização dos estudos existentes. Porém, como forma de clarificar as directrizes a se seguir, Vinicius (2012)³² Leva-nos a olhar participação na Administração Pública em forma de dimensões, que vão caracterizar as tipologias já apresentadas. Deste modo, teremos:

- a) **Dimensão decisória:** nesta primeira, a participação se apresenta como um processo de construção de decisões, onde a população organizada se envolve nos rumos da gestão pública, actuando sobre o que deve ser feito, o como, o quando e o porquê. O orçamento participativo é o exemplo de excelência dessa forma de participação, como forma de participação que transcende os pleitos eleitorais, actuando de forma quotidiana sobre o planeamento e os processos decisórios decorrentes da utilização dos recursos orçamentários;
- b) **Dimensão do exercício:** tem-se também que a fruição de serviços públicos é uma forma de participação. Sim, se temos alguma deficiência física, por exemplo, e nos integramos a programas de reabilitação públicos ao invés de buscar o sector privado, passamos a ser inseridos naquele sistema de políticas públicas e dele participamos, pelo simples fato de usufruirmos daqueles serviços. Participar também se faz na utilização, quando se conhece mais o serviço

³² VINICIUS, Marcos, **As dimensões da participação e transparência funcional**, Administradores: o portal de Administração, 16 de Outubro 2012, disponível em: <<http://www.administradores.com.br/mobile/artigos/cotidiano/as-dimensoes-da-participacao-e-a-transparencia-funcional/66598/>>. Acesso em: 20/05/2014.

público e com ele se interage, conhecendo, sugerindo, opinando para a comunidade sobre ele. O ausente não pode interagir com a política;

- c) **Dimensão do controle:** um papel clássico e em ascensão da participação popular é a função de vigilância do Estado, onde a expressão controle social se faz mais percebida, no acompanhamento diuturno da gestão, da actuação dos administradores, velando pelo cumprimento do disposto nas leis e nos princípios da moralidade administrativa. A dimensão controle se relaciona com a execução das políticas e os mecanismos de garantia de que os direitos sociais se materializem em serviços públicos de qualidade, tal facto leva a uma outra visão ou dimensão de participação no campo administrativo, a dimensão cooperativa (d);
- d) **Dimensão cooperativa:** fortalecida na década de 70 (...) a visão de participação como cooperação nas tarefas do Estado se faz presente em várias situações, onde o cidadão é participante principal, de forma que, sem a sua participação, não ocorrerá à prestação do serviço público. É uma abordagem na qual participar é colaborar, dar um pouco de si para ajudar o Estado, já tão demandado. O Estado já formula a política contando que a execução de determinada etapa se fará com o concurso da comunidade;
- e) **Dimensão funcional:** por fim, chegamos a dimensão em que nos deteremos mais amiúde, a da participação como produtora de informação útil à gestão pública. Sim, além de decidir, fruir, vigiar e colaborar, temos a participação que se envolve no *processo de gestão no fornecimento de informações que podem retornar aos gestores e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos*. Esta que será o nosso objecto de estudo.

10.4. Participação Funcional

A participação funcional fora uma tipologia apresentada, primeiro por Motta (1984) que previa como sendo a prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacional e entre níveis hierárquicos em geral. Para o autor, essas reuniões serviam para a *consulta e informação*, pois, surgiam como alternativa autónoma de participação por parte dos colaboradores. Estava então, dado o primeiro conceito de participação funcional.

Entretanto, este conceito estava virado essencialmente para uma administração pública auto referente isto é, baseava-se somente na relação entre os colaboradores e os gestores, a semelhança disso, o autor não deixa explícito a diferença com a participação conflitual que, segundo ele, baseia-se no processo de negociação colectiva entre o patronato e o sindicato de trabalhadores.

Por essas vias, passados catorze anos, Enterría (1998) vem descrever a *Participação Funcional* como actuação do cidadão fora do aparato administrativo, mas em actividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração, a título de exemplo temos consultas públicas, denúncias, propostas, reclamações relativas a prestação dos serviços públicos e petições.

Não obstante, recentemente Vinicius (2012) trouxe uma definição mais simplificada, na qual, participação funcional é uma das dimensões da participação na administração pública que actua como produtora de informação útil à gestão pública. Isto é, *é a participação que se envolve no processo de gestão, por meio do fornecimento de informações que podem retornar aos gestores e contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços públicos*. Estas informações podem ser feitas por meio das denúncias, propostas, petições e reclamações relativas a prestação dos serviços por parte do cidadão.

Todavia, sob égide das três observações, assumimos a participação funcional como sendo *a participação segundo a qual, mesmo fora do aparato administrativo os cidadãos influenciam o curso normal das actividades da administração pública, seja por denúncias ou por reclamações relativas a prestação dos serviços públicos*.

10.4.1. Importância da participação funcional

Motta (1984) ensina-nos que para participar é necessário algum conhecimento e certas habilidades. Isto varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa.

Entretanto, temos que ter em conta que boa parte desses conhecimentos são fruto da própria experiência, o que significa que não se pode esperar que só se inicie a participação quando esses requisitos estiverem preenchidos. Pelo facto de, esta

participação (denúncias e reclamações) ancorar consigo certos benefícios sociopolíticos (10.4.2.), jurídicos (10.4.3.).

10.4.2. Importância sociopolítica

Olhando para as dissertações de Machado (1982, *passim*) citado por Oliveira (1997 pp. 15-16) está revela-se uma excelente técnica de canalização e controle dos descontentamentos e frustrações dos cidadãos, facilitando uma melhor integração social e uma maior estabilidade política. Em seguida, a participação propiciaria o aumento do grau de conscientização dos indivíduos, os quais tornam-se cónscios de seus interesses e de que encontram-se habilitados a promovê-los. Imanente à participação seria o carácter pedagógico, levando ao entendimento de que consiste numa “excelente escola de formação cívica, preparando para o exercício da democracia à escala nacional”. Aliado a este aspecto “*possibilita às autoridades decididoras [sic] maior informação sobre as questões que envolvem a satisfação das necessidades colectivas*” (idem, grifo nosso).

Sob outras considerações a “introdução de mecanismos participativos [como as denúncias e reclamações] na administração pública (...) assenta na hipótese de que eles garantiriam mais ‘eficiência, eficácia e efectividade’ nas políticas públicas. Além disso, possibilitariam romper com o ‘clientelismo’ e o ‘patrimonialismo’”³³

10.4.3. Importância da sua institucionalização

Na esfera administrativa o consenso entre Administração Pública, cidadãos e sociedade civil - ou ao menos as decisões administrativas previamente negociadas, resultam do exercício do direito de participação na Administração Pública (Oliveira, 2006).

Com base em Fedozzi (s/d) citado por Silva (2004) é possível perceber que a discussão da temática “participação popular” insere-se numa problemática teórica maior, ou seja, a relação existente entre “acção institucional” e os caminhos para as mudanças estruturais na sociedade. Nesse sentido, o Estado, por meio de suas instituições, seria capaz de alterar as práticas sociais. Práticas essas, que seriam por nós resumidas nas formas quotidianas dos indivíduos interferirem de forma directa ou não na

³³ Cf. SILVA, Lessandra Da, **institucionalização de práticas participativas na Administração Pública: caminho para a democratização do poder local?** (Estudo de caso do orçamento participativo de Niterói), Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública: Fundação Getúlio Vargas, 2004, p. 19.

administração pública por meio das suas denúncias e reclamações sobre a qualidade de serviços públicos “oferecidos”.

Assim, atenção especial é dada a premissa de Motta (1984, p. 202) que, “participar não implica que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder” esse mecanismo de influência deve estar acompanhado por vias legais, neste caso a institucionalização.

Para tal, Silva (2004) prevê institucionalização de instrumentos participativos (como denúncias e reclamações), deflagrados pelo poder público administrativo, ou seja, está relacionada com a prática e a percepção dos diversos atores sociais acerca da participação e do seu papel enquanto promotor de uma “cultura democrática”. Dai, argumenta a mesma autora, que os estudos sobre a institucionalização de qualquer forma de participação do cidadão geralmente têm-se constituído como discursos que demonstram um certo optimismo com a introdução de mecanismos de participação cidadão na gestão pública, possibilitando deste modo a “eliminação” das práticas de sistemas considerados pretéritos, como o patrimonialismo e o clientelismo.

Dessa forma, assumem-se o pressuposto básico de que as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais, e a determinação em última instância, do sucesso das iniciativas voluntárias (Hay, 1999 *apud* Silva, 2004). Isto porque, as instituições públicas (Leis) podem forjar os rumos da acção colectiva, valorizando seu potencial ou aniquilando sua capacidade de acção, o mesmo acontece com a institucionalização das reclamações.

Assim a legalização das denúncias e reclamações, tem um papel central na valorização das acções e das iniciativas colectivas (1º), por meio do fornecimento das informações dadas pelos cidadãos inerentes a prestação dos serviços públicos da administração pública, e se bem canalizados e valorizados, a organização muda e melhora a sua forma de actuação (2º), isto é “possibilita às autoridades decididoras [sic] maior informação sobre as questões que envolvem a satisfação das necessidades colectivas” (grifo nosso) (Oliveira 1997, p. 15-16).

Sob mesmo panorama, se por um lado a institucionalização refere-se a um processo de cristalização de procedimentos e comportamentos, por outro a cristalização das denúncias e reclamações permitirá a adopção de um comportamento previsível na

relação entre os dos agentes administrativos e o cidadão (3º). Estabelecendo-se assim, uma da forma de minimizar o aspecto coesivo da administração (Motta, 1984). Como forma de tornar mais simples o que temos debatido, vide à diante a tabela 2.

Tabela 2. Resumo do conceito, tipologia e dimensão da participação funcional

	Morreira Neto	Paulo Modesto	Garcia De Enterria	Sylvia Di Pietro	Marcos Vinicius
Conceito de participação Funcional			Actuação do cidadão fora do aparato administrativo, mas em actividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; exemplo consultas públicas; denúncias; reclamações, exercício de acções populares; petições e propostas		é a participação que se envolve no processo de gestão, por meio do fornecimento de informações que podem retornar aos gestores e contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços públicos
Tipos de participação	Informativa; de consulta; de execução; de decisão	<p>Quanto a eficácia da sua acção:</p> <p>1-Vinculante (Decisória e Condicionadora)</p> <p>2- Não vinculante</p> <p>Quanto a matéria e a estrutura de sua intervenção:</p> <p>1- Consultiva (Individual, Colegial e Colectiva)</p> <p>2- Executiva (Co-gestão e Autónoma)</p>	Orgânica; Funcional; Cooperativa; Directa; Indirecta	Participação Directa; indirecta.	
Dimensões da participação			Dimensão Decisória; do Exercício; do Controle; cooperativa; Funcional		

Fonte: Neto (1992), Di Pietro (1993) Modesto (2002), Enterria (1998), Vinicius (2012).

10.5. Denúncias e reclamações: uma visão teórica da sua inserção na Administração Pública

Pretende-se com este subtítulo, olhar o conceito de denúncias e reclamações: suas origens etimológicas, sua necessidade de existência, o papel dos cidadãos e os benefícios que a Administração Pública pode tirar dessas formas de participação. Finalmente, far-se-á uma análise e descrição dos mecanismos disponíveis para a manifestação de insatisfação dos cidadãos em Moçambique, como também as respectivas legislações que os sustentam.

10.5.1. Porque que é que os cidadãos reclamam?

A falta de informação, qualidade, tempo de espera e o mau atendimento são algumas das preocupações que fazem com que os cidadãos reclamem à administração pública. Isto é *insatisfação* destes para com o serviço público.

Com base no pensamento de Fornell e Wernerfelty (1987, p. 338) a insatisfação é um “estado de desconforto cognitivo ou afectivo causado por um retorno insuficiente relativamente aos recursos despendidos pelo cliente na fase do processo de compra ou consumo”. Deste modo, a insatisfação resulta da prestação dos serviços públicos e este da qualidade dos serviços públicos e por sua vez a qualidade dos serviços resulta da comparação das expectativas com as experiências: se as expectativas são atingidas ou excedidas a qualidade percebida é considerada satisfatória, (Carvalho 2008).

Porém, “diversos autores consideram que as expectativas relativamente a um determinado atributo do serviço não ocorrem a um único nível, que envolvem diferentes elementos, incluindo o serviço desejado, adequado, previsto, e mesmo a existência de uma zona de tolerância, que cai entre o nível adequado e o desejado” Carvalho (idem, p. 40). Todavia, a reclamação dos cidadãos provém das *irregularidades, abusos, “mau” atendimento, tempo de espera no atendimento e falta de informação*, em suma a *insatisfação do cidadão para com a actuação da administração*, que resulta como outra dito da qualidade dos serviços públicos.

Quando dizemos que estamos diante de um serviço de qualidade? Responder a essa questão permite fundamentar o motivo das reclamações feitas pelos cidadãos. Por isso, poder-se-ia usar vários modelos de medição ou avaliação dos serviços públicos deste, o Pseudo-relacionamento³⁴ ou Qualidade Relacional³⁵), assumirmos aqui o modelo trazido por, o Berry e Parasuraman (1991) no seu modelo de qualidade dos serviços, na medida em que os consumidores reconhecem que nem sempre é possível atingir as suas

³⁴ Trazido por Gutek (2000), argumentando que o pseudo-relacionamento pode ser perspectivado como uma série de episódios – encounters/moments of truth, ou seja, sucessivas interações individuais entre o cliente e o fornecedor do serviço. Estes contactos sucessivos envolvem diferentes prestadores, esperando-se que cada um deles seja funcionalmente equivalente aos outros.

³⁵ Desenvolvido por Gummesson (1987), segundo o qual nos modelos dinâmicos para analisar a percepção da qualidade do serviço as interações podem ocorrer entre pessoas, máquinas ou sistemas, são consideradas pela linha de investigação da escola nórdica de marketing de serviços como o fenómeno básico da qualidade e da criação de valor, podendo ser de natureza contínua ou discreta. Tal como Carvalho (2008) afirma, no contexto dos serviços, a interacção é estudada em termos de episódios, actos e relacionamentos. Trata-se de uma perspectiva dinâmica da qualidade, sendo que a percepção da qualidade em cada fase reflecte a percepção da fase anterior, alterando continuamente a imagem que o cliente forma acerca desse fornecedor de serviço, evoluindo para uma percepção global da qualidade.

expectativas, admitindo, então, um nível inferior de serviço, perfazendo com isso o conceito de zona de tolerância. (caso o inquérito mostre isso).

Sem olvidar dos aspectos pertinentes acima realçados, Moreira³⁶ explica que a essência das reclamações estão exactamente nas expectativas dos cidadãos não realizadas pela instituição, por suas palavras: “*nós atraímos as pessoas, criamos expectativas e nos tornamos responsáveis por isso (...) As pessoas criam expectativas porque CONFIAM em nós e no nosso trabalho (...) Mais do que uma função ou obrigação, a gestão de reclamações é uma Filosofia que deve estar entranhada em toda a instituição*”.

10.6. Mecanismos existentes e o panorama institucional de Moçambique – 1975 à 2014

10.6.1. Panorama Institucional

Para além do elucidado no contexto de análise (VII) e a importância de sua institucionalização (7.3.), aqui, dá-se especial atenção, a evolução das legislações consultadas (desde 1975 ao presente) e a respectiva integração ou não, das denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos no quadro jurídico moçambicano. Não queremos com este ponto negligenciar a componente informal já referenciada na contextualização, pelo contrário, evidenciar a base legal que permite o cidadão, individualmente ou de forma colectiva, exercer uma influência sobre a administração, na melhoria dos serviços públicos.

Assim, vimos que a Constituição de 1975 não previa nenhuma forma de participação administrativa, muito ainda, a participação funcional (denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos), sendo que as razões consubstanciam-se pelo facto de ser neste contexto que iniciou-se com medidas conducentes ao estabelecimento e institucionalização da participação dos cidadãos na vida social (participação comunitária) e política do país (participação política)³⁷.

³⁶ Cf. MOREIRA, Roberto Resende, **A Gestão da Reclamação: Como Subsídio para a tomada de Decisão**, 3º seminário: a cidadania participava na administração pública e as ouvidorias. Disponível em: www2.esporte.gov.br/arquivos/ouvidor. Acesso em: 3/06/14-16h.38’.

³⁷ Vide em ADALIMA, José, **Espaços criados ou reivindicados? Uma análise da participação em Moçambique, Economia, Política e Desenvolvimento**, Revista Científica Inter-Universitária, Maputo, Vol.1, nº 1, 2010, p. 55.

Vimos também, que era devido as necessidades e/ou prioridades dos cidadãos para com a administração, que as reclamações não eram em torno da “má” prestação dos serviços públicos mas sim da ausência destes.

Progressivamente, é com a Constituição de 1990 que começamos a ver os primeiros passos para a institucionalização da participação funcional, consubstanciado pela Lei de Petição (Lei 2/96 de 4 de Janeiro) que vem suportar o artigo 80, número 1 da Constituição de 90 que consagra o princípio segundo qual os cidadãos têm “o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante a autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral” mais concretamente, o capítulo I, artigo 2, alínea d) explicita que, petição não é somente a reclamação, como também “a exposição com o fim de expressar um ponto de vista que se considere relevante para a apreciação, ponderação ou revisão de uma determinada medida, ou para denúncia de irregularidades e anomalias no funcionamento dos serviços públicos”.

Passados cinco anos, é aprovado o Decreto 30/2001 de 15 de Outubro (Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública) que dentre vários aspectos de índole funcional, traz a noção de *princípio da participação dos particulares*³⁸ que passamos a citar: “os órgãos e instituições da administração pública promovem a participação das pessoas singulares e colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que disserem respeito” (grifo nosso).

Porém, a mesma lei no seu capítulo I, artigo 1, alínea j) considera “*reclamação: impugnação de um acto administrativo ou decisão perante o autor, visando a sua revogação ou alteração*”, isto é, a reclamação vigente na administração pública em termos legislativo, neste caso, é apenas referente aos actos administrativos que o cidadão não concorda.

Sendo verificável, não só ausência do direito a denúncia, como também a reclamação inerente a prestação dos serviços públicos.

Sob o mesmo aspecto, mais tarde pode-se verificar também a ausência deste aspecto na Constituição de 2004. Pois, vemos somente, a existência do papel de Provedor de

³⁸ Capítulo I, artigo 9.

Justiça como um órgão de defesa dos cidadãos na actuação da administração pública, tal como vem clarificado no capítulo III, artigo 256.

Para o papel do Provedor de Justiça, é pertinente termos em conta que, este órgão não tem um poder decisório sobre as reclamações e denúncias feitas pelos cidadãos sobre a prestação dos serviços públicos, isto é, “o Provedor de Justiça aprecia os casos que lhe são submetidos, sem poder decisório, e produz recomendações aos órgãos competentes para reparar ou prevenir ilegalidades ou injustiças”³⁹.

Ressaltando deste modo que, o Provedor tem limites de intervenção, ou mesmo não tem a competência para anular, revogar ou modificar os actos dos poderes públicos. Por isso, não manda nem impõe, antes sugere, recomenda, convence pela força da razão e persuade pela boa fundamentação sobre as posições assumidas em defesa dos direitos dos cidadãos⁴⁰. Deste modo, o que devemos esperar da figura do Provedor de Justiça?

Percebe-se de acordo com a Constituição de 2004 que, “se as investigações do Provedor de Justiça levarem à presunção de que a administração pública cometeu erros, irregularidades ou violações graves, informa à Assembleia da República, o Procurador-Geral da República e a autoridade central ou local com a recomendação das medidas pertinentes”⁴¹.

Todavia, pretende-se clarificar que o cidadão tem essa prerrogativa de encaminhar a sua reclamação e denúncia ao Provedor de Justiça e este a Assembleia da República, ou seja a Assembleia da República por meio da sua Comissão de Petições, Queixas e Reclamações tem a competência de “elaborar periodicamente um relatório de análise do grau de satisfação das preocupações expressas pelos cidadãos por via de petições enviadas à Assembleia da República”⁴². Por conseguinte, “quando as petições se referirem a questões de tramitação judicial ou que tenham ou que tenham tramitado em julgado, a comissão endereça a matéria ao Procurador-Geral da República, solicitando uma informação sobre a sua decisão”⁴³.

³⁹ Constituição da República de Moçambique, Capítulo III, artigo 259, número 1.

⁴⁰ Gabinete do Provedor de Justiça, O provedor de Justiça na defesa do cidadão, Maputo, 2013.

⁴¹ Capítulo III, artigo 259, número 2.

⁴² Capítulo VI, secção III, Artigo 92, número 1, alínea c) da Lei nº 17/2013 de 12 de Agosto (Aprova o Regimento da Assembleia da República)

⁴³ Idem, número 2.

Deste modo, há necessidade de se buscar outras legislações que possam suportar o nosso fenómeno no actual período. Assim, com base na Lei nº 22/2009 de 28 de Setembro (Lei do Consumidor) existe duas formas dos cidadãos reclamarem e denunciarem sobre a prestação dos serviços públicos. Primeiro, por meio de *Instituições de promoção e tutela dos direitos do consumidor* (Associações de Consumidores, no nosso caso temos a DECOM) e segundo pelo Ministério Público.

Para o caso da primeira instituição (de promoção e tutela dos direitos do consumidor), o capítulo VI, artigo 34, alínea I), prevê o “direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contravencional, quando o requeiram, apresentando memoriais, pareceres técnicos, sugestão de exames ou outras diligências de prova até que o processo esteja pronto para decisão final”.

No que tange ao Ministério Público, incumbe o papel da defesa dos consumidores no âmbito da Lei do consumidor e no quadro das respectivas competências, intervindo em acções administrativas e cíveis tendentes à tutela dos interesses individuais homogêneos, bem como de interesses colectivos ou difusos dos consumidores.

Não obstante, com a Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto (Quadro Jurídico do Procedimento Administrativo), podemos verificar no capítulo III, artigo 18, número 1, que existem garantias dos administrados face a actuação da administração. Sendo que, é clarividente a componente denúncias, porém a reclamação aqui prevista adquirir dois sentidos, primeiro a *reclamação* como sendo impugnação de um acto administrativo ou decisão perante o autor, visando a sua revogação ou alteração, segundo, é a reclamação como uma alternativa dirigida ao Provedor de Justiça.

Não menos importante, e com cariz adequado ao nosso objecto de estudo, a Lei de Bases Gerais de Organização e Funcionamento da Administração Pública (Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro) no capítulo I, secção II, artigo 11, alínea d) o cidadão tem o privilégio da denúncia de irregularidades. Por conseguinte, é mais claro quando recorremos ao número 4 do respectivo artigo, ao se prever que, “as instituições devem dispor de livros de reclamações e caixas de sugestões e, sempre que possível, de uma linha verde gratuita e terminais electrónicos, através dos quais os cidadãos possam

interagir com os dirigentes, avaliar os serviços prestados, e apresentar petições, queixas, reclamações ou sugestões com vista à melhoria de serviço”.

Para simplificar os aspectos acima arrolados, vide abaixo a tabela 3. Na primeira coluna constam as normas jurídicas consultadas, na segunda, sob denominação Denúncia constam as afirmações (*Sim*) para referir a existência deste elemento e (*Não*) para referir a sua ausência; no que respeita a terceira coluna, Localização, procura-se identificar o título, capítulo, secção, subsecção e artigo e número onde consta o elemento em estudo, denúncia; O mesmo segue-se para a quarta e quinta coluna que dizem respeito a Reclamação.

Tabela 3. Resumo do panorama institucional das denúncias e reclamações

Norma jurídica	Denúncias	Localização	Reclamação	Localização
Constituição de 1975	Não		Não	
Constituição de 1990	Sim	Art. 80, nº 1	Sim	Art. 80, nº 1
Lei nº 12/92 de 9 de Outubro (altera alguns artigos da constituição de 1990)	Não		Não	
Lei 2/96 de 4 de Janeiro (lei de petição)	Sim	Cap. I, Art. 1 e 2 alín. d)	Sim	Cap. I, Art.1 e 2 alín. c)
Decreto 30/2001 de 30 de Abril – Normas de funcionamento dos serviços da Administração pública	Não		Não	
Constituição 2004	Não		Não ⁴⁴	
Lei 7/2006 de 16 de agosto (âmbito de actuação, Estatuto, competências e processo de funcionamento do provedor de justiça)	Sim		Sim	
Lei nº 22/2009 de 28 de Setembro (Lei do consumidor)	Sim	Cap. VI, art. 34, alín. l)	Sim	Cap. VI, artigo 34, alín. l)
Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto (Quadro jurídico do procedimento Administrativo)	Sim	Cap. III, art. 18, nº 1, alín. h)	Sim	Cap. III, art. 18, nº 1, alín. i) ⁴⁵
Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro (Lei de bases gerais de organização e funcionamento da administração pública)	Sim	Cap. I, sec. II, art. 11, nº 1, alín. d)	Sim	Cap. I, sec. II, art. 11, nº 4
Lei nº 17/2013 de 12 de Agosto (Aprova o Regimento da Assembleia da República)	Sim	Cap. VI, sec. III, Art. 92, nº 1, alín. c)	Sim	Cap. VI, sec. III, Art. 92, nº 1, alín. c)

Fonte: Elaboração própria com base nas legislações supra citadas

⁴⁴ Abre-se excepção à existência do provedor de justiça com a função de garantir os direitos dos cidadãos.

⁴⁵ Dirigida ao Provedor de Justiça.

10.6.2. Mecanismos existentes

Desde a aprovação do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro com o pressuposto de criar uma Administração Pública ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, das necessidades dos cidadãos e da sociedade em geral, das preocupações permanentes na modernização administrativa preconizada no programa do governo e consubstanciada pela aproximação da administração aos utentes, pela prestação dos melhores serviços, pela simplificação dos procedimentos e ao aumento da qualidade de gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado, foi imperioso categórico a existência das linhas verdes (10.6.2.1), livros de sugestões e reclamações (10.6.2.2), Reclamação oral (10.6.2.3) e Caixa de reclamação (10.6.2.4).

10.6.2.1. Linhas Verdes

De acordo com o capítulo VI, secção III, artigo 44, número 1, Decreto 30/2001 de 15 de Outubro os serviços da administração pública devem dispor de uma ou mais linhas telefónicas para o uso específico do público, designas por *linhas verdes*. E com efeito, o número 2 do referido artigo prevê a instalação deste mecanismo, porém, de forma que não permita chamadas internas para o exterior, garantindo assim a total disponibilidade para o exterior.

Este Decreto prevê ainda que a existência dessas linhas devem ser divulgadas por todos os meios, devendo constar obrigatoriamente nas listas telefónicas (*idem*, número 3). Com fundamentos semelhantes, a Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro no Capítulo I, secção II, artigo 11, número 4, obriga a existência nas instituições publicas, de livros de reclamações e caixa de reclamações e, sempre que possível, uma linha verde gratuita e terminais electrónicos, através dos quais dos quais os cidadãos possam interagir com os dirigentes, avaliar os serviços prestados, apresentar petições, queixas, reclamações ou sugestões com vista a melhoria de serviço.

10.6.2.2. Livro de sugestões e reclamações

O livro de reclamações constitui um dos instrumentos que tornam mais acessível o exercício do direito a queixa, ao proporcionar ao consumidor a possibilidade de reclamar no local onde ocorreu o conflito.

O artigo 45 do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro impera a existência nos serviços da administração pública, de um livro de sugestões e reclamações nos locais onde seja efectuado o atendimento do público, devendo a sua existência ser divulgada aos utentes.

Paralelamente, o mesmo livro só pode ser utilizado, de acordo com o número 2 do referido artigo, depois de autenticado mediante os termos de abertura e de encerramento, a rubrica das folhas e a sua enumeração. Cabendo a autenticação do mesmo à competência do secretário permanente, director provincial, administrador de distrito ou chefe do posto administrativo, competência que pode ser delegada aos dirigentes das instituições subordinadas (nº 4).

Desta forma é necessário incentivar e encorajar a sua utilização, introduzindo mecanismos que tornem mais eficaz enquanto instrumento de defesa dos consumidores ou utentes.

10.6.2.3. Reclamação Oral

Recorrendo ao artigo 49 da lei acima descrita, o cidadão que não saiba ou não possa escrever na língua oficial pode utilizar gratuitamente os serviços dum funcionário ou de qualquer pessoa para formular a sua sugestão ou reclamação por escrito. Por conseguinte, os trâmites legais seguem a mesma linha do uso do livro de reclamações.

10.6.2.4. Caixa de Reclamação

A caixa de reclamação é um dos instrumentos previstos para a inserção das denúncias, irregularidades ou reclamações dos cidadãos contra a Administração Pública. Tal instrumento é objecto de análise do Ministério da Administração Estatal, na pessoa jurídica do inspector-Geral, por meio da “avaliação da implementação da legislação sobre petições e seu tratamento” (2010, p. 8).

10.6.3. Forma de Tratamento

A empresa deve tratar as reclamações dos consumidores em dois níveis, individualmente e de forma agregada. O tratamento individual visa recuperar o serviço, buscando trazer o nível de satisfação do cliente para o patamar de antes da ocorrência da falha no serviço, e evitar acções legais contra a empresa. Já a análise agregada das reclamações tem como principal objectivo identificar as falhas mais comuns, permitindo a correcção das causas, bem como identificando novas oportunidades de actuação. Como descreve Schibrowsky e Lapidus (1994) resolver uma reclamação individual é importante mas ataca os sintomas ao invés das causas. O objectivo da análise agregada é identificar e eliminar as causas.

Quando falamos dos livros, caixas de reclamações e linhas verdes por exemplo, estamos diante de uma reclamação de nível individual, por outra, quando nos referimos aos abaixo assinados estamos por excelência, mediante uma reclamação agregada.

Deste modo, para além do acima exposto, nos livros de reclamação e sugestão o artigo 46 do decreto 30/2001 de 15 de Outubro prevê que o reclamante (individual) deve ser entregue uma cópia da reclamação ou sugestão, como também as reclamações devem ser respondidas num prazo máximo de 30 dias pelo serviço reclamado.

Ademais, após a leitura das reclamações ou sugestões o dirigente da respectiva unidade orgânica deve tomar medidas da sua competência para sanar as irregularidades confirmadas e encaminhar às entidades competentes as que ultrapassam a sua competência.

Sendo que, a fiscalização é feita pelos Serviços de Inspeção que devem obrigatoriamente analisar os livros de reclamação e verificar as medidas tomadas. Neste caso é feita pela Inspeção Geral Administrativa do Estado sob tutela do Ministério da Administração Estatal⁴⁶. Onde este último órgão, na pessoa jurídica do Ministro que superintende a área, apresentará periodicamente ao Conselho de Ministros, informação escrita (relatórios) sobre as sugestões e reclamações recebidas e tratadas (c.f. artigo 51 do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro).

10.6.4. Valorização

A análise da valorização das denúncias e reclamações assentam em alguns aspectos como:

- a) O encaminhamento legal, isto é, o seguimento daquilo que esta por lei, estabelecido;
- b) Aceitação das preocupações dos cidadãos;
- c) Apresentação de uma resposta rápida para as reclamações;
- d) Disponibilização de canais de fácil acesso para os cidadãos reclamarem (Boshoff 1997, Tax, Brown e Chandrasheka 1998 *apud* Ferreira 2004).

⁴⁶ De acordo com O guião do inspector (2010), este tem o papel de avaliar o tipo de reclamações e petições mais frequentes, suas razões, ilações a tirar e conclusões.

10.6.4.1. Problemas inerentes à valorização das denúncias e reclamações

Embora institucionalizado e valorizado e necessário elencar alguns entraves que permitem a imaterialização da finalidade das D e R, que podem ser visto sob ponto de visto do cidadão (a), sob ponto de vista da própria administração pública (b).

a) Do ponto de vista do cidadão

Sob o ponto de vista daqueles que irão participar, Machado (1982, p 37 apud Oliveira 1997, p. 16) explicita que participar significaria empregar tempo e energia nessa actividade, fazendo com que muitos potenciais participantes desistam de assim agir, em virtude do escasso tempo disponível. Uma vez participando, podem considerar tempo perdido as horas em que passaram discutindo os assuntos públicos, se restar claro, o rendimento escasso ou nulo dessas situações. Em zonas urbanas e suburbanas não haveria uma população constante, dificultando o nível de compromisso dessa população na realização colectiva dos objectivos comuns.

Na mesma Motta (1984, p. 202) explica que “este aspecto parece essencial visto que a participação implica num alto grau de envolvimento e, com frequência, o envolvimento implica um desgaste emocional ou mesmo físico”.

b) Do ponto de vista da Administração Pública

No ponto 8, viu-se os vários benefícios que a administração pode tirar com a existência e legalização dos mecanismos que permitam a exposição das denúncias e reclamações. Ora, se a Administração tem todos esses benefícios advindo das denúncias e reclamações, donde provem o problema da não valorização destes aspectos?

Em primeiro lugar esta o que Motta (1994) chama de “Resistência”, isto é, embora sejam visíveis os benefícios ocorridos no seio da administração, por consequência das denúncias e reclamações, surge o fenómeno “resistência” que se fundamenta pela:

- a) Cultura: uma formação judaico-cristã que associa erro a punição, embora não seja típico de todas as culturas, há no seio da administração o medo da represália na aceitação do erro por parte do agente público;
- b) Inércia: segundo o qual consertar dá trabalho;
- c) Auto protecção: atender nos expõe ao conflito;

- d) Medo: assumir o erro é expor a própria incompetência;
- e) Genética: o erro é o desvio da programação da natureza que nos preparou para o acerto;
- f) Institucionalização: ausência do institucionalismo das reclamações e denúncias na administração faz com que tal facto não seja matéria de valorização dos agentes públicos.

Em segundo lugar, “a participação tenderia a reduzir a eficiência dos serviços, alargando o processo decisório, além de fomentar a irresponsabilidade dos órgãos de gestão, pois encontrariam nela ‘uma desculpa fácil para não se comprometerem com uma decisão responsável [...]’” (Motta *Ibidem*, p. 17). Num segundo plano o mesmo autor alega que participação poderia gerar um excesso de informação para os responsáveis pelas instâncias decisórias, fato que seria contornável pela filtragem do conteúdo dessas informações sem no entanto contar que, a participação poderia levar ao sacrifício da democracia representativa.

Em suma, neste capítulo fizemos uma exposição sequenciada de uma temática maior que é a participação administrativa, passando por uma mediana (participação funcional) para chegar as denúncias e reclamações e os mecanismos pertinentes que permitem a sua canalização e valorização com vista a melhoria da prestação dos serviços públicos. Adiante, mostrou-se também importante a necessidade de se trazer todas as legislações que abrem espaço à exposição da insatisfação dos cidadãos.

10.7. Implicações na qualidade dos serviços públicos

Um dos principais desafios que se coloca à Administração Pública prende-se com a criação de valor para os cidadãos e empresa. “O serviço público envolve três partes – a própria entidade pública, o cidadão-cliente e a sociedade, isto é, a provisão dos serviços pela entidade, a percepção da qualidade, o *feedback* dado pelo cidadão e o valor que esse serviço traz para a sociedade” (Morreria, *id. Ibid.*), mas no nosso caso o importante é perceber como as reclamações e denúncias (*feedback*) feitas pelos cidadãos influenciam para a melhoria dos serviços.

Isto porque uma das partes envolvidas neste caso os cidadãos, devem ser vistos como um elemento importante na gestão e na avaliação da qualidade dos serviços em geral, e

dos serviços públicos em particular e isto é em parte feito a partir das denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos.

Com efeito, Dawes e Rowley 1999 *apud* Carvalho (2008) advogam que a literatura sobre a qualidade do serviço procura identificar as suas dimensões, ou os atributos que geram avaliações positivas pelos clientes, por exemplo, têm focado a identificação das dimensões da qualidade do serviço, ou os aspectos da experiência do serviço que são centrais em gerar avaliações positivas pelo cliente da qualidade do serviço. Isto é sintomático da preocupação com a definição e compreensão dos conceitos positivos tais como qualidade e satisfação, em vez dos conceitos negativos tais como insatisfação.

Contudo, a participação funcional (denúncias e reclamações) têm um contributo fundamental na prestação dos serviços públicos devido o feedback (informação) dada pelos cidadãos. Tal como Moreira (*op. Cit.*) afirma, só se reclama daquilo que se ama, ou seja, só reclamamos quando no fundo, acreditamos que possamos fazer diferença.

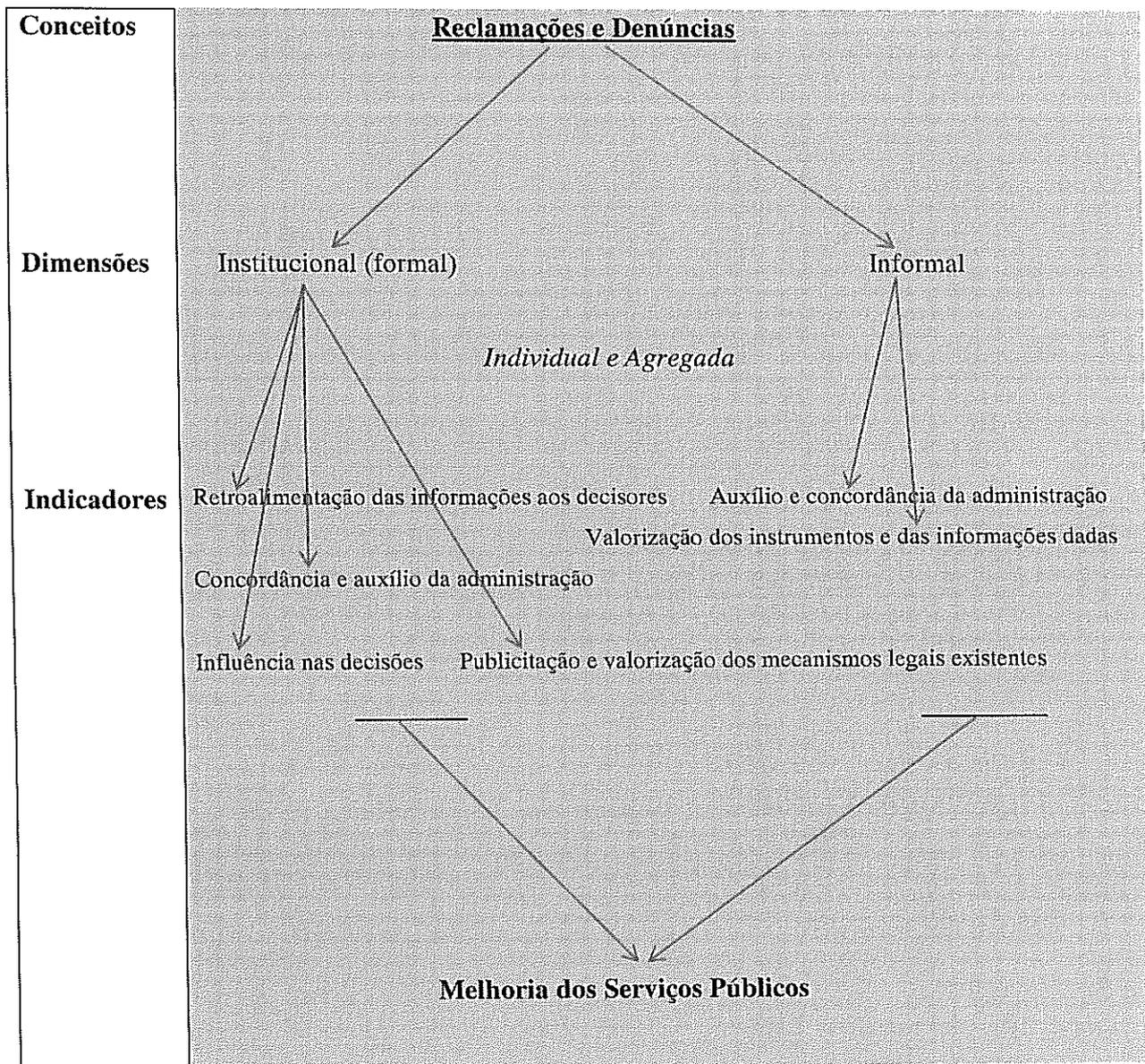
Por esse motivo, o autor explica que o reclamante é uma pessoa que diz: “*eu confiei em vocês, vocês falharam comigo, eu estou louco para que vocês consertem a situação para que eu possa continuar confiando*”. Isto para enfatizar a necessidade de se aproveitar e canalizar correctamente as denúncias e reclamações com vista a melhorar os serviços públicos porque este é de facto o objectivo do cidadão ao reclamar. Pois, o conhecimento adquirido nos atendimentos à reclamações são a mais barata e confiável fonte de informações que uma empresa pode ter.

Em suma, teremos a melhoria ou qualidade na prestação quando houver a retroalimentação das informações para decisores e influência nas decisões, auxílio e concordância da administração, isto é, aceitação das preocupações dos cidadãos, valorização dos instrumentos e das informações dadas, Publicitação e valorização dos mecanismos legais existentes.

Com objectivos de simplificarmos a leitura do nosso fenómeno apresenta-se de seguida o modelo de análise, evidenciado pela figura 2.

11. MODELO DE ANÁLISE

Figura 2. Apresentação do modelo de análise construído com base nos conceitos, hipóteses e pressupostos da pesquisa.



Fontes: adaptado de Paulo Modesto (2002); Marcos Vinicius (2012); Silva (2004); Amaral (2008) e Caetano (2007).

CAPÍTULO III

12. METODOLOGIA

12.1. Tipo de pesquisa

Para a classificação da pesquisa, toma-se como base a taxinomia apresentada por Vergara (2000), que qualifica em relação a dois aspectos: *quanto aos fins* e *quanto aos meios*.

- a) **Quanto aos fins**, será um cruzamento da pesquisa exploratória, explicativa e aplicada.

Exploratória porque para o nosso contexto (Moçambicano) a participação administrativa ou dos cidadãos na administração pública é uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado por sua natureza de sondagem. Sendo que é igualmente verificável a ausência de um estudo acerca das práticas de participação funcional dos cidadãos, mais concretamente as denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos e sua implicação nos serviços públicos na Empresa Electricidade de Moçambique na cidade de Maputo.

Ao que se refere o carácter *explicativo*, isto deve-se ao facto de pretender-se tornar inteligível a forma como os cidadãos participam na administração pública, a forma como são levadas a cabo as denúncias e reclamações feitas pelo cidadão à EDM, e sobretudo a importância da institucionalização dessas práticas.

Para o caso da componente *pesquisa aplicada*, é fundamentalmente movida pela necessidade de resolver um problema concreto, neste caso a prestação dos serviços públicos por parte da EDM.

- a) **Quanto aos meios**, far-se-á um cruzamento da pesquisa bibliográfica, documental e de campo⁴⁷.

Onde esta última inclui entrevistas, aplicação de inquéritos por questionário e observação não participante. Por outra, a *bibliográfica* referimo-nos ao material publicado acerca do nosso objecto de análise, tais como livros, revistas, jornais, artigos e revistas electrónicas. Quanto a *pesquisa documental*, será levado a cabo o

⁴⁷ Pesquisa de campo segundo Vergara (2000, p. 47) “é uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenómeno ou que dispõe de elementos para explica-lo”.

levantamento dos documentos conservados no interior dos órgãos públicos ou outros entes (especificamente a EDM-Maputo) sobretudo os regulamentos, circulares, ofícios, comunicações informais entre outros.

12.2. Universo e Amostra

Nesta fase do trabalho trata-se “de definir toda a população amostral [sic]. Entenda-se aqui, que, população não é o número de habitantes de um local, como é largamente conhecido o termo, mas um conjunto de elementos (empresas, produtos ou pessoas por exemplo)” (Vergara, 2000, p. 50). Enquanto a amostra, segundo a mesma autora, é uma parte do universo (população) escolhida por algum critério de representatividade.

Assim, o nosso **universo populacional** será a empresa Electricidade de Moçambique, delegação da cidade de Maputo, e os seus consumidores.

Primeiro, por ser a única empresa pública em Moçambique orientada para a prestação dos serviços de energia eléctrica e segundo por ser actualmente, segundo à nossa observação, uma das organizações que tem sido alvo de inúmeras reclamações referentes ao fornecimento dos seus serviços.

No que tange a escolha da **amostra**, que é parte do universo populacional escolhido, por um lado optámos por seguir o critério apresentado por Vergara (2000) neste caso, a amostra não probabilística⁴⁸ por *acessibilidade* (a) e por *tipicidade* (b):

a) Por acessibilidade

Longe de qualquer procedimento estatístico selecciona-mos elementos pela facilidade de acesso a eles, porém que estejam ou tenham um conhecimento sobre a institucionalização das denúncias e reclamações, isto deve-se principalmente ao objecto em análise. São eles, os representantes da Associação da Defesa dos Consumidores, a Ordem dos Advogados e a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA).

b) Por tipicidade;

⁴⁸ Para este aspecto Vergara (2000) aponta dois critérios de selecção da amostra, probabilístico e não probabilístico. Sendo que o primeiro, diz respeito a amostra aleatória simples, estratificada e conglomerado. E o segundo refere-se a amostra por acessibilidade e por tipicidade.

Sendo que considera-se a selecção dos elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo, e para tal recorreremos a três grupos:

- Selecção do gestor do departamento jurídico, de comunicação, provedor de clientes, recursos humanos e planeamento estratégico;
- Selecção dos trabalhadores ligados directamente com o atendimento ao cliente e que estão vinculados há mais de três anos com Empresa Electricidade de Moçambique. Esse tempo é relevante justamente pelo tempo escolhido para a pesquisa (2012-2014) e pela qualidade de informação que daí podemos extrair;
- Finalmente, escolheu-se o número de 100 consumidores de dois bairros diferentes (Luís Cabral e Coop) para percebermos a forma como os clientes-cidadãos expõem as suas D e R, os mecanismos usados, o *feed back* dado e percepção que têm da prestação dos serviços públicos.

12.3. Colecta de dados

Após apresentação do tipo de pesquisa, do universo populacional e a amostra, primamos pela colheita de dados por meio de:

- a) Livros, dicionários, revistas electrónicas e jornais com assuntos pertinentes às denúncias e reclamações dos cidadãos para com a AP (pesquisa bibliográfica), com objectivo de conhecermos e integramos os aspectos teóricos aí apresentados;
- b) Lei, regulamentos, planos estratégicos, ofícios e circulares inerentes a maneira de actuação da Administração Pública perante o cidadão e a forma como os cidadãos expõem as suas reclamações e denúncias à Administração (pesquisa documental);
- c) Entrevistas semiestruturadas com os funcionários da EDM (como fonte primária), a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), a Ordem dos Advogados de Moçambique e a Associação de Defesa do Consumidor de Moçambique (DECOM), com intuito de percebermos o seu ponto de vista acerca do espaço previsto para a exposição das denúncias e reclamações dos cidadãos e a forma como são encaminhadas essas preocupações. Onde finalmente, estabelecesse as implicações que estas práticas têm na

prestação dos serviços públicos na Electricidade de Moçambique (pesquisa de campo).

Claramente, recorreu-se a outras instituições e personalidades com conhecimento sólido sobre a matéria em estudo, dado que trata-se de um problema de cariz público e que toda a intervenção e ajuda foi uma mais-valia.

12.4. Tratamento de dados

Com ênfase na colheita de materiais como livros, relatórios, revistas, legislações, entrevistas entre outros, optou-se pelo **método hipotético-dedutivo**⁴⁹ pela forma como este olha para os aspectos a pesquisar, isto é para “tenta explicar a dificuldade expressa no problema, onde são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas” (Gil 2008, p. 13).

Sem no entanto esquecer que trata-se igualmente de uma técnica, passível de uso integrativo da técnica probabilística e não probabilística, o que nos garante um avanço significativo no âmbito da captação da essência dos nossos elementos.

Ademais, as reclamações e denúncias relativas a prestação dos serviços públicos são práticas do quotidiano, e como tal é fundamental o uso da **Abordagem Multi-metodológica**⁵⁰ (AMM) isto é, para uma parte da nossa amostra (funcionários da EDM) usou-se o método qualitativo, para perceber a lógica da tramitação dos processos de reclamações, seu modo de valorização até a influência nas decisões sobre a melhoria dos serviços prestados e, para outra parte (100 utentes/clientes desta empresa, escolhido de forma aleatória) usou-se o método quantitativo, com intuito de se auferir qual é o meio usado por estes para expor e encaminhar as suas preocupações.

Lembrando, AMM parte do princípio de que não existe um método específico que seja mais apropriado, e sim que todos os métodos tem falhas, vantagens e que podem ser compensadas ou reunidas num mesmo programa de pesquisa, (Iglesias e Alfinito, 2006).

⁴⁹ Em outros planos, método hipotético-dedutivo “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 106)

⁵⁰ A AMM Surge como resultado das controvérsias envolvidas entre os dois movimentos anteriores – a pesquisa quantitativa, que dominou a maior parte do século XX, e a reacção do foco qualitativo características das duas últimas décadas. Tashakkori e Teddlie (2003) *apud* Iglesias e Alfinito (2006).

12.5. Limitações do método

Apesar das vantagens do uso deste método principalmente o carácter provisório das hipóteses, a tentativa de falseamento e a sua posteriori confirmação, este é um método científico e como todos carrega consigo algumas limitações:

- Nas Ciências Sociais, a utilização desse método mostra que nem sempre podem ser deduzidas consequências observadas das hipóteses (Gil, 2008);
- É possível que o grupo seleccionado (a amostra) não tenha sido os mais representativos do universo estudado, mas esse é um risco de qualquer processo de investigação científica.

Com objectivos de aplicar estes procedimentos científicos-metodológicos à realidade da nossa instituição, descreveremos a seguir, a génese, evolução e estágio actual da EDM, com vista a boa compreensão na fase de análise de dados.

CAPÍTULO IV

13. ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE: GÉNESE, EVOLUÇÃO E ESTÁGIO ACTUAL

13.1. Génese

A EDM como Empresa Estatal foi criada em 27 de Agosto de 1977, há sensivelmente dois anos depois da independência de Moçambique. O seu objectivo era o estabelecimento e a exploração do serviço público de Produção, Transporte e Distribuição de energia eléctrica. Uma das suas primeiras tarefas foi a de agregar todos os centros de produção num corpo único, de modo a melhorar a satisfação das necessidades de energia eléctrica para o desenvolvimento da agricultura, indústria, serviços e consumo doméstico, nas condições difíceis de então⁵¹.

Nesta altura, o Estado prosseguiu na sua política fiscal, dentre outros serviços públicos, a disponibilização de electricidade para todo o povo a custo, muito baixo. Esta prática prevaleceu anos, onde a produção e distribuição de energia eléctrica foi realizada a custos que não eram recuperados no preço final ao consumidor. Como parte das consequências da combinação de vários factores adversos, a qualidade da energia fornecida baixou. O princípio da gestão empresarial baseada no lucro foi descurado a favor da intervenção centralizada na determinação dos preços (idem).

13.2. Evolução

Foi dentro do contexto de Reestruturação da Economia do País que, em 1995, a EDM foi transformada em Empresa Pública, através de Decreto 28/95 de 17 de Julho, herdando um encargo do serviço da dívida associado a investimentos realizados e em curso de difícil retorno do capital⁵².

Entende-se por Empresa Pública como uma entidade de natureza empresarial criada pelo Estado nos termos da Lei 6/2012 de 8 de Fevereiro (Aprova o regime jurídico das empresas públicas), sendo também uma pessoa colectiva dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

⁵¹ Informação Histórica: como surgiu a EDM, disponível em:
<http://edm.co.mz/index.php?view=article=pthistoria>

⁵² Nova Gestão da Empresa, disponível: <http://edm.co.mz/index.php?view=articlecatid=37AaEmpresa>.

E com a mudança do modo de gestão da Empresa, iniciou-se um trabalho de reorganização, tomando em consideração os principais problemas, preocupações e constrangimentos de cada momento, perspectivas e desafios bem como as orientações definidas para o sector eléctrico no quadro do plano quinquenal do Governo (idem).⁵³

As atenções focalizaram-se na reabilitação das infra-estruturas danificadas durante a guerra, na melhoria da qualidade do serviço e na rentabilização económica e financeira da Empresa.

13.3. Estágio Actual

Como toda empresa, a EDM passou por vários estágios desde o nascimento, maturidade ao desenvolvimento. Perceber estes aspectos faz com que se veja os valores, a missão e visão desta, sobre o contexto onde esta inserida.

Tabela 4. Descrição da visão, missão e valores da EDM

Electricidade de Moçambique	
Missão	A EDM tem como missão a exploração dos serviços de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica de boa qualidade, em defesa do interesse público e ambiental e em benefício do consumidor.
Visão	Produzir, de forma sustentável, valor através da satisfação plena das necessidades dos clientes em energia eléctrica de qualidade e serviços associados.
Valores	Integridade, Profissionalismo e Dedicção

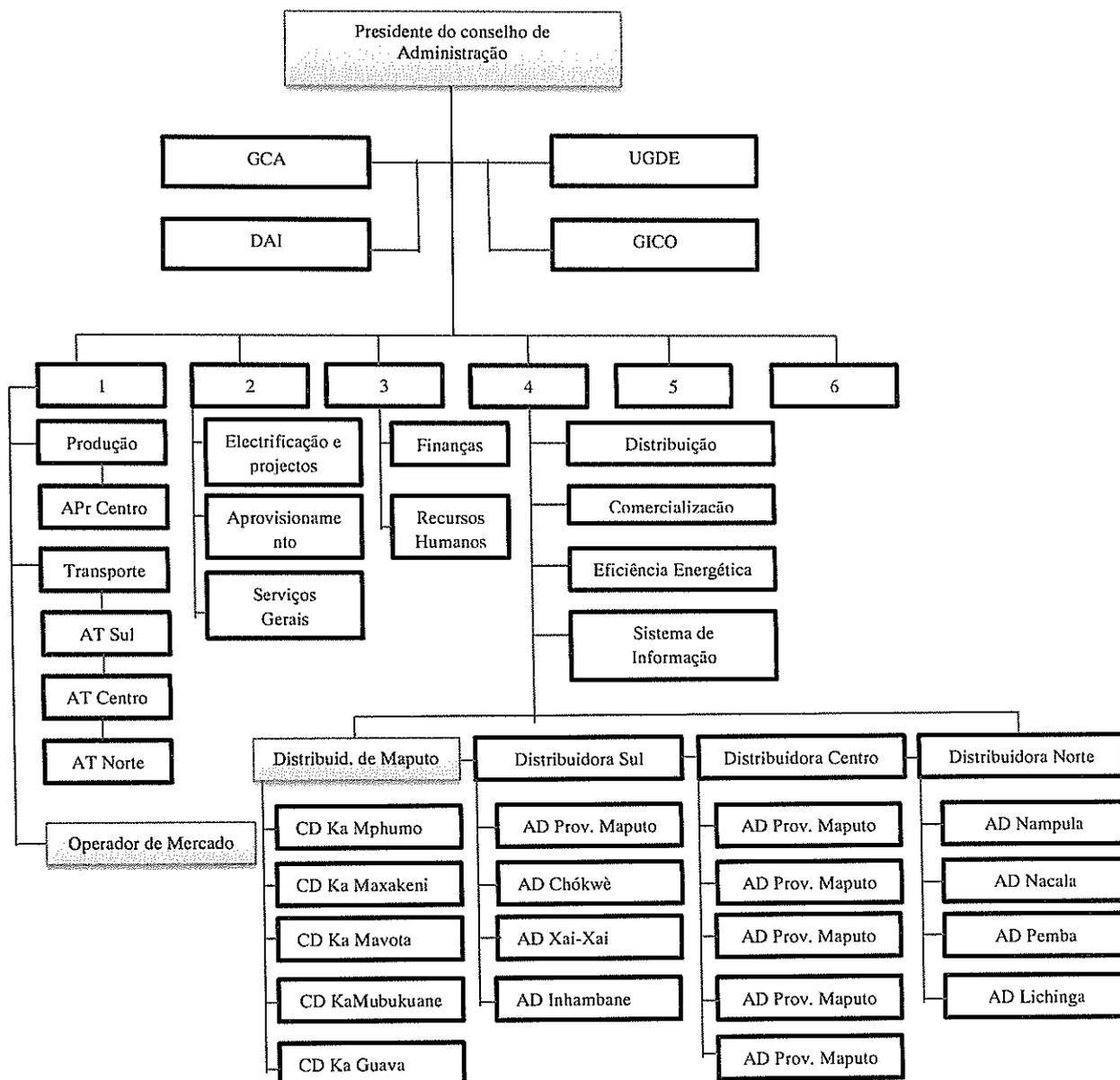
Fonte: <http://edm.co.mz/index.php?view=article&catid=37%3Amissao-visao-valores>

Além de se verificar as linhas que orientam a organização, é pertinente compreender a forma como a organização esta estruturada (em termos de hierarquia), pois, terá um forte impacto no desempenho da sua função.

Se entendido organograma como um esquema de uma organização ou serviço, no qual se assinalam as disposições e inter-relações de suas unidades constitutivas, bem como o limite de suas atribuições. Tratando-se dum estudo com primazia na percepção da forma como são conduzidas as denúncias e reclamações na Administração Pública, é fundamental verificar-se a forma como estão dispostas as relações hierárquicas e suas competências na EDM.

⁵³ Nova Gestão da Empresa, disponível: <http://edm.co.mz/index.php?view=article&catid=37AaEmpresa>

Figura 3. Organograma da EDM



Fonte: Relatório e Contas EDM, EP. (2012)

Legenda

- 1 Administrador para o pelouro de produção, transporte e operação de mercado
- 2 Administrador para o pelouro de electrificação e projectos, aprovisionamento e serviços gerais
- 3 Administrador para o pelouro de finanças e recursos humanos
- 4 Administrador para o pelouro de distrito, comercialização, eficiência energética e sistema de informação
- 5 Administrador Representante de Tutela Financeira
- 6 Administrador Representante dos Trabalhadores.

CAPÍTULO V

14. DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES: DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS À ANÁLISE EMPÍRICA DO CASO DA ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE – CIDADE DE MAPUTO

Analisaremos nesta fase do trabalho, as reclamações e denúncias feitas à Electricidade de Moçambique no período entre 2012 à 2014. Evidentemente, a análise tem como base as teorias já apresentadas. Referimo-nos aos mecanismos existentes, formas de tratamento e valorização e implicações na prestação dos serviços públicos.

14.1. Mecanismos Existentes e implicações na qualidade dos serviços públicos

Com base nas entrevistas, pesquisa documental e observação dos pesquisadores, foi possível identificar e analisar os seguintes mecanismos ou instrumentos disponíveis aos cidadãos para exposição das suas denúncias:

- A) Caixa de reclamação,
- B) Livro de reclamações e sugestão,
- C) Abaixo assinados,
- D) Linhas verdes e
- E) Provedor de cliente.

14.1.1. Caixa de Reclamação

Observando o artigo 11, número 4 da Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro, a caixa de reclamação é um dos instrumentos previstos para a inserção das denúncias de irregularidades ou reclamações dos cidadãos contra a Administração Pública. Tal instrumento é objecto de análise do Ministério da Administração Estatal, na pessoa jurídica do inspector-Geral, por meio da “avaliação da implementação da legislação sobre petições e seu tratamento” (2010, p. 8). Porém, pela dimensão da nossa Administração Pública, a função de fiscalização deste instrumento, fora delegada a órgãos criados dentro das empresas ou institutos públicos⁵⁴.

No caso da EDM, essa função é da competência do sector de fiscalização do Departamento Comercial, superintendido pela Área do Serviço ao Cliente da cidade de

⁵⁴ Este aspecto esta em conformidade como previsto no número 1 artigo 22 (delegação de competências) do decreto 30/2001 de 15 de Outubro.

Maputo⁵⁵. Isto porque as caixas de reclamação se encontram disponíveis apenas nas dependências comerciais.

a) Forma de tratamento e sua valorização

Sabendo da localização destes instrumentos, em primeiro lugar, a análise do tratamento e valorização careceu de uma observação, isto é, procuramos visitar as dependências comerciais da cidade de Maputo a fim de confirmar a sua existência ou não, o que constatou-se que das 10 dependências existentes, apenas 2 (a dependência central e a dependência comercial da zona verde⁵⁶) é que contém a caixa de reclamações, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 5. Descrição das Dependências Comerciais e a existência das caixas de reclamação

NOME DA DEPENDÊNCIA COMERCIAL	LOCALIZAÇÃO	OBSERVAÇÃO
Dependência Marién Ngouabi	Av. Marién Nguabi, esquina com a Av. Paulo Samuel khamcomba	Não contém
Dependência Alto Maé,	Av. Eduardo Mondlane, Próximo a Estátua com o mesmo nome	Não contém
Dependência Central	Av. Eduardo Mondlane, EDM Sede	Contém
Dependência Malhangalene		Não contém
Dependência Jardim		Não contém
Dependência Polana		Não contém
Dependência Karl Marx	Av. Karl Marx, esquina com Av. Josina Machel, próximo ao Ministério da Indústria e Comércio	Não contém
Dependência da Zona verde	Av. 4 de Outubro	Contém
Dependência das Mahotas	Av. Cardeal Dom Alexandre dos Santos	Não contém
Dependência de Quava	Av. Dom Alexandre	Não contém

Fonte: Elaboração própria

Tal facto mostra em primeiro lugar, a desvalorização desse instrumento enquanto um canal de contacto que a empresa poderia ter com os clientes. Segundo, sendo um instrumento que permite a reclamação e denúncia de forma anónima, incentivaria a promoção da participação, mas que não está ser usado de forma a se seguir este objectivo.

⁵⁵ E essa por sua vez partilha as informações com o Provedor de cliente.

⁵⁶ De realçar que as caixas de reclamação se encontram em locais pouco visíveis para os clientes que entram pela primeira vez naquelas instituições.

Consubstanciando a esta visão, chamou-nos a atenção aos pronunciamentos do Provedor de Cliente (E5), segundo o qual “*nós havíamos feito uma proposta como provedoria à reabilitação das caixas que a maior parte cairão (...) portanto nós sugerimos que fossem reparadas mas pelo que temos notado nada esta a ser feito*”.

Ademais, a questão da fiscalização das duas caixas existentes é ainda uma miragem, isto é, ainda não existe um instrumento legal que prevê os períodos de fiscalização das caixas de reclamações, bem como a informação que lá é submetida. Dai que “*nós recolhemos as informações quando achamos conveniente (...) e nem sempre são reclamações com fundamentos*” (E14).

Neste caso, nota-se que a desvalorização deste mecanismo está ligado a negação das preocupações dos cidadãos (clientes) como também associado ao que Motta (1984) chamou de componentes da resistência (o medo), segundo o qual, assumir o erro é expor a própria incompetência e, “*quem na administração pública moçambicana está disposto a dizer que errou, que o fornecimento de energia eléctrica é de péssima qualidade, mesmo com as cortes e danificações dos electrodomésticos dos cidadãos?*” Gil Cistac.

Com praticamente a inexistência e desvalorização deste instrumento nas dependências comerciais, segue-se à análise do livro de reclamações que igualmente é um dos mecanismos ou instrumentos legais que a administração pública tem, no caso específico da EDM, para colher as informações de insatisfação dos clientes e com elas melhorar a sua prestação de serviços.

14.1.2. Livro de reclamações

Tal como a caixa de reclamações, o livro é um instrumento preconizado por lei (Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, artigo 45) dado a sua importância por um lado de “melhorar do processo de cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores, por outro, por ser um instrumento de prevenção de conflitos, contribuindo na melhoria da qualidade de serviços prestados e bens vendidos”⁵⁷.

Para análise deste instrumento seguiu-se a mesma lógica, primeiro a confirmação da existência e segundo a verificação da forma de tratamento e valorização na instituição.

⁵⁷ Decreto-Lei nº 156/2005 de 15 de Setembro (legislação portuguesa).

Para o primeiro aspecto a tabela a seguir, mostra as dependências comerciais visitadas (primeira coluna), a sua localização (segunda coluna) e a informação da existência ou não do livro (última coluna).

Tabela 6. Descrição das dependências e a existência dos livros de reclamação

NOME DA DEPENDÊNCIA COMERCIAL	LOCALIZAÇÃO	OBSERVAÇÃO
Dependência Marién Ngouabi	Av. Marién Nguabi, esquina com Av. Paulo Samuel kamkhomba	Contém
Dependência Alto Maé,	Av. Eduardo Mondlane, Próximo a Estátua com o mesmo nome	Não contém
Dependência Central	Av. Eduardo Mondlane, EDM Sede.	Contém
Dependência Malhangalene		Não contém
Dependência Jardim		Não contém
Dependência Polana		Não contém
Dependência Karl Marx	Av. Karl Marx, esquina com Av. Josina Machel, próximo ao Ministério da Industria e Comércio	Não contém
Dependência da Zona verde	Av. 4 de Outubro	Contém
Dependência das Mahotas	Av. Cardeal Dom Alexandre dos Santos	Contém
Dependência de Quava	Av. Cardeal Dom Alexandre dos Santos	Não contém

Fonte: Elaboração própria

Diferentemente das caixas, podemos verificar que das 10 dependências visitadas, 4 delas contém o livro de reclamações. Mesmo com um número reduzido, fora importante notar a forma como este instrumento é dado importância a fim da informação lá contida, contribuir para a melhoria dos serviços prestados.

a) Formas de tratamento e sua valorização

O livro tal como a caixa de reclamações estão sob a responsabilidade do Departamento Comercial, e o poder de fiscalização atribuído ao sector de fiscalização do mesmo departamento.

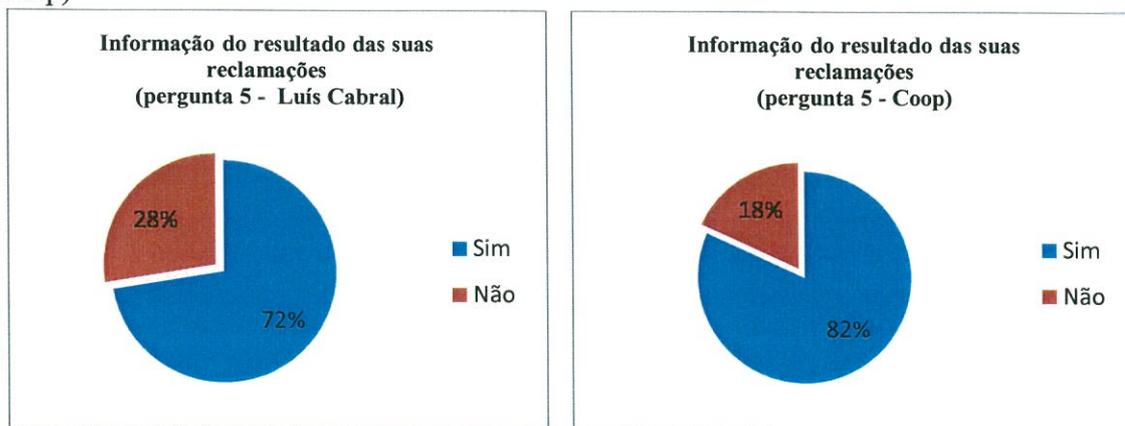
Sendo o Departamento Comercial responsável pelos livros de reclamação, é papel deste, verificar todas as reclamações lá escritas e seus motivos, para posteriormente encaminhar ao Centro de Operação e Despachos para a sua solução. Porém, sempre informando ao reclamante sobre os passos que estão a ser tomados e o resultado da sua

reclamação, pois, estaremos a seguir o previsto pelo artigo 25 (Princípio da colaboração da Administração com os Administrados) da Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro, bem como estaremos dentro dos pressupostos do princípio de transparência (artigo 29 da mesma Lei).

No entanto, são raras as vezes em que se faz a verificação e o encaminhamento das informações contidas no livro de reclamação, tal como nos faz transparecer E18 “*ainda não temos um período específico em que dizemos que sempre vamos verificar os livros (...) podemos ficar três ou quatro meses, depende (...) fazemos isso não porque está escrito na lei mas porque nós já vemos fazendo assim*”, facto coadunado pelo Centro de Operações e Despachos, que é responsável pela resolução da insatisfação dos cliente realçando que “*já faz muito tempo que nós não recebemos uma chamada ou algo escrito do departamento comercial em relação as reclamações dos cidadãos, quer sobre a qualidade de energia eléctrica, quer sobre outros aspectos como a facturação ou a demora no atendimento*” (E13).

No que tange a informação dos resultados das suas reclamações, os clientes em 82% (para Coop) e 72% (para Luís Cabral) são unânimes em afirmar que foram informados do resultado da sua reclamação como mostram as figuras à seguir. Porém, nenhum deles por ter usado o livro de reclamação.

Figura 4. Informação dos resultados das suas reclamações (Pergunta 5 - Luís Cabral e Coop)



Quando se trata de instrumentos desta natureza a questão de fiscalização é deveras importante, pois estaremos diante de uma situação em que a administração preocupa-se em dar resposta atempada ao cidadão e aproveita daquela informação para corrigir ou melhorar o seu serviço. Porém, na instituição em estudo, além de não existir um

instrumento normativo interno que orienta o período de fiscalização, não existe uma base de dados que indicam o número de reclamações feitas e os seus desfechos o que torna esse instrumento com um impacto nulo.

Ademais, a questão da demora na resposta das reclamações instituídas por este mecanismo e o feedback que não é dado ao cidadão também preocupante, tal como mostra o **anexo** onde deixamos ficar a reclamação de um cidadão que vem sido estendido desde 2012 e até então sem resposta alguma.

14.1.3. Reclamação oral ou presencial

Presencial ou oralmente, é uma das formas que os cidadãos-clientes têm de expor as suas reclamações e queixa directamente ao agente administrativo, esta última descrita por Amaral (1994) como sendo o acto pelo qual o particular leva ao conhecimento de certa autoridade a ocorrência de determinado facto ou a existência de uma certa situação, sobre os quais aquela autoridade tenha, por dever do ofício, a obrigação de investigar.

No caso da EDM este papel é incumbido primeiramente a Departamento Técnico Comercial, que é o primeiro órgão em que o cidadão terá de ter contacto sempre que tenha por objectivo manifestar a sua insatisfação perante a qualidade dos serviços.

O DTC tem o papel de verificar se a reclamação feita presencialmente é individual ou colectiva. Caso seja individual, a reclamação é encaminhada a COD e consequentemente, este faz o mapeamento da zona onde a mesma ocorreu e envia a informação aos Móveis⁵⁸, que tem o dever de verificar e responder de forma célere a reclamação, que na “*sua maior parte são referentes a falta de corrente eléctrica, queda de postes, comportamento dos funcionários, quadros ‘queimados’, facturação entre outros*” (E14).

Facto comprovado na gestão dos nossos inquéritos, em que dos 58% dos clientes do bairro *Luís Cabral* que já reclamaram dos serviços da EDM, 55% já reclamaram sobre o fornecimento da energia eléctrica, 28% sobre outros aspectos (na sua maioria, os quadros “queimados”) e 17% sobre a facturação.

⁵⁸ Designa-se por móveis, telemóveis e agentes da Electricidade de Moçambique, que têm como objectivo de dar resposta atempada as reclamações feitas pelos clientes.

Para o caso da *Coop*, dos 22% dos usuários que já reclamaram, 64% reclamaram sobre a facturação, 27% sobre o fornecimento da energia eléctrica e 9% pelo atendimento dos funcionários.

Figura 5. Percentagem dos Clientes que já reclamaram (Luís Cabral e Coop)

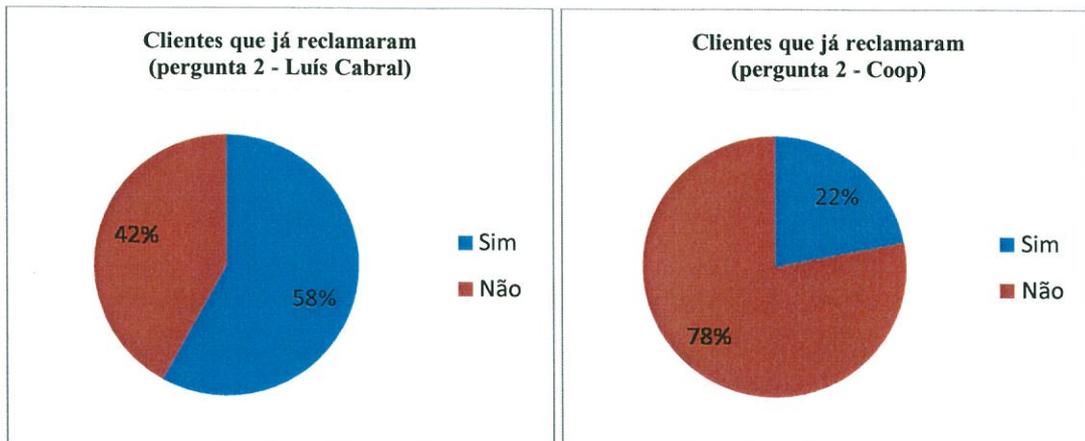
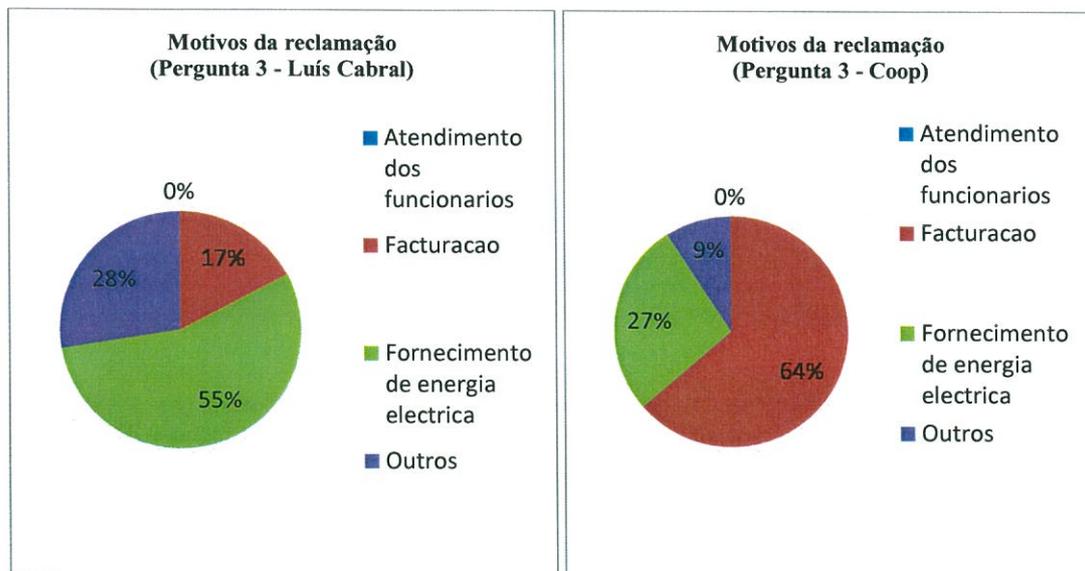


Figura 6. Motivos da reclamação



Não obstante, é importante notar que para a uma resposta atempada das reclamações dos cidadãos, a EDM introduziu os móveis ou agente no terreno. Estes estão espalhados em cinco distritos municipais nomeadamente: Ka maxakene; Ka Mubukuana/Lhamankulo; Ka Mavota; ka Quava/Marracuene; Ka Mpfumo/Tembe.

Para o caso contrário (em que a reclamação for colectiva) este órgão envia ao Departamento de Estatística e Planeamento que “é responsável pela identificação e

elaboração de projectos de correcção dos problemas de má qualidade na rede de distribuição” (E16).

a) Formas de tratamento e valorização

O primeiro e grande aspecto que faz com que este tipo de reclamação não tenha sua devida atenção é o facto de ser praticamente informal isto é, não se ter um documento que comprova que o cidadão expôs uma reclamação. Como disse-nos E14 *“recebemos reclamações de cidadãos que vem reclamar que eles informaram da ocorrência de uma irregularidade ou de corte de energia, mas não foram respondidos, só que nós não temos como comprovar que eles realmente fizeram essa ocorrência, principalmente se não for registado no sistema”*.

Pese embora o artigo 49 do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro prevê que o cidadão que não saiba escrever na língua oficial pode usar gratuitamente os serviços de um funcionário ou de qualquer outra pessoa para formular o seu pedido ou reclamação por escrito ou mesmo que a administração pública se baseia em facto concretos e uma das formas é o registo da entrada desse tipo de reclamação. Caso não haja uma resposta atempada por parte da administração (EDM) irá se contribuir para que muitos potenciais reclamantes desistam de assim o fazer, pois “participar significaria empregar tempo e energia nessa actividade” e “implica também um alto grau de envolvimento e, com frequência, o envolvimento implica um desgaste emocional ou mesmo físico” Motta (1984, p. 202).

Segundo, aqui, não se fala de um encaminhamento legal das reclamações dos cidadãos, mas sim de uma prática costumeira que os funcionários foram adoptando para fazer chegar algumas dessas preocupações a COD e este aos móveis mais próximos dos reclamantes.

Diferentemente da reclamação oral, e com vista a reduzir os custos de tempo de deslocação do cliente e um desgaste físico, foram instituídas linhas telefónicas, designadas por linhas verdes.

14.1.4. Linhas verdes

Com a inserção das tecnologias de informação na administração pública, as linhas verdes foram um dos primeiros instrumentos introduzidos desde o início da Reforma

Global do Sector Público em 2001⁵⁹. Seu objectivo era de introduzir um mecanismo grátis e disponível a atender os cidadãos 24h por dia.

Na EDM existe uma linha telefónica central, denominada *Call Central*, em português Central de atendimento, que esta disponível a tempo inteiro para receber as preocupações dos cidadãos cujo número é (82/84) 1455 porém, não é grátis. Além deste, existem outros números sobre os quais os clientes podem contactar directamente os responsáveis pelos serviços desta empresa, igualmente não são linhas grátis como predispõe a Lei. Todavia mostramos à seguir, 5 tabelas divididas pelo igual número de distritos municipais que compõem a cidade de Maputo onde constam os contactos disponíveis para os cidadãos exporem as suas preocupações à EDM.

Tabela 7. Atendimento - Centro Distribuidor Ka Mpfumu- Ka Tembe

CENTRO DISTRIBUIDOR KA MPFUMU- KA TEMBE		
Entidade ou Sector	Contacto Principal	Contacto Alternativo
Piquete de Ka Mpfumu	(+258) 821455	(+258) 841455
Responsável do Piquete	(+258) 826810426	
Responsável do Serviço ao Cliente	(+258) 829281960	
Responsável do Departamento Técnico/Credelec	(+258) 845457233	
Responsável de Manutenção	(+258) 847890861	
Chefe do Centro	(+258) 823148930	(+258) 84 0411176

Fonte: http://edm.co.mz/index.php?option=com_contact&view=pt

Tabela 8. Atendimento - Centro Distribuidor Kamubukuana/Lhamankulo

CENTRO DISTRIBUIDOR KAMUBUKUANA/LHAMANKULO		
Departamento/Sector	Contacto principal	Contacto alternativo
Piquete de KaMubukwana	(+258) 821455	(+258) 841455
Responsável do Piquete	(+258) 846411173	
Responsável do Serviço ao Cliente	(+258) 823062410	(+258) 844256520
Responsável do Depart.Técnico/Credelec	(+258) 823120440	(+258) 848288330
Responsável de Manutenção	(+258) 844275180	
Chefe do Centro Distribuidor	(+258) 827071696	

Fonte: http://edm.co.mz/index.php?option=com_contact&view=pt

Tabela 9. Atendimento - Centro Distribuidor Ka Maxakene

CENTRO DISTRIBUIDOR KA MAXAKENE		
Departamento/Sector	Contacto principal	Contacto alternativo
Piquete de Ka Maxakene	(+258) 821455	(+258) 841455
Responsável do Piquete	(+258) 826810426	(+258) 844117555
Responsável do Serviço ao Cliente	(+258) 844562217	
Responsável do Depart.Técnico/Credelec	(+258) 845269015	
Responsável de Manutenção	(+258) 847450888	
Chefe do Centro Distribuidor	(+258) 823067424	(+258) 844539550

⁵⁹ Ao se estabelecer as Normas de Organização e funcionamento dos serviços da administração pública pelo decreto 30/2001 de 15 de Outubro. Vide mais detalhe no Balanço da EGRESP (2001-2011)

Fonte: http://edm.co.mz/index.php?option=com_contact&view=pt

Tabela 10. Centro Distribuidor Kamavota

CENTRO DISTRIBUIDOR KAMAVOTA		
Departamento/Sector	Contacto principal	Contacto alternativo
Piquete de Ka Mavota	(+258) 821455	(+258) 841455
Responsável do Piquete	(+258) 844215066	
Responsável do Serviço ao Cliente	(+258) 848901655	
Responsável do Depart. Técnico/Credelec	(+258) 842071583	
Responsável de Manutenção	(+258) 842504910	
Chefe do Centro Distribuidor	(+258) 828142580	(+258) 842980903

Fonte: http://edm.co.mz/index.php?option=com_contact&view=pt

Tabela 11. Centro Distribuidor Ka Guava/ Marracuene

CENTRO DISTRIBUIDOR KA GUAVA/ MARRACUENE		
Departamento/Sector	Contacto principal	Contacto alternativo
Piquete de Ka Guava/Marracuene	(+258) 821455	(+258) 841455
Responsável do Piquete	(+258) 821241500	(+258) 845047761
Responsável do Serviço ao Cliente	(+258) 847649123	
Responsável do Departamento Técnico/Credelec	(+258) 847649213	
Responsável de Manutenção	(+258) 823637451	847316488
Chefe do centro distribuidor	(+258) 840485928	

Fonte: http://edm.co.mz/index.php?option=com_contact&view=pt

a) Formas de tratamento e valorização

Por força da lei a existência dessas linhas devem ser divulgadas por todos os meios, devendo constar obrigatoriamente nas listas telefónicas, porém, no caso da EDM as linhas telefónicas sobre as que foram acima descritas, só são encontradas no *website* da organização. As implicações da não publicitação deste e outros instrumentos descritos, reflectem o elevado número de desconhecimento nos usuários. Onde, para o caso da unidade de distribuição Luís Cabral, 68% dos clientes afirmam não conhecer os instrumentos e dos 32% que conhecem, nenhum usou a linha verde. Sendo que a maioria 66% opta por expor as suas reclamações nas médias (televisões) e 34% por outras formas, como o caso da greve, reclamações com amigos e familiares, entre outros.

Sem muita margem de diferença a unidade de distribuição da Coop, 54% dos usuários desconhecem os instrumentos disponíveis e dos 46% restantes, apenas 9% usou a linha verde e 91% usou a reclamação oral.

Figura 7. Conhecimento dos instrumentos disponíveis (Luís Cabral e Coop)

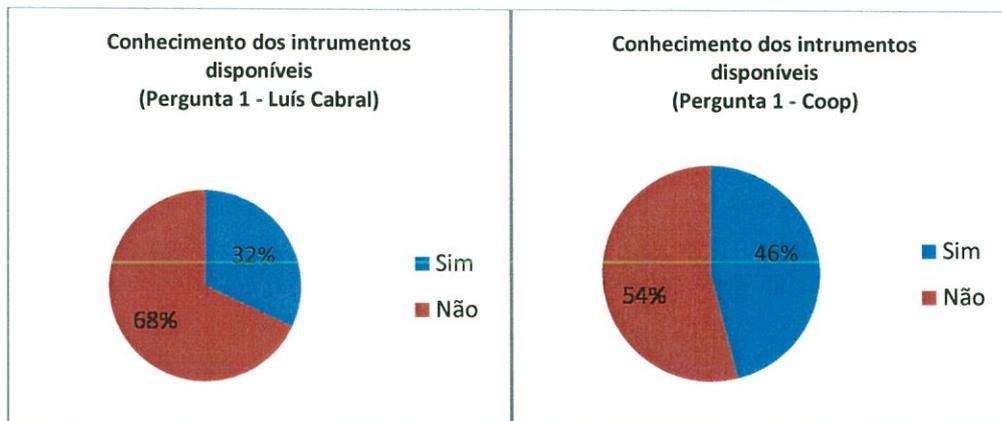
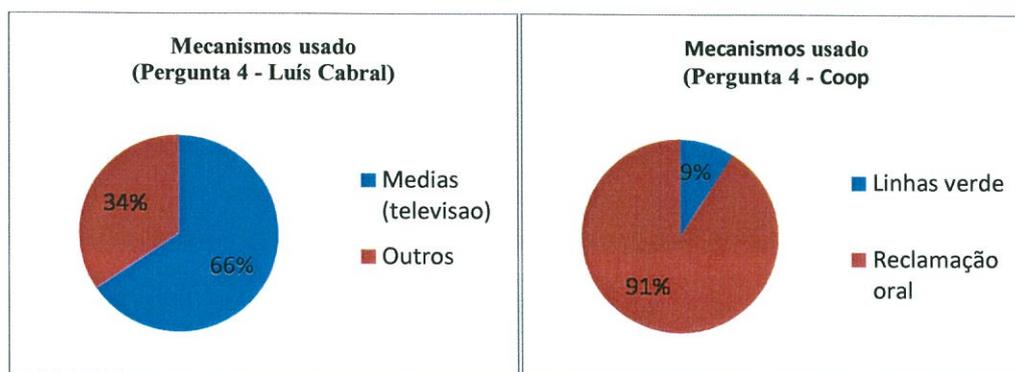


Figura 8. Mecanismos usado



Ao que se referi aos seus procedimentos, as reclamações e denúncias feitas por vias telefónicas entram na Central de Atendimento que é controlado pelo Departamento de Operações e Redes e por sua vez auxiliado pelo Centro de Operações e Despachos localizados.

O COD como um mecanismo de resposta as insatisfações dos clientes, esta organizado ou distribuído nos 5 distritos municipais. Esses, devem encaminhar as D e R aos móveis (agentes no terreno) mais próximo do reclamante.

Todavia, o grande problema nesse procedimento está na ausência por parte do Departamento de Operações e Redes, de uma base de dados de registo da natureza e quantidade de reclamações e denúncias que entram e que são respondidas em cada um desses COD's. Ou seja, o DOR na maioria dos casos, não tem controlo efectivo se houve ou não um contacto entre os móveis e clientes. Deste modo, a questão da resposta atempada da insatisfação do cliente é feita pelo número de insistência que o mesmo

(cliente) vai fazendo, isto é, quanto mais ligação o cliente fizer, maior é a probabilidade de ver o seu problema resolvido.

Como nos explica em sua defesa, “*em termos de registo dos números de reclamações, a Call Center não é viável (...) até porque, mesmo se tivéssemos uma base de dados, há quem liga 4 ou 5 vezes à reclamar sobre a interrupção da corrente eléctrica, sem contar que os seus filhos que vivem na mesma casa também ligam. Então, seria um número de reclamações irrealista, porque a mesma pessoa reclama num dia, mais de 7 à 8 vezes (...) e quanto mais vezes ligar mais nos lembramos dele (...).*” (E13).

Sendo assim, “*o que nós temos, é apenas uma média daquilo que são as reclamações dos clientes que giram em torno de 63 chamadas por dia, isso só num único COD de um distrito municipal*” (idem).

Percebe-se com este comentário, que há uma ausência da precisão e captação dados dados que serão encaminhados aos gestores neste caso a Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial.

14.1.5. Abaixo Assinados

Embora sob a forma de um costume jurídico, os abaixo assinados têm sido uma das práticas recorrentes quando se fala em reclamação sobre qualidade de energia eléctrica.

Ao se pensar em analisar este instrumento, toma-se em conta, sempre, que se trata de uma análise agregada e que por isso merece sempre uma atenção do gestor. Pois, não diz respeito apenas a uma reclamação individual, mas sim colectiva.

Para o nosso caso em estudo constatou-se que a questão dos abaixo assinados é o canal que mais atenção atrai nesta instituição, pelo facto de em menos de 48h ter uma equipe disponível para a resolver aquela situação. Pois “*isto é uma questão de urgência, são centenas de clientes a reclamarem e estes muitas das vezes tendem a querer reclamar nas televisões*” (E17).

Portanto, é fundamental observarmos a forma de tratamento e valorização deste canal, isto é, o seguimento daquilo que esta por lei estabelecido, aceitação das preocupações dos cidadãos e apresentação de uma resposta rápida para as reclamações.

a) Formas de tratamento e valorização

As denúncias e reclamações dos cidadãos são canalizadas aos gestores por meio de relatórios mensais. Procuramos ter acesso aos relatórios e os dados contidos, pelo que notamos que tais, não são de acesso público.

Mais uma vez *“os relatórios que são canalizados à UGEDE dizem respeito apenas as medias que achamos”* o que não constitui uma informação realista pois *“é quase impossível que durante um mês, por exemplo, só temos uma média de 93 reclamações por mês, e nós temos consciência disso, mas se o departamento responsável assim o diz pouco temos a fazer, porque esta tudo bem”*.

Ademais, *“eu como provedor de cliente ainda não tenho uma visão real do número de reclamações que entram, veja que por exemplo numa semana eu posso receber apenas 6 clientes que vem reclamar directamente a mim, mas será esse número representativo? Não”*.

Seguidamente, percebemos também que a ausência de um regulamento interno que prevê os procedimentos que os funcionários devem tomar sempre que recebem uma insatisfação do cliente é importante, uma vez que *“nós resolvemos de acordo com o que percebemos que é justo, e cada equipe que sai para resolver uma situação de abaixo assinados faz a sua forma, o importante é estarmos lá”* disse-nos E17. E quanto ao encaminhamento dessa informação a Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial, realçou o E16 quando perguntado que, *“ainda não temos um sistema de registo dos abaixo assinados (...) para dizer que desde 2011 à 2013 por exemplo entraram tantas reclamações, (...) não ainda não temos (...) então enviamos sempre o relatório dos casos mais recentes ou daqueles que temos um papel que justifique”*.

O mesmo facto, implicitamente de desvalorização, destacado por E16 e E17, é encontrado na “base de dados” fornecida pelo departamento de planeamento e estatística, responsável pelos abaixo assinados (Vide o anexo).

Dado a inexistência de bases de dados e fiscalização das denúncias e reclamações, de acordo com a tabela a seguir, fundamentada pelos nossos entrevistados, podemos verificar as médias atribuídas pelos chefes de cada departamento responsáveis pelos canais já descritos.

Tabela 12. Média das reclamações por departamento

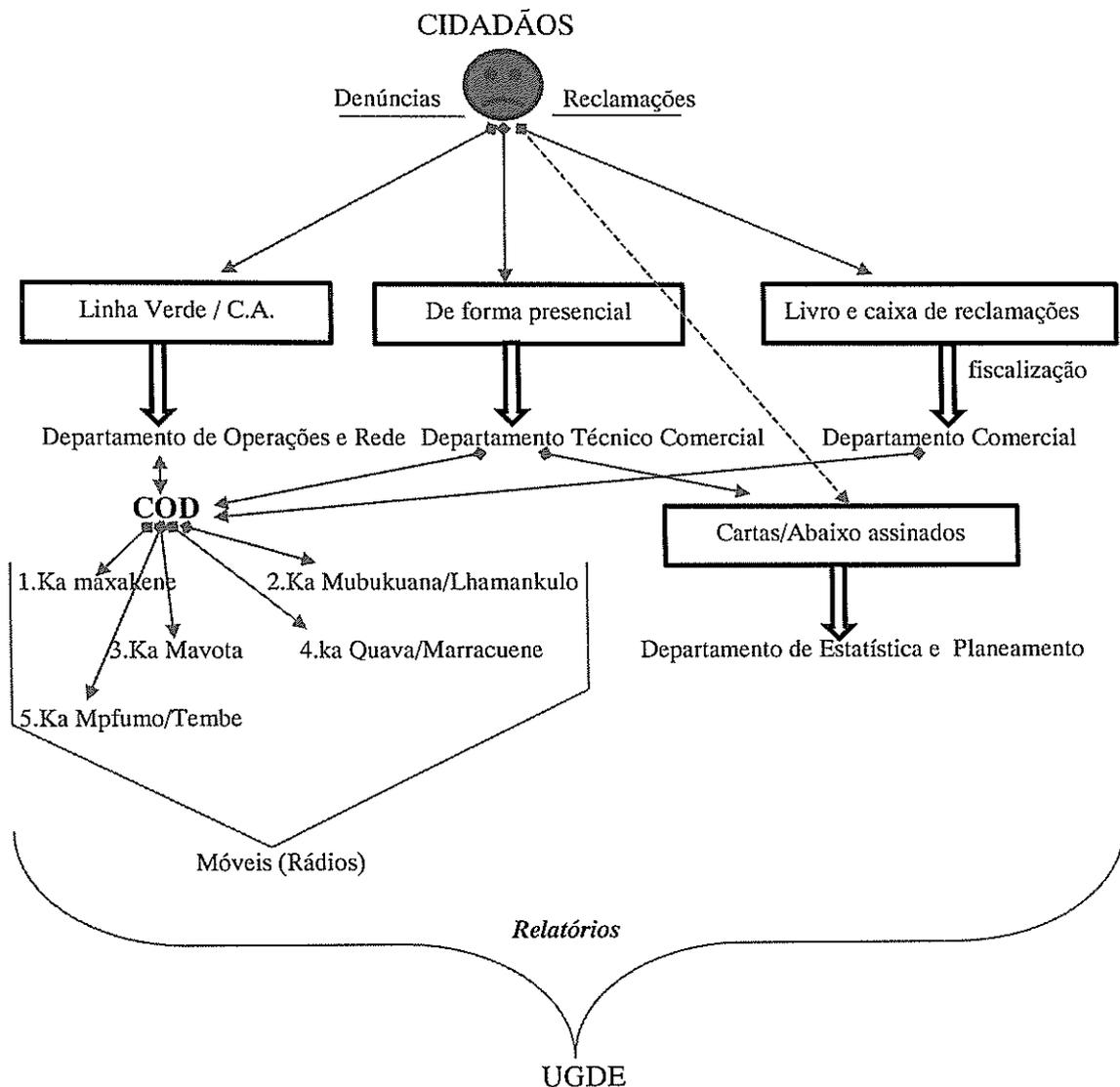
Departamento	Média		Fonte
	Diária	Mensal	
Departamento de Operações e Rede	63	1890	E13
Departamento Técnico Comercial	93	2790	E14
Departamento Comercial			E18
Departamento de Estatística e Planeamento	3 (Abaixo assinados)	66	E16 Balanço das actividades do Departamento (2014)
UGDE		93	E8, E11

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas

N.B. o cálculo da média mensal obedeceu a seguinte operação: número de R diárias x 30 dias, excluindo o departamento de estatística e planeamento, que funciona apenas em dias úteis da semana, logo: número de R diárias x 22 dias úteis da semana. Isto é, exclui-se os 8 dias dos finais de semana (isto observando por exemplo, o mês de Outubro).

Por forma a resumir os aspectos supracitados, vide a figura a seguir (9) onde consta a síntese do procedimento e tratamento dos instrumentos disponíveis para a inserção das denúncias e reclamações.

Figura 9. Resumo do procedimento e tratamento dos instrumentos disponíveis para a inserção das denúncias e reclamações



Fonte: elaboração própria

Com base na figura acima exposta pode-se perceber que os cidadãos têm 4 opções ou canais de exposição das suas denúncias e reclamações na Electricidade de Moçambique. Temos a linha verde ou Central de atendimento, livro e caixa de reclamações, abaixo assinados e não menos importante a reclamação por forma presencial.

No que diz respeito as chamadas telefónicas, essas entram para a Central de Atendimento, que é controlada pela COD, isto é, Centro de Operação e Despachos. Por sua vez a COD encontra-se dividida em 5 distritos municipais de forma a garantir a celeridade nas respostas das reclamações dos cidadãos.

Lembrando que de acordo a visão que tivemos, as reclamações mais visíveis na Central de Atendimento, livro e caixa de reclamações tem sido maioritariamente referentes a facturação, cobranças ilícitas, demora na troca dos contadores e entre outros aspectos de natureza individual do cliente.

Por outro lado, a qualidade no fornecimento de energia eléctrica, referimo-nos a questão de cortes frequentes sem prévio aviso, oscilação da corrente, os “apagões”. Que resultam em danos nos electrodomésticos e não só, dos cidadãos, são maioritariamente dirigidos primeiro de forma presencial (oral) no Departamento Técnico Comercial e por meio de cartas e/ou abaixo assinados, esses encaminhados ao Departamento de Estatística e Planeamento, para sua percepção, análise e resolução do problema daquela colectividade. A questão da percepção, *“primeiro tem-se em conta o número de clientes afectados pelo problema, posteriormente designa-se uma equipe para analisar a região/bairro onde surgiram as reclamações”* (E16).

Não obstante, sabendo ou não do fraco impacto dos instrumentos de reclamação estabelecidos na Electricidade de Moçambique, os cidadãos recorrem a outros mecanismos, tais como a Televisão e as greves, tal como fundamenta a figura 8.

CONCLUSÃO

Apesar de institucionalizadas as denúncias e reclamações, no período de 2012 à 2014 não se verificou, no caso da EDM, uma melhoria na prestação dos serviços públicos.

Isto sucedeu porque *não há valorização* das reclamações dos cidadãos. Quando nos referimos à valorização tivemos em conta o encaminhamento legal das reclamações, a aceitação das preocupações dos cidadãos, apresentação de uma resposta rápida para as reclamações e, finalmente, a disponibilização de canais de fácil acesso para os cidadãos reclamarem.

Para o primeiro aspecto (o encaminhamento legal ou seguimento daquilo que está por lei estabelecido), não se verifica nesta organização, a título de exemplo, nem Plano Estratégico (2010-2014) que é o guião da instituição e o contrato de ligação e fornecimento de energia eléctrica, que é o garante da relação entre a EDM e o cliente, não prevêem nenhuma possibilidade do cidadão reclamar sobre a prestação dos serviços.

Para fundamentar este ponto, note-se que não há nesta instituição, um regulamento interno que prevê os procedimentos que o funcionário deve tomar sempre que recebe uma insatisfação do cliente, o que ali se verifica, são hábitos e costumes administrativos dos colaboradores.

Olhando para outro aspecto (aceitação das preocupações dos clientes), foi evidente durante a entrevista com os funcionários, perceber que sob seus pontos de vista, a maior parte das reclamações feitas pelos cidadãos são infundadas porque os mesmos têm o dever de inspeccionar as suas instalações e não atribuir as responsabilidades à EDM.

Ademais, este sentimento de autoprotecção e negação das preocupações dos clientes contribui bastante para a ausência de uma resposta rápida para as reclamações feitas, o que é por sua vez, também afectado pela indisponibilização dos canais ou mecanismos existentes para a inserção das preocupações dos clientes.

Falando da disponibilização, os números mostram que para o caso das caixas de reclamações, em toda cidade de Maputo existem apenas duas, das dez que era suposto ter. Sem contar com a ausência da fiscalização destes mecanismos.

Finalmente, confirma-se a hipótese segundo a qual, a institucionalização das denúncias e reclamações não permitiu a melhoria da prestação dos serviços públicos porque os mecanismos existentes não são publicitados aos cidadãos, como também, as denúncias e reclamações não são valorizadas e encaminhadas aos decisores (gestores da EDM).

E que a televisão tem sido um dos meios mais eficazes para a resposta dos anseios dos cidadãos, tal como mostra a figura 8, onde os cidadãos da unidade de distribuição - Luís Cabral, foram respondidos de forma atempada por recorrerem a esse meio⁶⁰.

DESAFIOS

Realçamos a questão dos desafios partindo de uma premissa geral ao particular, no caso específico dos procedimentos adoptados na organização em estudo.

Deste modo, os grandes desafios encontram-se pelo facto:

- 1- Da EDM deter o monopólio no fornecimento de energia eléctrica;
- 2- De existir uma figura de Provedor de Cliente com poderes não decisivos;
- 3- *“De termos um organismo regulador (CNELEC) ainda não funcional”*⁶¹ isto porque em termos legislativos este órgão tem funções-chaves de conciliação, mediação e arbitragem de diferendos entre o fornecedor (EDM) e o consumidor (a pessoa a quem é fornecida a energia eléctrica para uso doméstico, industrial ou comercial), bem como de acordo com o capítulo II, artigo 7, número 2, alínea C da lei 21/97 de 1 de Outubro (lei de electricidade), o mesmo tem o domínio de resolver questões que dizem respeito à qualidade e regularidade do serviço de fornecimento de energia eléctrica;
- 4- De não existir, na EDM, um regulamento interno que norteie a forma como as reclamações devem ser recebidas e tramitadas ao ponto de, primeiro, ter-se um número exacto de reclamações que entram e que são respondidas, segundo, que essas mesmas reclamações cheguem à Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial, que é o responsável pelo desenho das estratégias da organização, e uma delas seria o aproveitamento dessas insatisfações dos cidadãos para melhorar os serviços prestados;

⁶⁰ Vide os resultados da Pesquisa em anexo.

⁶¹ Eng. Kamal Rajú – Membro do Pelouro dos Serviços Sociais e Energia da CTA.

- 5- Da ausência de comunicação e inter-relacionamento entre a UGEDE e a área do serviço ao cliente e os respectivos departamentos.

Além de observarmos os problemas e desafios, é pertinente deixarmos ficar as soluções que passam a ser elencadas na próxima página, sob forma de recomendações.

RECOMENDAÇÕES

- 1- Observando, desde a Lei da electricidade ao contrato estabelecido com o cidadão, em artigo algum consta a premissa de reclamação e denúncia sobre a qualidade do fornecimento de energia eléctrica. Deste modo, é importante a inclusão no contrato de ligação e fornecimento, de uma cláusula que dá poderes de reclamação aos cidadãos;
- 2- É importante termos, não só uma institucionalização de *jure* como também a de *facto*, ou seja, o que está institucionalizado deve tornar-se uma prática. No caso específico, *primeiro* temos que ter um regulamento interno que enfatiza a questão da reclamação, *segundo* a implementação deste instrumento legal;
- 3- Apesar de estarmos a falar da institucionalização, não incorremos em momento algum ao hiper-positivismo, isto é, na ideia de que a existência de normas jurídicas irá resolver tudo, por essa razão, aconselhamos que exista na EDM a interligação de 3 abordagens: teórica, semântica e prática:
 - a) Teórica – Pensar sobre os *inputs* e diversos benefícios que as reclamações trazem para o desenvolvimento da Organização;
 - b) Semântica – Publicitar aos cidadãos sobre os mecanismos disponíveis para a reclamação dos serviços prestados pela instituição, de forma a beneficiar-se das informações trazidas por estes;
 - c) Prática – actuar com intuito de valorizar e encaminhar as reclamações dos cidadãos às estruturas mais altas. Mas do que isso, é necessário o envolvimento do maior número de colaboradores possíveis (desde a alta administração aos funcionários mais simples);
- 4- Aliado a este último ponto, para que se passe da teoria à prática é fundamental fazer com que os cidadãos sintam que têm crédito, que suas opiniões e reclamações não são apenas ouvidas, mas também valorizadas e aplicadas sempre que conveniente, gerando deste modo um estímulo a novas reclamações

e um sentimento de confiança para com a instituição, e isto só é feito a partir da informação que a empresa dá sobre o andamento da reclamação do cliente;

- 5- Para percebermos o andamento, é antes necessário termos disponíveis os mecanismos de inserção das preocupações dos cidadãos, referimo-nos à caixa e livro de reclamações, que ainda não estão disponíveis nas dependências comerciais;
- 6- Observando a questão dos canais ou mecanismos, estes devem estar acompanhados pela fiscalização, que ainda é uma miragem na Electricidade de Moçambique, cidade de Maputo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando, “Os Avanços e Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. *In* Bresser Pereira, Luiz C. & SPINK, Peter (org.) **Reforma gerencial do Estado e administração pública gerencial**, 5ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ADALIMA, José, Espaços criados ou reivindicados? Uma análise da participação em Moçambique, **Economia, Política e Desenvolvimento**, Revista Científica Inter-Universitária, Maputo, Vol.1, nº 1, 2010.

BAFFI, Maria Adélia T., Planejamento em Educação: Revisando conceitos para mudar concepções e práticas, in: BELLO, José L., **Pedagogia em foco**, Petrópolis: FE/UCP, 2002, disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/fundam0.htm>.

BERRY, L., e PARASURAMAN, A., **Marketing Services: Competing Through Quality**, Chicago: The Free Press, 1991

BILHIM, João, **Administração**, Lisboa: Universidade Aberta, 2000

BOBBIO, Norberto, et al, **Dicionário de Política**, 11 ed., vol. I, Brasília: USP-UnB, 1998, tradução de Carmen C. Varriale et al, Título original: Dizionario di política.

BRESSER-PEREIRA, Luiz “Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública”, *In* Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.), **Economia do Sector Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

CAETANO, Marcelo, **Manual de Direito Administrativo**, vol. I, 10ª ed (9ª reimpressão), Coimbra: edições Almedina, 2007.

CARVALHO, Cláudia, **A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão**, Tese submetida para obtenção do grau de Doutor em Ciências Empresariais, Universidade do Porto, FEP: Dezembro de 2008.

CARVALHO, Cláudia, **A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão**, Tese submetida para obtenção do grau de Doutor em Ciências Empresariais, Universidade do Porto, FEP: Dezembro de 2008.

CHAMBULE, Alfredo, **As Garantias dos particulares**, Maputo: imprensa universitária, UEM, 2002.

CISTAC, Gilles, **O direito Administrativo em Moçambique**, artigo apresentado no Workshop on administrative law, hotel Cardoso, Moçambique – Maputo, 1 à 4 de Abril de 2009

CLÉVE, Clémerson M., O cidadão, a Administração Pública e a nova Constituição, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 27, n. 106, p. 81-98, Abr./Jun. 1990.

CURVELLO, João José A, **Comunicação Interna e Cultura Organizacional**, edição revista e actualizada, Brasília: casa das musas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z., “Participação Popular na Administração Pública”, In: **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, 1993.

_____. **Direito Administrativo**, 25ª ed, São Paulo: Atlas, 2012.

DO AMARAL, Diogo Freitas, **Curso de Direito Administrativo**, 2ª ed., vol. IV, Lisboa: Almedina, 1994.

_____. **Curso de Direito Administrativo**, 3ª ed., vol. I, Lisboa: Almedina, 2008.

EDM, **Plano de Desenvolvimento do Sector da Energia (2005 - 2012)**.

EISENHARDT, Kathleen M., **Building theories from case study**, research the academy of management review, v. 14, nº 4, oct. 1989.

FERREIRA, Guilherme Ricardo; MELO, Luiz C. Figueira de, O Princípio Da Participação Popular no processo Administrativo, **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, vol. 36, 2008, pp. 225-252.

FERREIRA, Leonardo Julianelli, **Lidando com as reclamações dos consumidores: um estudo exploratório em Shopping Centers do Rio de Janeiro**, tese submetida para obtenção do grau de mestrado em ciências de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

FORNELL, C. e WERNERFELTY, B., “Defensive Marketing Strategy by Customer Complaint Management: A Theoretical Analysis”, **Journal of Marketing Research**, vol. 24, iss. 4, November, 1987, pp. 337-347.

FUEL, Tomás H., **Metamorfoses Ideológicas da Administração Pública Moçambicana (1930-2004)**, dissertação submetida para obtenção do grau de Mestrado em Ciência Política e Estudos Africanos, Maputo: UP, Maio de 2014.

GABINETE DO PROVIDOR DE JUSTIÇA, **O Provedor de Justiça na defesa do cidadão**, Maputo, 2013.

GALVÃO, Rodrigo, **Democracia, Processo Administrativo e Direitos Fundamentais**, Florianópolis: CESUSC, 2007.

GIL, António Carlos, **Como elaborar projectos de pesquisa**, 4 ed, São Paulo: atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas da pesquisa social**, 6 ed. São Paulo: atlas, 2008.

GOURNAY, Bernard, **Introdução à Ciência Administrativa**, Viseu: publicações Europa-América, edição 6020/2760, 1978, título original: *Introducion à la Science Administrative*.

GSC RESEARCH, **Sondagem de Opinião Pública da EDM, E.P.: relatório final para Maputo, Beira e Nampula**, Junho de 2009.

GUTEK, B. “Service Relationships, Pseudo-Relationships and Encounters”, in Swartz, T. e Iacobucci, D. (org.) **Handbook of Services Marketing and Management**, 371-380, Sage Publications, 2000.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R., **As Três versões do neo-institucionalismo**, **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

IGLESIAS, Fabio; ALFINITO, Solange, **A abordagem Multi-metodológica em comportamento do consumidor: dos programas de pesquisa na oferta de serviços**, **RPDT**, vol. 6, nº 1, Jan-Jun. 2006, pp. 138-135.

KWASNICKA, Eunice Lacava, **Teoria Geral da Administração: uma síntese**, São Paulo: Atlas, 3 ed, 2006.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade, **Fundamentos da metodologia científica**, 5 ed, São Paulo: atlas, 2003.

LUCK, H. et al, **Planejamento em orientação educacional**, 10ª ed, Petropolis: Vozes, 1991.

MACHADO, João B., **Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76**, Coimbra: Almedina, 1982.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

_____. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed., São Paulo: S/E, 2003.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: Mecanismos de operacionalização**. SA Direito, 4 Fev. 2002. Disponível em:
<www.sadireito.com.br/index.asp?Ir=area.asp&area=5&texto=416>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Direito de participação política: legislativa, administrativa e judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)**, Rio de Janeiro: renovar, 1992.

MOREIRA, Adriano, **Ciência Política**, 5 ed, Coimbra: Almedina, 2012.

MOTTA, Fernando Prestes, **Administração e participação: reflexos para a educação**, São Paulo: Revista da faculdade de educação, 10 (2), Julh. – Dez., 1984, p. 109-206

OLIVEIRA, Gustavo Justino de, As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 209: 153-167, jul/set. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de, Participação Administrativa, **Revista Electrónica de Direito Administrativo – Económico**, edição 3, Rio de Janeiro: RERE-ISSN, 2006.

PFEIFFER, C., R., **A participação social no contexto do Desenvolvimento Local/Comunitário: reflexões iniciais**, Brasil, 2009.

RIBEIRO, Fernando, “Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política”, **Pensamento Plural**, São Paulo: PUC-SP, Pelotas [10]: 89 - 100 Janeiro/Junho, 2012.

RIVERO J., **Direito Administrativo**, Livraria Almedina, Coimbra – 1981, p. 42.

SILVA, Lessandra, **Institucionalização de Práticas Participativas na Administração Pública: Caminho para Democratização do Poder Local? (Estudo de caso do Orçamento Participativo de Niterói)**, dissertação de Mestrado na Escola Brasileira de Administração Pública: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, Plácido, **Vocabulário Jurídico**, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994.

TAVARES, José, **Administração pública e Direito Administrativo**, coimbrã: Almedina, 1992.

VALÁ, Salim Cripton, **Os imperativos da participação comunitária no desenvolvimento rural**, In *Jornal Domingo* 11.01.1998, nº 833, Maputo.

VERGARA, Sylvia Constant, **Projectos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2000.

WILSON, Woodrow, **O estudo da Administração**, Rio de Janeiro: Cadernos de Administração Pública, n. 16, pp. 1-35, 1955.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Institucionalização. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2014. [Consult. 2014-04-05], disponível em: <URL: [http://www.infopedia.pt/\\$institucionalizacao](http://www.infopedia.pt/$institucionalizacao)>.

VINICIUS, Marcos, **As dimensões da participação e transparência funcional**, Administradores: o portal de Administração, 16 de Outubro 2012, disponível em: <<http://www.administradores.com.br/mobile/artigos/cotidiano/as-dimensoes-da-participacao-e-a-transparencia-funcional/66598/>>.

<Http://www.cegoc.co.mz/foracao/mservico-ao-cliente-e-gestao-de-reclamacoes/>

CAMBULE, Gil, **Estado de Direito: da ficção para realidade**, disponível em: <<http://perspectiva-lusofono.weebly.com/moccedilambique/estado-de-direito-da-ficou-para-a-realidade>>.

A Literatura sobre Instituições e Desenvolvimento. Disponível em: <www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesa>.

MOREIRA, Roberto Resende, **A Gestão da Reclamação: Como Subsídio para a tomada de Decisão**, 3º seminário: a cidadania participava na administração pública e as ouvidorias. Disponível em: <www2.esporte.gov.br/arquivos/ouvidor>.

MORGADO, Teresa, **Sistemas Administrativos de tipo britânico e de tipo francês: Os Sistemas Administrativos no Direito Comparado.** Disponível em: <<http://administrativamente-falando.blogspot.com/2009/03/sistemas-administrativos-de-tipo.html>>.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Aumenta número de petições, disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/17898-na-administracao-publica-aumenta-numero-de-peticoes>.

Informação Histórica: como surgiu a EDM. Disponível em: <http://edm.co.mz/index.php?view=article=pthistoria>.

Nova Gestão da Empresa, disponível: <http://edm.co.mz/index.php?view=articlecatid=37AaEmpresa>.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, 25 de Junho de 1975, I série, número 1.

Constituição da República Popular de Moçambique de 1990, 2 de Novembro de 1990, I série, número 44.

Lei nº 12/92 de 9 de Outubro altera os artigos, 30, 107, 118, 134 e 202 da Constituição da República, 2º suplemento, I série, numero 41.

Lei 5/92 de 6 de Maio, aprova a Lei orgânica do tribunal administrativo.

Lei nº 9/2001 de 7 de Julho, aprova a Lei do Processo Administrativo Contencioso.

Decreto 30/2001 de 15 de Outubro, aprova Normas de funcionamento dos serviços da administração pública.

Constituição da República de Moçambique de 2004.

Lei 7/2006 de 16 de Agosto, aprova o âmbito de actuação, estatuto, competências e processo de funcionamento do Provedor de Justiça.

Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, aprova o Quadro jurídico do procedimento administrativo.

Lei 6/2012 de 8 de Fevereiro, aprova o regime jurídico das empresas públicas.

Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro, aprova a Lei de bases gerais de organização e funcionamento da administração pública.

JORNAIS

Quarenta mil pessoas em reunião com Samora Machel, Notícias, Lourenço Marques, ano L, nº 16502, 4 de Junho de 1975, p. 3-7.

Presidente Samora Machel visita Hospital, Notícias, Maputo, 20 de Setembro de 1976, p. [9].

Mutange: aqui nasce uma aldeia comunal, problemas do quotidiano em reunião de trabalho, Notícias, Maputo, 15 de Setembro de 1976, p.3.

Organizar trabalho e planificar tarefas: presidente Samora Machel ao visitar empresas na capital, Notícias, Maputo, ano LI, nº 16970, 24 de Setembro de 1976, p. 3.

O nosso administrador é para servir o povo: Presidente Samora Machel durante o encontro com os quadros, Notícias, Maputo, ano LI, nº 17526, 7 de Abril de 1978, p. 6.

Falta de energia gera caos na portagem de Maputo, Jornal Verdade de 19 de Junho de 2014. Disponível em: <www.pda.verdade.co.mz/opiniaoxiconhoca/46967>.

O povo tem olhos postos nos dirigentes e quadros: presidente Samora dirigindo-se as estruturas do partido e do Estado em recepção da quadra festiva, Notícias, Maputo, ano [LIX], nº 20135, 28 de Dezembro de 1985 p. [2].

Administração Pública: Aumenta número de petições, Jornal Notícias 20 Junho 2014. Disponível em: <<http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/politica/17898-na-administracao-publica-aumenta-numero-de-peticoes>>.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Tabela 13. Colaboradores da Electricidade de Moçambique

Designação atribuída	Nome	Verdadeiro ou fictício	Departamento e/ou função
E1	Ana Maria	F	Unidade de Desenvolvimento Empresarial
E2	António Simão	F	Unidade de Desenvolvimento Empresarial
E3	Carlos Cadeado	F	Departamento de Comunicação
E4	Carlos Castanheira	F	Sector de Fiscalização (ASA`CM)
E5	Dr. Azarias Johane	V	Provedor de Cliente
E6	Dr. Mabunda	V	Chefe do Departamento de Comunicação
E7	Dr. Marcelo Muacha	V	Chefe do Departamento Jurídico
E8	Ernesto Florêncio	F	UGDA – Análise de Dados e Estatística
E9	Mendes das Dores	F	DAI
E10	Roméia João	F	Unidade de Gestão e Desenvolvimento Empresarial
E11	Sandra Augusto	F	UGDA – Análise de Dados e Estatística
E12	Dra. Célia M.	V	Chefe da Secção do Pessoal (ASC)
E13	Eng. Jaime Quirungo	V	Chefe do Departamento de Operações e Redes / COD
E14	Eng. Romana Gravata	V	Chefe do Departamento Técnico Comercial
E16	Eng. Eduardo Bule	V	Chefe do departamento de Estatística e Planeamento
E17	Eng. Luísa N.	V	Departamento de Estatística e Planeamento
E18	Eng. Gabriel Mates	F	Departamento Comercial

N.B. Por medo de possíveis represálias alguns funcionários pediram anonimato, pelo que os nomes que em frente contem a letra “f” são fictícios.

Tabela 14. Outros actores

Nome	Local da entrevista	Horas
Professor Doutor Gil Cistac	Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane	12h e 10min às 13h e 6min
Professor Doutor José Manuel Caldeira	Escritório Sal & caldeira, Lda.	9h às 9h e 49min
Eng. Kamal Rajú – Membro do Pelouro dos Serviços Sociais e Energia da CTA	Escritório da empresa Sorádio, Lda.	11h e 15min às 13h e 33min
Mestre Mouzinho Nilcols – Presidente da Associação de Defesa dos Consumidores de Moçambique	Associação de Defesa dos Consumidores de Moçambique (DECOM)	12h às 13h e 15min

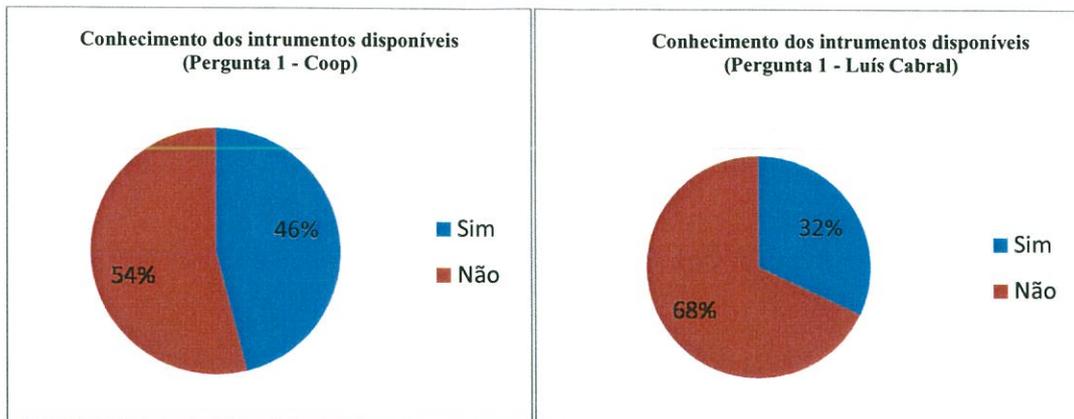
ANEXOS

RESULTADOS DO INQUERITO AOS USUÁRIOS

1- Conhece os instrumentos disponíveis para a exposição das denúncias e reclamações relativas a prestação dos serviços públicos?

a) Sim

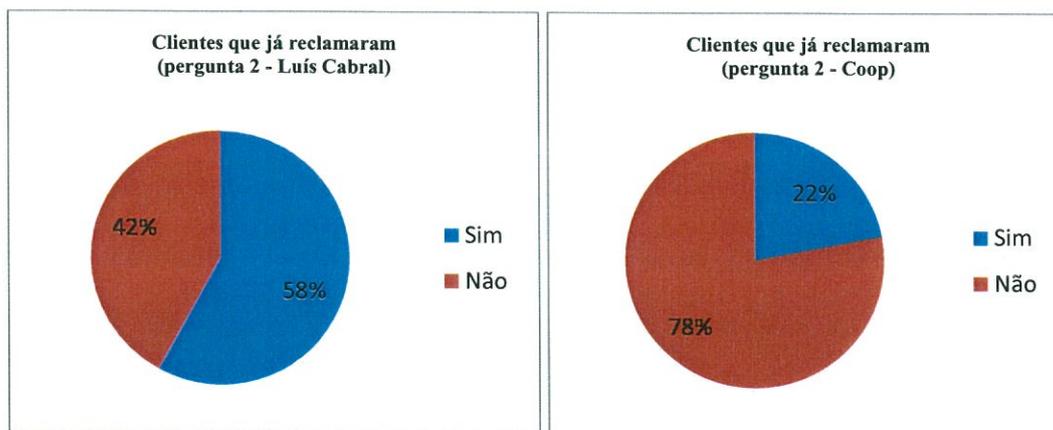
b) Não



2- Já alguma vez reclamou sobre a prestação dos serviços da EDM?

a) Sim

b) Não (se não, inquiridor preencha a tabela e salte para questão 6)



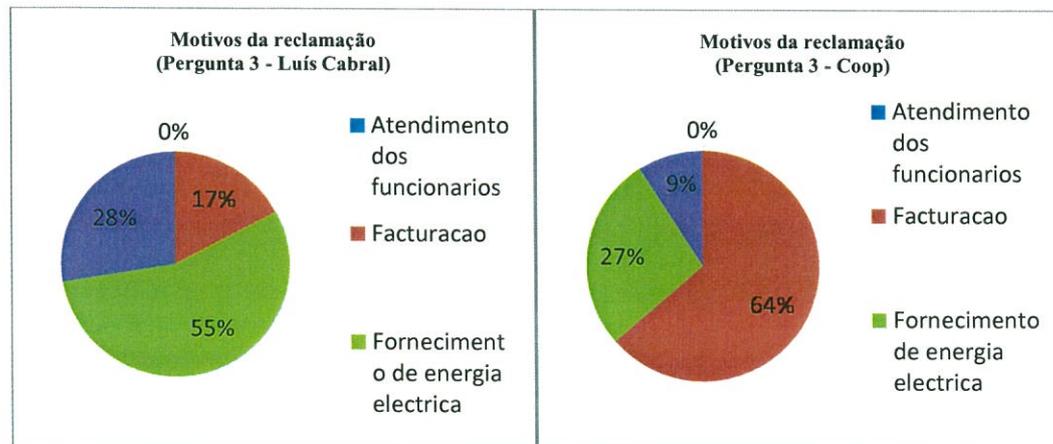
3- (Se sim) Qual dos serviços?

a) Atendimento dos funcionários (comportamento, discriminação, etc.)

b) Facturação

c) Fornecimento de energia eléctrica (oscilações, queda de tensão, interrupções, danificação dos electrodomésticos, etc.)

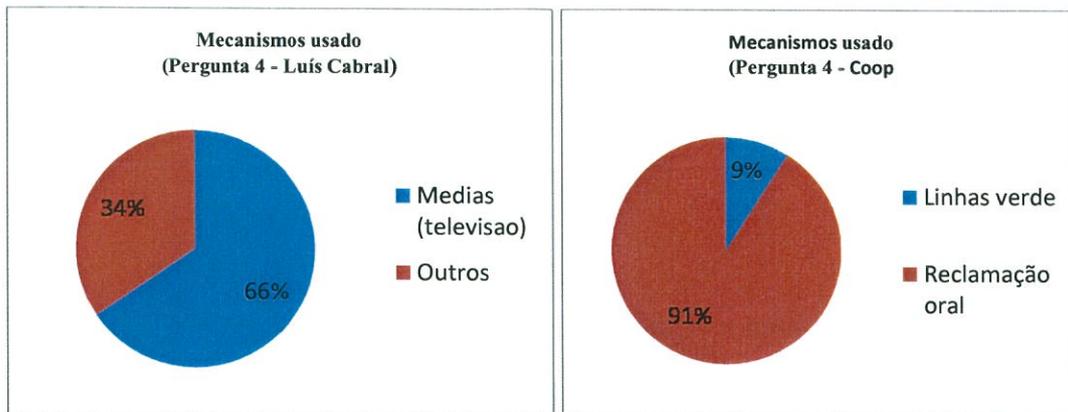
d) Outros



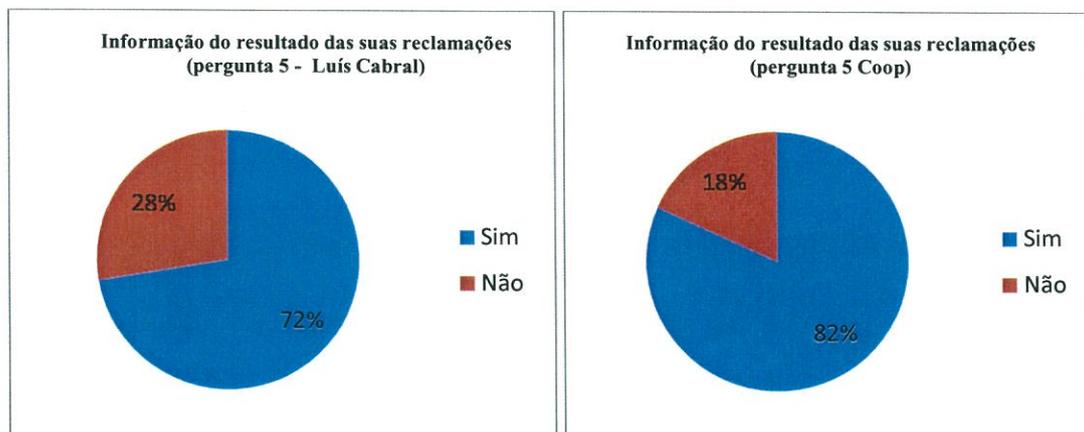
4- Como reclamou?

Através:

- a)Caixa de reclamação (da instituição) b)Linha Verde (da instituição) c)Livro de reclamações e sugestões
 d)Reclamação oral e)Ministério Público f)Medias (televisão)
 g)Provedor de justiça h)Associação dos consumidores i)Outros

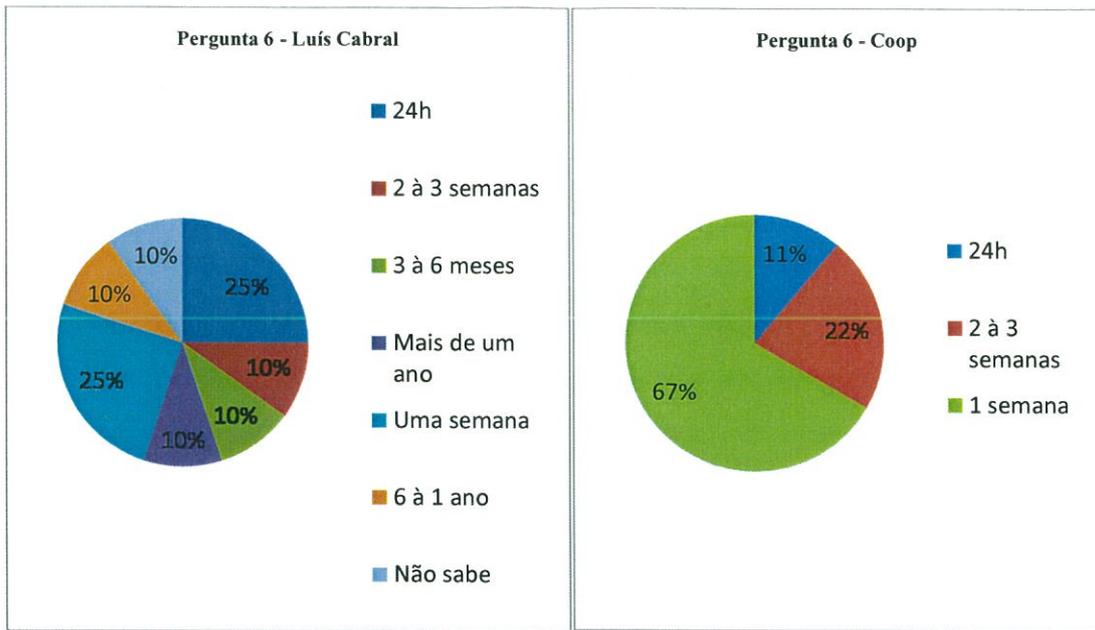


5- Foi informado do resultado da sua reclamação?
 a) Sim b) Não



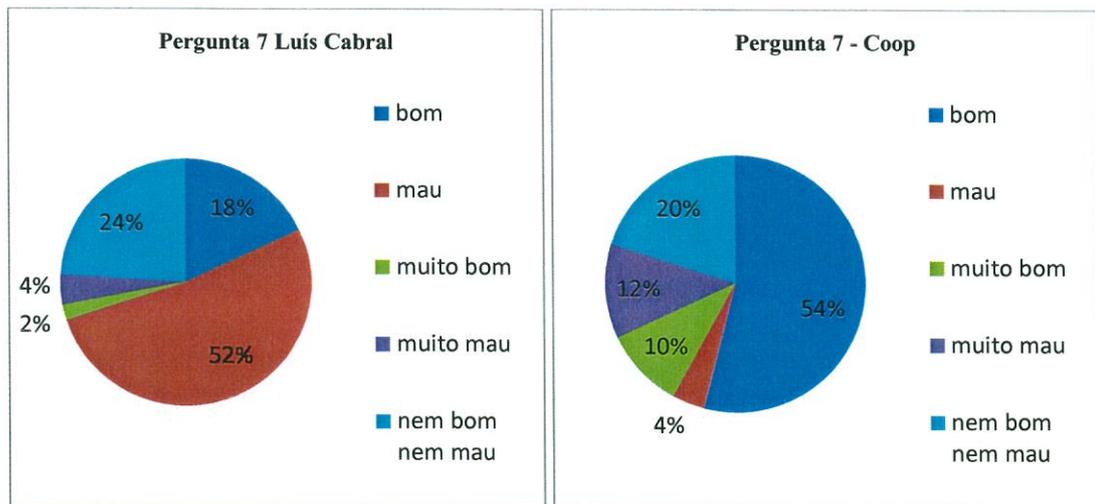
6- (Se sim) Qual foi o tempo médio que decorreu desde a apresentação do problema até a solução?

- a) 24h e) Uma semana
 b) 2 à 3 semanas f) Entre 6 meses à um ano
 c) 3 à 6 meses g) Não sabe
 d) Mais de um ano



7- Como classifica os serviços prestados pela EDM?

- a) Bom
- b) Mau
- c) Muito bom
- d) Muito mau
- e) Nem bom e nem mau



GUIÃO DE ENTREVISTA

Unidade de Gestão e Desempenho Empresarial - UGDE

O presente questionário surge no âmbito do trabalho de final de curso, com o pressuposto de perceber as implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da EDM, E.P. - Cidade de Maputo (2012 à 2014). Ressalve-se que o objectivo do mesmo é analisar até que ponto as reclamações e denúncias feitas pelos cidadãos tiveram um efeito sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Exponho desde já, os meus sinceros agradecimentos pela boa colaboração e apoio

1. O que as reclamações e denúncias significam para si e para o departamento onde faz parte?
2. Se for chamada (o) a intervir sobre uma situação em que alguém faz uma reclamação sobre a qualidade da energia eléctrica, quais os procedimentos que irá tomar?
3. Tem noção do número de reclamações e denúncias que a vossa instituição recebe e qual é o impacto que tem no vosso departamento?
4. Existe uma estratégia, na instituição, com objectivos de responder as insatisfações dos clientes?
5. Existe algo mais que gostaria de acrescentar sobre o nosso estudo?

As suas respostas foram úteis ao nosso estudo

Muito Obrigado pela colaboração

Agradeça, o nome do funcionário: _____

Departamento afecto: _____

GUIÃO DE ENTREVISTA

Chefe de departamento Jurídico, de Comunicação e a Directora do Gabinete de Imagem e Comunicação

O presente questionário surge no âmbito do trabalho de final de curso, com o pressuposto de perceber as implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da EDM, E.P. - Cidade de Maputo (2012 à 2014). Ressalve-se que o objectivo do mesmo é analisar até que ponto as reclamações e denúncias feitas pelos cidadãos tiveram um efeito sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Exponho desde já, os meus sinceros agradecimentos pela boa colaboração e apoio

1. O que as reclamações e denúncias significam para si?
2. Como procede quando recebe uma reclamação, tendo em conta que no seu caso as reclamações já vêm na maioria das vezes filtradas?
3. Quando é chamada (o) a intervir sobre uma situação em que alguém faz uma denúncia, quais os critérios que usa nesse tipo de situação?
4. Tem noção do número de reclamações e denúncias que a vossa instituição recebe e qual é o impacto que têm?
5. Existe algo mais que gostaria de acrescentar sobre esta temática?

As suas respostas foram úteis ao nosso estudo

Muito Obrigado pela colaboração

Bruno C. Alves, UEM – Administração Pública

GUIÃO DE ENTREVISTA

Associação de Defesa do Consumidor de Moçambique (DECOM)

Com base na Lei nº 22/2009 de 28 de Setembro (Lei do Consumidor) existem duas formas sobre as quais os cidadãos reclamam ou denunciam sobre a prestação dos serviços públicos. Por um lado, pelo Ministério Público e por outro, através de *Instituições de promoção e tutela dos direitos do consumidor* (Associações de Consumidores), no nosso caso a DECOM.

Com este pressuposto, pretendemos com a presente entrevista, compreender:

- 1- Na ordem jurídica Moçambicana, além do acima exposto, qual é o papel da DECOM no que diz respeito as denúncias e reclamações relativas e prestação dos serviços públicos?
- 2- Qual é número de reclamações e denúncias recebidas pela DECOM durante o ano de 2012 à 2014? E desse número, quantas foram feitas à EDM?
- 3- Qual é a visão que a instituição tem em relação aos instrumentos existentes para a exposição das denúncias e reclamações? Referimo-nos por exemplo as caixas de reclamações, livros de reclamações e as linhas verdes.
- 4- E no que diz respeito ao tratamento e valorização desses instrumentos, qual é a vossa visão?
- 5- Existe algo há mais, que gostaria de acrescentar, acerca das denúncias e reclamações feitas à EDM?

Muito Obrigado pela colaboração e tempo dispensado

Bruno C. Alves

Guião de Entrevista

(Provedor de Cliente e a Área do Serviço ao Cliente)

O presente questionário surge no âmbito do trabalho de final de curso, com o pressuposto de perceber as implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos da EDM, E.P. - Cidade de Maputo (2012 à 2014). Ressalve-se que o objectivo do mesmo é analisar até que ponto as reclamações e denúncias feitas pelos cidadãos tiveram um efeito sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Exponho desde já, os meus sinceros agradecimentos pela boa colaboração e apoio

Bruno C. Alves, UEM – Administração Pública

Procedimentos

1. Existe uma lei (regulamento interno) que prevê a forma como as denúncias e reclamações devem ser recebidas e encaminhadas?
2. Quem recebe as denúncias e reclamações dos cidadãos? (departamento ou pessoa)
3. Como são feitas as reclamações e denúncias dos cidadãos? (procedimentos)
4. Tem um canal específico? Se sim, Quais são? Estão disponíveis?
5. Onde se localizada a caixa de reclamações?
6. Quem é o responsável pela avaliação das denúncias e reclamações? Existe um órgão competente ou não?
7. O que as reclamações e denúncias significam para si e que implicações têm na área em que trabalha?
8. Qual é a opinião que tem em relação a avaliação das denúncias e reclamações?
9. O que é que se faz com as Denúncias e Reclamações dos cidadãos?
10. Qual a importância das Denúncias e Reclamações na EDM?
11. E se assumisse o cargo de responsável pelo planeamento estratégico da organização quais seriam as suas prioridades para o melhoramento dos serviços da EDM?
12. Como as denúncias e reclamações chegam a unidade de gestão e desenvolvimento estratégico (departamento de planificação)?
13. Qual é a média das reclamações e denúncias feitas à EDM? (Dados estatísticos)

Influência nos serviços públicos

- i. De que forma a legalização dos canais para exposição das denúncias e reclamações, como por exemplo a linha verde, contribuiu para a melhoria dos serviços públicos?

(Se afirmativo) Pode nos dar algum exemplo prático?

(Se negativo) porquê assim o diz?

Material de Apoio ao estudo
Plano Estratégico da EDM (2010-2014) e Plano Estratégico da EDM 2015-2019
Um estudo ou dados estatísticos que mostram o número de reclamações feitas e se possível as medidas tomadas
Uma cópia de contrato estabelecido com os consumidores

Muito obrigado pela colaboração

Carta à Electricidade de Mocimboa

Eu Francisco António Valente, residente no Bairro de Xipamanime, Quarteirão 55, casa n.º 67 célula 7, rua de Palma, venho por este meio requer a V. Excia. transferência dos dados pessoais do meu contador eléctrico, pois o actual encontra-se registado com o nome de um outro cidadão de nome Teles Falcão Falange, residente no bairro do Alto Mãe, rua da Acorda e Almeida (não tenho dados do mesmo completos). No mesmo cidadão tinha uma dívida para com a instituição no valor de 1.190,80 (mil e noventa e sete reais e oitenta centavos) valor este em que eu Francisco Valente incoerentemente pagava a dívida do outro (Teles Falange neste caso). Solicito a instituição por este meio a reembolso do valor pago à alegada dívida que recai em mim.

ELECTRICIDADE DE MOÇIMBOA, E.P.
Direcção de Distribuição da Cidade de Maputo
Rua do Jardim

Entrada N.º 150
Data 29 Maio 2012

Maputo, 29 de Maio de 2012

Francisco António Valente



ELECTRICIDADE
DE MOÇAMBIQUE, E.P.



CONTRATO

ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO: _____

DDD

Nº CONTRATO _____

Nº MECANOGRÁFICO: _____

Nº INSTALAÇÃO: _____

Nome

Ernesto Eliote Simbione

Endereço

Mamacuene

tenc

tomado conhecimento das condições gerais de fornecimento de energia eléctrica, estabelece um vínculo contrato com a Electricidade de Moçambique, E.P, abaixo designada por EDM, para o fornecimento de energia eléctrica instalação situada na:

Avenida / Rua _____

Nº _____

Andar _____

/

Flat nº _____

Bairro: _____

Macaneta - 2

Cidade/Vila: _____

Mamacuene

Província _____

Maputo

de que é proprietário(a)/inquilino(a) e destinada a, _____

habitação

estabelecida de acordo com as normas regulamentares em vigor

As condições de fornecimento são as constantes em anexo, fazendo parte integrante do mesmo.

A potência contratada é de 2.2 KVA podendo ser alterada nos termos legais.

O presente contrato entra em vigor na data da sua assinatura

Mamacuene, 22 de Novembro de 20 11

Pela EDM

O Cliente



ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO:

Maiputo

Nº CONTRATO

Nº MECANOGRÁFICO

Nº INSTALAÇÃO: 9.55.067

Nome Francisco António Valente

Endereço

tendo tomado conhecimento das condições gerais de fornecimento de energia eléctrica, estabelece um vínculo contratual com a Electricidade de Moçambique, E.P, abaixo designada por EDM, para o fornecimento de energia eléctrica à instalação situada na:

Avenida / Rua

Nº _____ Andar 1 Flat nº _____ Bairro: XI PANAÁRIE

Cidade/Vila: Maiputo Província Maiputo

de que é proprietário(a)/inquilino(a) e destinada a, Habitacao

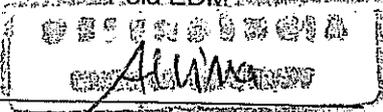
estabelecida de acordo com as normas regulamentares em vigor.

As condições de fornecimento são as constantes em anexo, fazendo parte integrante do mesmo.

A potência contratada é de 1.1 KVA podendo ser alterada nos termos legais.

O presente contrato entra em vigor na data da sua assinatura

Maiputo 30 de Julho de 20 09

Pela EDM


O Cliente

CLAUSULAS GERAIS DO CONTRATO DE LIGAÇÃO E FORNECIMENTO

Cláusula 1: Pré-condições para a celebração do Contrato de Ligação e Fornecimento

1. O contrato só será celebrado quando o interessado satisfizer cumulativamente as seguintes condições:

- Pagamento da Taxa de vistoria;
- Pagamento da taxa de ligação e outros custos aplicáveis ao estabelecimento da ligação;
- Pagamento do depósito de garantia, se exigido;
- Pagamento de outras taxas legalmente fixadas;
- Declaração de todos os seus receptores de energia.

2. Como forma de simplificar os procedimentos, para novas ligações, a EDM poderá cobrar um valor único que engloba as taxas acima indicadas.

Cláusula 2: Obrigações Gerais da EDM

Constituem obrigações da EDM, nomeadamente as seguintes:

- Fornecer energia eléctrica com qualidade e regularidade;
- Prestar informações ao cliente sobre o uso de energia, sempre que ele as solicitar;
- Prestar quaisquer outras informações relacionadas com o presente contrato de fornecimento;
- Avisar ao cliente com a devida antecedência, através de meios adequados, nomeadamente, por anúncio no jornal local com maior circulação ou outro meio de comunicação social adequado quando, por razões de manutenção e operação da rede, haja necessidade de se proceder à interrupção de fornecimento de energia eléctrica;
- Assegurar, no processo de vistoria, que antes da ligação à rede que a instalação do consumidor seja adequada à finalidade pretendida e esteja de acordo com as normas aplicáveis;
- Realizar as contagens de energia nos prazos estabelecidos;
- Cumprir com as disposições e regulamentos que regem a actividade de distribuição e comercialização de energia.

Cláusula 3: Obrigações Gerais do Cliente

São obrigações do cliente, além de outras legalmente estabelecidas, as seguintes:

- Assegurar e facilitar que os representantes da EDM devidamente identificados tenham acesso livre e seguro ao local do fornecimento, para fatura de obras prévias à ligação, vistoria, fiscalização, contagens e outros trabalhos afins;
- Fornecer a informação requerida para efeitos de facturação;
- Pagar a fatura no prazo nela estabelecido;
- Mantê-la sua instalação eléctrica em bom estado de conservação e de acordo com as normas de exploração ou utilização e de segurança vigentes;
- Incluir, na sua instalação eléctrica, aparelhagem adequada de protecção;
- Conservar os instrumentos de medida de energia colocados na sua instalação e não violar os selos colocados pela EDM;
- Consumir a energia eléctrica sem recurso a meios fraudulentos;
- Desligar os seus receptores sempre que ocorra a interrupção de fornecimento de energia eléctrica;
- Cumprir com as demais obrigações resultantes do contrato de fornecimento de energia eléctrica e legislação aplicável.

Cláusula 4: Recusa da Ligação

1. A EDM pode recusar a ligação até que o interessado cumpra as condições estabelecidas na Cláusula 1 e na legislação aplicável, que sejam prévias à ligação e fornecimento de energia.

2. A EDM poderá igualmente recusar o fornecimento de energia eléctrica:

- Se o requerente não tiver capacidade de pagar pelos consumos requeridos, por declarada insolvência ou falência;
- Se as instalações eléctricas do requerente forem inadequadas para a ligação e fornecimento de energia e enquanto tal situação prevalecer.

3. Os motivos da recusa da ligação serão comunicados por escrito ao requerente, podendo este apresentar reclamação ao Conselho de Administração da EDM; da decisão do Conselho de Administração da EDM, o requerente poderá apresentar recurso ao CNELEC no prazo de cinco dias contados da comunicação.

Cláusula 5: Depósito de Garantia

- A EDM poderá solicitar ao cliente o pagamento do depósito de garantia.
- O depósito de garantia será fixado em função da potência a contratar.
- O depósito de garantia será reembolsado ao cliente quando o contrato for extinto.
- Quando o sistema seja o de pré-pagamento não será exigido depósito de garantia.

Cláusula 6: Condições de Pagamento

- O cliente obriga-se a pagar o valor total da factura relativa aos consumos de energia no prazo nela indicado.
- O cliente poderá, se assim entender, pagar antecipadamente o valor do consumo de energia eléctrica mediante depósito na sua conta corrente; neste caso, o pagamento antecipado constituirá um crédito a favor do cliente.
- O pagamento deverá ser efectuado nos balcões da EDM ou noutros locais indicados pela Empresa, podendo ser acordado com o cliente o pagamento por transferência bancária, débito directo ou depósito na conta a ser indicada pela EDM, em locais onde tais serviços estejam disponíveis.

Cláusula 7: Contagem de Energia

- Os contadores empregues na medição de energia serão fornecidos, instalados e inspecionados pela EDM e serão dos tipos aprovados pela entidade competente e devidamente aferidos.
- As leituras dos contadores serão feitas mensalmente, não podendo o período entre uma leitura e outra ser superior a 34 dias.
- Se na época habitual da leitura e num dos três dias consecutivos não for possível a leitura do contador, por ausência ou culpa do cliente ou por outros motivos alheios à vontade das partes, e por esse motivo se acumularem as leituras de mais de um mês, a facturação será estimada com base na média dos últimos três meses.
- Nos casos de facturação estimada previstos no número anterior, logo que for possível proceder-se a leitura, far-se-ão as necessárias correcções, podendo proceder-se ao débito ou crédito na conta corrente do cliente, conforme as diferenças de leituras registadas.
- O cliente pode requerer o teste de precisão do contador de energia eléctrica a ser realizado por terceiros, quando suscitado que o mesmo seja defeituoso, suportando os custos associados, a menos que deste resulta que o contador é mais do que nominalmente defeituoso, caso em que os custos cobrados pelo teste serão reembolsados ao cliente pela EDM.
- Se o teste de precisão do contador provar que o contador é mais que nominalmente defeituoso, a EDM corrigirá as leituras anteriores conforme a inexactidão encontrada e tendo em conta os consumos prováveis e razoáveis.

Cláusula 8: Causas Gerais da Interrupção do Fornecimento de Energia Eléctrica

- O fornecimento de energia eléctrica pode ser interrompido com pré-aviso por qualquer das seguintes razões:
 - Razões de manutenção ou outros tipos de serviços;
 - Por facto imputável ao cliente;
 - Por acordo com o cliente;
 - Quando haja necessidade imperiosa de realizar manobras ou trabalhos de ligação, reparação ou conservação da rede, desde que tenham sido esgotadas todas as possibilidades de alimentação alternativa.
- A interrupção do fornecimento nos casos previstos nas alíneas a), c) e d), do nº 1, desta cláusula, será feita com um pré-aviso de pelo menos 36 horas, sem prejuízo do previsto no ponto nº 3, desta cláusula.
- O fornecimento pode ser interrompido sem aviso prévio, nos seguintes casos:
 - Quando exista uma situação perigosa e enquanto esta prevalecer;
 - Por razões de segurança;
 - Quando se trate de execução de planos de emergência; a
 - Quando haja necessidade de realização de trabalhos que requeiram a imediata suspensão do fornecimento por razões de segurança de pessoas e bens ou quando haja necessidade urgente de desligar cargas, automática ou manualmente, para garantir a segurança do sistema eléctrico.

Cláusula 9: Interrupção do Fornecimento de Energia por facto imputável ao cliente

- O fornecimento de energia poderá ser interrompido, por facto imputável ao cliente, nos seguintes casos:
 - Falta de pagamento da factura no prazo indicado;

- Falta de pagamento de serviços, taxas ou penalizações de quaisquer natureza impostas pela EDM, dentro do prazo indicado;
- Impedimento de acesso aos equipamentos de medição e controlo bem como à instalação do cliente, nos casos em que seja necessário proceder à fiscalização;
- Impossibilidade de recolha de indicações dos equipamentos de medição por razões imputáveis ao cliente;
- Falta de celebração do contrato de fornecimento de energia eléctrica nos casos de alienação ou cadência da instalação de utilização de energia;
- Quando a instalação do cliente seja causa de perturbação que afecte a qualidade técnica do fornecimento a outros utilizadores da rede;
- Alteração da instalação eléctrica sem aprovação da EDM ou entidade competente;
- Impedimento da instalação de equipamento de controlo de potência;
- Consumo fraudulento de energia eléctrica, nomeadamente, com violação ou viciação de aparelhos da medida ou de protecção;
- Fornecimento de energia a terceiros;
- Incumprimento de outras obrigações resultantes de legislação aplicável, nomeadamente sobre a segurança de pessoas e bens.

2. Interrupção do fornecimento de energia, nas situações previstas no número anterior, será antecedida de um pré-aviso no mínimo de oito dias, excepto nos casos previstos nas alíneas f), j), l) e k), em que a interrupção pode ser feita sem pré-aviso. Para efeitos deste ponto, considera-se ter sido feito o pré-aviso quando:

- O aviso escrito de corte, com a indicação do montante em dívida, tenha sido entregue no endereço do cliente, indicado no contrato de fornecimento de energia eléctrica, independentemente da assinatura atestando a recepção; ou
- Quando, só por culpa do cliente, o aviso de corte não tenha sido entregue no endereço acima ou não tenha sido oportunamente recebido.

3. A religação, em qualquer das circunstâncias, só poderá ocorrer no prazo de 48 horas quando tenham cessado as causas que conduziram à interrupção, após pagamento da respectiva taxa de religação ou outros valores devidos e fixados nos termos da lei.

4. Os clientes poderão optar pelo serviço de religação de urgência, a ser realizado no prazo máximo de 4 horas mediante o pagamento do valor estabelecido para o efeito e satisfação das outras condições previstas no número anterior.

5. A EDM não procederá à interrupção do fornecimento de energia eléctrica nas sextas-feiras, sábados, domingos, feriados e dia imediatamente anterior ao feriado, salvo nos casos previstos no nº 3 da Cláusula 8 e alíneas f), l), j) e k), do nº 1 desta Cláusula 9.

Cláusula 10: Celebração do Novo Contrato

- O cliente cujo contrato tiver sido rescindido com fundamento em qualquer dos factos referidos na cláusula 15, poderá celebrar novo contrato nas mesmas condições que o anterior.
- A celebração do novo contrato só deverá ocorrer quando o cliente para além das condições normais, cumprir integralmente com as obrigações emergentes do contrato anterior, nomeadamente débitos em atraso, multas ou outros encargos.

Cláusula 11: Reclamações sobre a facturação

- O cliente tem o direito de reclamar a factura apresentada até a data limite de pagamento da mesma.
- A apresentação da reclamação não suspende o prazo de pagamento dos débitos de energia.
- Até ao esclarecimento da referida reclamação por parte da EDM, o cliente é apenas obrigado a pagar a média das facturas referentes aos consumos dos três meses que antecederem a factura reclamada.
- Se da investigação se constatar que a reclamação é atendível, serão feitas as devidas correcções.

Cláusula 12: Duração do Contrato

O contrato de fornecimento é celebrado por tempo indeterminado, a menos que seja acordado com o cliente que o mesmo é celebrado por tempo determinado.

Cláusula 13: Cessão da posição contratual e mudança do consumidor

- O cliente só pode transmitir a terceiros a sua posição no contrato de fornecimento de energia eléctrica depois de obtido o consentimento escrito da EDM.
- No caso previsto no número anterior, o cliente cedente é obrigado a comunicar o facto à EDM, no prazo de 15 dias em relação à data prevista para a cessão, indicando o nome ou firma e o domicílio do novo consumidor. Igual procedimento será observado no caso de mudança de nome, firma ou denominação social.
- O novo consumidor é obrigado a celebrar novo contrato de fornecimento de energia, no prazo de 15 dias contados a partir da data de recepção do aviso que para esse fim seja feito.
- A EDM poderá suspender o fornecimento de energia, se o novo consumidor não celebrar novo contrato no prazo fixado no número anterior.
- A EDM poderá não consentir na cessão caso exista alguma dívida pendente.
- O cliente cedente e o novo consumidor respondem solidariamente perante a EDM pelo pagamento de encargos relativos ao período anterior à cessão da posição contratual.
- No caso de alienação de imóvel ou de infraestruturas beneficiárias de fornecimento de energia eléctrica, pela EDM, ao abrigo de um contrato ou via judicial, o adquirente deverá celebrar novo contrato com a EDM, sendo aplicável o regime previsto nos números anteriores desta cláusula.

Cláusula 15: Indemnizações

- A EDM é única responsável pelo funcionamento do serviço objecto do presente contrato, fazendo a exploração e a gestão por sua exclusiva conta e risco.
- É ressalvada toda a responsabilidade civil e criminal:
 - Nos casos de força maior;
 - Nos casos de culpa ou negligência do lesado, devidamente comprovados;
 - Nos casos em que o acidente seja imputável a terceiros;
 - Em relação a prejuízos, danos ou desastres resultantes da própria natureza da instalação.
- Entende-se por força maior, qualquer facto imprevisível e fora do controlo da parte afectada, não causado por si e que tenha provocado o prejuízo, dano ou incumprimento, incluindo nomeadamente cheias, tempestades, maremotos, sismos, fogo, actos de guerra, insurreições, agitação pública, greve ou distúrbio laboral.
- A EDM não é responsável pelos danos ou prejuízos resultantes da falta de conservação da instalação do cliente ou da sua alteração posterior à vistoria e aprovação ou do uso para fins não previstos, sem a devida autorização.
- O cliente é obrigado a indemnizar a EDM pelos prejuízos por esta sofridos em consequência de violação das obrigações contratuais.

Cláusula 16: Rescisão do Contrato

- A EDM poderá rescindir unilateralmente o contrato com fundamento em qualquer dos seguintes factos:
 - Falta sistemática de pagamento dos consumos de energia, bem como de quaisquer taxas, multas, ou encargos relativos a serviços prestados;
 - Impedimento sistemático de acesso às instalações eléctricas sem fundamento legal ou agressão aos seus agentes devidamente identificados e em serviço;
 - Consumo fraudulento de energia eléctrica, de forma sistemática.
 - Qualquer outro facto que constitua violação grave às cláusulas contratuais.
- A rescisão será feita por simples carta ou comunicação escrita ao cliente na qual serão especificados os motivos de rescisão.
- A rescisão produzirá efeitos decorridos 90 dias após a comunicação, quando se trate de clientes com potência contratada superior a 39,6 kVA e decorridos 30 dias para os restantes casos.

Cláusula 17: Resolução de disputas

- As disputas resultantes da interpretação e aplicação do presente contrato serão resolvidas por via negociada.
- Na impossibilidade de solução negociada, sem prejuízo de recurso a outros meios previstos por lei, as disputas serão resolvidas judicialmente, sendo a competência dos tribunais determinada de acordo com as regras do processo.

14 - 439 - 32050

ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE
 ÁREA DE DISTRIBUIÇÃO DA CIDADE DE MAPUTO

ORDEM DE TRABALHO

Data 30/02/09
 N.º 5190569

NOME: FRANCISCO DA SILVA

MORADA: Av. António de Gusmão Nº 5567

INSTALAÇÃO: Actual n.º 1

MEC Act. ZONA LIVRO ORDEM TIPO CON.
 Ant. " " " "

USOS
 GERAL
 DOMÉS.
 D. ESP.
 ESPECIAL
 F. MOTRIZ

SERVIÇOS TÉCNICOS SOLICITA-SE AOS SERVIÇOS TÉCNICOS A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS A SEGUIR INDICADOS

N. LIGAÇÃO E
 ABERTURA
 DESLIGAÇÃO
 TRANSFERÊNCIA

ÁREA DIVISÕES
6068483

DEIXAR ABERTA E
 FECHADA

Instalação Anterior _____
 PARA _____

ELECTRICIDADE	CONTADOR	Tipo	Cal.	Número	Leitura	Tarifa	Observações
	<input type="checkbox"/>	COLOCAR					
<input type="checkbox"/>	LIGAR						
<input type="checkbox"/>	DESLIGAR						
<input type="checkbox"/>	RETIRAR						

DATA: / / EXECUTADO POR: VISTO:

149-826017308

TESOURARIA

Nova Ligação	LUZ	77500	MT
Taxa	LUZ		MT
"	LUZ		MT
Vistoria	LUZ		MT
"	LUZ		MT
Outras receitas	LUZ		MT
"	LUZ		MT
TOTAL		77500	MT

RECEBI AS IMPORTÂNCIAS MENCIONADAS CUJA SOMA CONFERI:

[Assinatura]
 O CAIXA

EXPEDIENTE FACTURADO RECEITA EXECUTADO POR:

EXTRATO DA CONTA

TELES ENOQUE FALANGE
 57 R.DR.LACERDA E ALMEIDA
 00019.Alto Mae zona 19
 00060.Alto Mae

Data : 14/09/2009
 Pagina : 1
 Hora : 10:21:18

Referencia Cliente
 6017701 0i 94
 Livro : 440.0015880

Deposito : 0.00						Gui0ar03			
Nat	Periodo	Docum.	Oper	Data	Prazo	d.valor	Debito	Credito	Multa
GRL	200906	155156	Feg 1	09/07/2009	04/08/2009		543.34		
GRL	200906	155156	Cob 2	28/08/2009		28/08/2009		157.15	
			MULTA POR ATRASO						43.54
GRL	200907	001987	Feg 1	10/08/2009	03/09/2009		804.64		
			MULTA POR ATRASO						62.66
Total							1,347.98	157.15	106.20
Saldo a nosso favor						MT	1,190.83		

MAIUIO
ELETRECIDADE DE MAIUTO

Eu FRANCISCO ANTONIO VALENTE.

Bairro de Xilavaniue Quarteirão 55. casa 67 célula E:-
Rua da Fátima.

Venho por este motivo AVOSÁ EXSELENCIA fazer a
devolução do valor que paguei em nome do Tenes ^{INFORMA}
fugas. A factura não me pertence que estava em dividas.

Peneo A exselecia da ELETRECIDADE de MAIUTO que
atenda ao meu pedido da minha parte da quantia L. 34796
mil Trezentos e quarenta e sete e noventa e oito centavos

Rede de ferimento

MAIUTO. 20 de 10. 2014

Francisco Antonio Valente.



ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE, E.P.

À

Universidade Eduardo Mondlane – Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Att. Bruno Carlos Alves – 824250858 / 848178574

MAPUTO

Nossa Referência:

448/DRH/2014

No. de Páginas: 1+0

Vossa Referência:

Data:

22-09-2014

Contacto:

Célia Naitiniane Langa

Celia.naitiniane@edm.co.mz

Telefone: 826344966

Handwritten notes in blue ink:
recolher o
estudo o
melhor o
de dados
de profun.
24.09.14

Assunto: Resposta à solicitação de Trabalho de Pesquisa

Exmo. Sr. Bruno Carlos Alves,

Em resposta a carta de V. Excia, através da qual formulam o pedido para a realização de pesquisa de recolha de dados, cumpre-nos comunicar que a mesma teve parecer favorável.

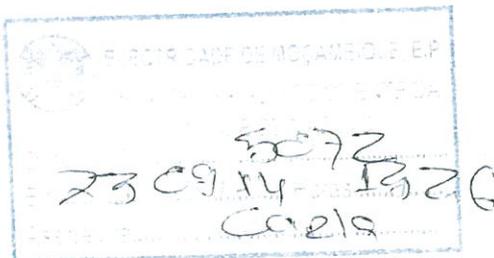
O estudante deverá apresentar-se na Área do Serviço ao Cliente da Cidade de Maputo, e recomendamos que sejam salvaguardados os aspectos de carácter estritamente internos e confidenciais.

Para mais esclarecimentos poderão contactar-nos no nosso endereço.

Atenciosamente,

Augusto Sanjane
Director

ELECTRICIDADE DE MOÇAMBIQUE
DIRECÇÃO DE RECURSOS HUMANOS





UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

CREDENCIAL N°1211DRA-FLCS/ 2014

Tendo em vista a realização de um trabalho de recolha de dados sobre o tema "Implicações da institucionalização das denúncias e reclamações na prestação dos serviços públicos na EDM 2012-2014", da Disciplina de Trabalho de Fim do Curso, Credencia-se junta a Confederação das Associações Económicas de Moçambique-CTA, o Sr. Bruno Carlos Alves, estudante do 4º Ano do Curso de Licenciatura em Administração Pública nesta Instituição.

Agradece-se antecipadamente todo o apoio que lhe possa ser prestado para o bom andamento do trabalho

Maputo, 25 de Agosto de 2014

O DIRECTOR ADJUNTO PARA GRADUAÇÃO


António Manuel Manso, Mestre

(Professor Auxiliar)

Silvesite
2918114