

E. ECO-306

Balcões de Atendimento Único: Análise crítica, desafios e perspectivas ao seu aprimoramento para uma melhor prestação de serviços: O caso dos Balcões de Atendimento Único da Cidade de Maputo e da Província de Maputo (2001-2008).

Finório de Laurina Castigo

Universidade Eduardo Mondlane
Faculdade de Economia

Trabalho de Licenciatura em Economia

Maputo, Outubro de 2008

DECLARAÇÃO

Eu, Finório de Laurina Castigo, declaro por minha honra que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição de ensino.

Maputo, aos 7 de Novembro de 2008

O Candidato
Finório de Laurina Castigo
(Finório de Laurina Castigo)

APROVAÇÃO DO JÚRI

Este trabalho foi aprovado com a classificação de Bom correspondente a 26 valores no dia 7 de Novembro de 2008 por nós, os membros do júri da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.

[Assinatura]
(Presidente do Júri)

[Assinatura]
(Arguente)

[Assinatura]
(Supervisor)

DEDICATÓRIA

Aos meus Avós já falecidos, aos meus Pais, aos meus Irmãos, dedico este trabalho como reconhecimento pelo apoio que sempre me deram na minha carreira estudantil e na minha vida social.

AGRADECIMENTOS:

Como é bom ter com quem contar. O resultado deste trabalho é a prova de que posso contar com pessoas colaboradoras, de boa vontade, e que sem esta cadeia de ajuda o mundo seria muita mais difícil. Meu sincero e muito obrigado:

A Deus, pela dádiva da vida.

Aos meus pais, que sempre incentivaram meus estudos, pelo amor, repreensões e dedicação em todos os momentos da vida e pelas oportunidades proporcionadas para minha evolução neste planeta.

Ao Prof. Estácio D. Omar Rajá, pela orientação e principalmente pela preciosa ajuda e disponibilidade, num momento crucial.

Aos demais Professores, funcionários, companheiros e todos os meus colegas da Faculdade de Economia da UEM, em especial ao Cláudio Ernesto Cuambe, pela ajuda fundamental...obrigado! Ao auxílio prestado por pessoas e instituições, que forneceram algumas informações fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, em especial: A Sra. Salva (BAU da província de Maputo), ao Sr. Jasse (BAU da Cidade de Maputo), a Sra. Julieta Domingas Muchine (Ministério da Indústria e Comércio- GASP) e aos demais funcionários dos BAUs da Cidade de Maputo e da Província de Maputo.

Aos irmãos e demais familiares, pelo apoio que sempre me deram no decorrer do meu caminho. A minha namorada pela sua paciência, carinho e amizade.

A todos que, não mencionados aqui, contribuíram directa e indirectamente para este trabalho...o meu muito obrigado!

ÍNDICE

DECLARAÇÃO	i
APROVAÇÃO DO JÚRI	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS:	iii
LISTA DE ANEXOS	vi
ABREVIATURA E SIGLAS	vi
RESUMO	vii
I. INTRODUÇÃO	1
1.2. Justificativa	3
1.3. Problema de pesquisa.....	5
1.4. Hipóteses.....	6
1.5. Objectivos de estudo	6
1.5.1 Objectivo Geral	6
1.5.2 Objectivos específicos	6
1.6 Delimitação do estudo.....	7
II METODOLOGIA	8
2.1. Abordagem Metodológica	8
2.2 Etapas da pesquisa	8
2.3 Definição da População e Amostra.....	9
2.4 Instrumento de recolha de dados.....	10
2.5 Instrumento de análise dos dados	11
2.6 Procedimentos de pesquisa	11
III REFERENCIAL TEÓRICO	13
3.1. Conceitos.....	13
3.2 A Abordagem do Modelo de Atendimento Integrado	16
3.3 Premissas operacionais para o funcionamento dos BAUs.....	23
3.4 Os benefícios gerados pela prestação do serviço pelos BAUs	25
3.4.1 Os benefícios para a sociedade	25
3.4.2 Benefícios para o Estado.....	26

3.4.3. Dificuldade do modelo.....	27
3.5 Características determinantes ao sucesso da implementação e funcionamento dos BAUs.....	27
3.5.1 Localização	27
3.5.2 Instalações e Equipamentos	28
3.5.3 Tecnologia.....	29
3.5.4 Recursos Humanos.....	29
3.5.5 Rotina de Produção dos Serviços.....	29
3.5.6 Comunicação Social.....	30
3.5.7 Sistema de Informações	30
3.5.8 Serviços de Apoio	31
3.5.9 Horário de Funcionamento	31
3.5.10 Procedimentos de Avaliação.....	31
IV OS BALCÕES DE ATENDIMENTO ÚNICOS EM MOÇAMBIQUE	33
4.1 Breve contexto e antecedentes da iniciativa do BAU em Moçambique.....	33
4.1.1. Reforma e descentralização do Sector Público	33
4.2 Criação dos BAUs: Institucionalização dos BAUs (Decreto 14/2007 de 30 de Maio	37
4.2.1 Balcão Único em Moçambique.....	37
4.2.2 Actividades do Balcão Único: prestação de serviços públicos aos cidadãos... 37	
4.2.3 Estrutura Organizativa	38
4.3 Balcões de Atendimento Único da Cidade de Maputo e da Província de Maputo . 39	
4.4. Funcionamento e Estrutura de Trabalho de BAU-CM e BAU-PM.....	41
4.4.1 Como é que os BAUs funcionam?.....	41
4.4.2 Estrutura de trabalho	43
4.4.2.1 A Estrutura de Apoio	44
V RESULTADOS DA PESQUISA.....	46
5.1 Avaliação da implementação e funcionamento dos BAUs.....	46
5.2 Avaliação da prestação dos serviços públicos pelos BAUs.....	48
5.3 Critica ao modelo de atendimento integrado, os BAUs.....	51
5.3.1 Limitações dos BAUs	52
VI CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	53
6.1 Conclusão.....	53
6.2 Recomendações.....	54
VII BIBLIOGRAFIA.....	56
ANEXOS.....	60

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Tabela sobre distribuição dos funcionários dos BAU-CM e BAU-PM-----	60
Anexo 2: Tempo de Duração de Constituição, Registo e de Fechar Empresas-----	61
Anexo 3: Modelo do questionário-----	61

ABREVIATURA E SIGLAS

AP – Administração Pública.

BAU – Balcão de Atendimento Único.

BAU-CM – Balcão de Atendimento Único da Cidade de Maputo.

BAU-PM – Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo.

BAUs – Balcões de Atendimento Único.

BM – Banco Mundial.

CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público.

CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique.

EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Sector Público.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique.

MIC – Ministério da Indústria e Comércio.

PRE – Programa de Reabilitação Económica.

PRES – Programa de Reabilitação Económica e Social.

RSP – Reforma do Sector Público.

SP – Sector Público.

RESUMO

Este trabalho tem o propósito de verificar se a implementação de Balcões de Atendimento Único no âmbito da reforma do Estado vem se configurando como instrumento inovador capaz de imprimir flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos, nos serviços públicos, em relação aos pedidos que lhe são presentes pelos cidadãos. Trata-se de um estudo de caso exploratório que utiliza como ilustração a experiência do funcionamento dos Balcões de Atendimento Único (BAUs) da Cidade de Maputo e da Província de Maputo.

Os resultados obtidos indicam que os BAUs exercem uma mais-valia na administração pública sobre a capacidade de mudança organizacional tanto instrumental quanto institucional do ambiente em que está inserida, contudo é necessários que certas premissas sejam postas em praticas de modo que os BAUs atinjam a eficiência e a eficácia pelo qual foram preconizadas.

I. INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado parece ter-se convertido em uma das mais usuais actividades dos governos contemporâneos, que, para enfrentarem as profundas transformações na ordem económica, política, social e tecnológica ora em curso mundialmente, e para se adequarem aos novos requerimentos, vêm submetendo suas estruturas a uma série de mudanças. Muitas são as orientações teóricas e as estratégias¹ que alicerçam a acção reformadora do Estado moçambicano.

Reformar o Estado implica introduzir mudanças tanto no nível interno da sua estrutura quanto na sua relação com a estrutura social como um todo; e a mesma passa, conseqüentemente, pela introdução de mudanças no seu aparato administrativo, uma vez que precisará desenvolver novas capacidades para permitir-lhe cumprir o seu novo papel.

Diante da sua complexidade, caracterizada por múltiplas funções, dimensões e actores e por lógicas e racionalidades nem sempre convergentes, o Governo moçambicano iniciou um processo de mudanças organizacional na sua administração, que culminou no desenvolvimento de um sistema inovador de prestação de serviços ao cidadão, através de criação de Balcão de Atendimento Único, entendidos como “uma loja pública onde cidadãos e homens de negócio obtêm respostas às suas preocupações e têm acesso a vários serviços num mesmo local”².

A implementação e consolidação deste modelo de Gestão de Atendimento Integrado têm alavancado uma série de constrangimentos que tem colocado desafios e perspectivas que são pertinentes a avaliação do funcionamento das unidades estabelecidas do ponto de vista de prestação de serviços para o bem-estar do cidadão.

¹ Sobre a estratégia da reforma, os leitores mais interessados poderão consultar a obra: “Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público – CIRES. Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001–2011); Maputo, 25 de Junho de 2001”. Na qual se dedica toda, sobre esta matéria.

² UTRESP, 2005.

É na ordem de ideia acima descrita, que a presente pesquisa procura fazer o embasamento teórico sobre o Modelo de Gestão de Atendimento Integrado, olhando particularmente para os Balcões de Atendimento Único introduzidos em Moçambique, no âmbito da reforma do sector público, com o principal foco nos desafios e perspectivas que aos mesmos se coloca, enquanto unidades de prestação de serviços.

O trabalho compreende sete capítulos e encontra-se estruturado de seguinte forma:

No primeiro capítulo, tem-se a introdução, que fornece uma visão geral a respeito do tema abordado ao longo do trabalho, a estrutura do trabalho, a justificação da pesquisa, o problema da pesquisa, definimos os objectivos, as hipóteses teóricas e a delimitação do estudo.

No segundo capítulo apresentamos a metodologia que foi usada e o procedimento da pesquisa.

O terceiro capítulo é o da fundamentação teórica, onde apontamos os vários conceitos relevantes para a pesquisa e contextualizamos os aspectos importantes para a estruturação do tema proposto. Para isso foi feita uma ampla pesquisa bibliográfica de modo que apresenta a abordagem sobre o Modelo de Gestão de Atendimento Integrado, na qual se integra os balcões de atendimentos únicos a estudar.

O quarto capítulo, corresponde a análise dos Balcões de Atendimento Único em Moçambique, nele foi retractada a experiência de adopção do *Balcões de Atendimento Único em Moçambique*: apresenta-se um breve contexto e antecedentes da iniciativa do Balcão em Moçambique e faz a apresentação do objecto a ser estudado.

O quinto capítulo é o da apresentação dos resultados da pesquisa e avaliação do objecto de estudo, onde se olha para os principais constrangimentos, faz-se a análise crítica, desafios e a limitação dos BAUs.

O sexto capítulo, é da apresentação das conclusões e das recomendações do estudo onde é feita uma retrospectiva de todo o assunto abordado e recomendações para que os serviços dos BAUs possa melhorar e atingir a qualidade necessária para seus utentes; O sétimo capítulo enumera as bibliografias consultadas e o trabalho acrescenta no fim os anexos.

1.2. Justificativa

Escolheu-se este tema, porque ele se mostra actual e original; pela sua importância no campo académico, como no campo prático aliado a qualquer organização, pois o sucesso de qualquer organização, com fins lucrativos ou não, depende de serviços eficientes, eficazes e relevantes, o que requer o uso de métodos modernos e que vão de encontro as mudanças que se operam na sociedade.

Um outro aspecto da escolha dos BAUs como objecto desse estudo, deve-se pela oportunidade de pesquisar, o actual estágio dos BAUs, verificando seus pontos fortes e fracos, sua contribuição para o desenvolvimento socio-económico na medida que este se caracteriza pela concentração de vários serviços e sectores, visto que para além dos sectores que prestam serviços aos agentes económicos, há também aqueles que prestam serviços de âmbito social³, e pela possibilidade de melhoramento contínuo do projecto.

O interesse em analisar os BAUs também está ligado ao facto de que estes actuam como factor de desenvolvimento em uma sociedade, considerando as seguintes ocorrências:

- Permite o desenvolvimento de uma rede de serviços facilitando a vida do cidadão;
- Aproxima o cidadão dos órgãos dos serviços públicos;
- Provoca uma sinergia entre os órgãos participantes, com maior integração e soluções convergentes;

³ Podemos encontrar nos BAUs serviços sociais, tais como o sector da Mulher e Acção Social, sector da Educação e Cultura, o sector da Saúde e o sector da Migração (BAU-CM,2005).

- Optimiza o atendimento ao cidadão evitando filas e desburocratizando os serviços, com a racionalização e modernização dos serviços;
- Exige um melhora na qualidade e produtividade das entidades participantes
- Permite, em geral, uma redução de custos a sociedade;

A presente pesquisa contribuirá com os gestores públicos, pesquisadores e comunidade trazendo este novo conceito de prestação de serviços como uma necessidade urgente de ser discutida de modo a melhorar a sua implementação na administração pública, minimizando os efeitos negativos da burocracia e das barreiras administrativas, servindo para a promoção de investimento e para suporte das actividades empresarias, cujos benefícios serão sentidos a médio e longo prazo, diminuindo os custos para as instituições e assegurando aos cidadãos melhores serviços.

Por isso, com a conclusão deste projecto, os BAU's terão em mãos uma análise capaz de auxiliá-la na manutenção e funcionamento dos actuais BAUs, visto que será proposto um plano de acção a ser implementado pela Instituição. Ao final do projecto serão propostas sugestões de reversão no actual processo do atendimento e a utilização estratégica das informações obtidas através das análises efectuadas.

Para a realização deste estudo, parte-se do pressuposto de que os Balcões de Atendimento Único podem representar uma estratégia inovadora para que se promovam mudanças organizacional na Administração Pública, na medida em que impulsionam a prestação de:

- Atendimento de alto padrão de qualidade, eficiência e rapidez, a custo reduzido;
- A simplificação da burocracia⁴ desnecessária;
- Clareza e objectividade na orientação; e
- Informação da população sobre os requisitos necessários para a obtenção dos serviços disponíveis.

⁴ A burocracia há muito significava morosidade e complicação nos serviços públicos, dicionário da língua portuguesa ratifica essa visão, reflectindo o apego dos funcionários aos regimes e rotinas, causando ineficiência à organização. Dá-se o nome de burocracia ao defeito de sistema (disfunções) e não ao sistema por si só, constituindo uma forma de associação humana, a qual se baseia na racionalidade (Silva:2002).

1.3. Problema de pesquisa

Stubbs (1978)⁵ observa que a exacta definição de um problema é tarefa árdua, pois um problema raramente se relaciona com uma só área, dificilmente haverá informações suficientes para uma definição perfeita dele e o limite do tempo também interfere no processo. Não obstante as limitações que se fazem presentes igualmente em uma tese de licenciatura, procurou-se definir o problema desta tese, dentro de seguinte evidência:

Considerando que a meta com a introdução dos BAUs é “melhorar os serviços públicos, através da simplificação, flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos, relativos aos pedidos que lhes são presentes pelos cidadãos”⁶. E para que se consiga alcançar as metas para os quais foi criado é necessário um processo de mudança organizacional bem estruturado, boa interação entre os diversos sectores que a compõe, interligação entre as suas actividades e os objectivos preconizados.

No entanto, estes tem vindo a funcionar aproximadamente a 10 anos, das condições de funcionamento que se apresentam destacam-se que os BAUs não têm instalações próprias, falta de orçamento, recursos humanos efectivos e deficiência ou seja limitação no uso de tecnologia de informação.

Diante do exposto, delinea-se a questão central do presente estudo de seguinte modo:
“Até que ponto os Balcões de Atendimento Único, introduzidos no âmbito da Reforma do Sector Publico, satisfazem os anseios de um novo modelo organizacional que acompanhe as reformas correntes da Administração Pública?”

⁵ STUBBS, Roy. Administração da Ciência. McGraw-Hill : São Paulo, 1978. Co-edição UFRGS.

⁶ Decreto 14/2007 de 30 de Maio.

1.4. Hipóteses

O estudo apresenta duas hipóteses teóricas mencionadas a seguir:

1. A implementação dos BAUs em Moçambique conduz ao aumento de acções de “simplificação, flexibilização e celeridade” na prestação dos serviços públicos aos cidadãos.
2. Os BAUs não estão preparados para responder as novas Reformas do Sector Publico, sob ponto de vista de uma melhor prestação de serviço público aos cidadãos.

1.5. Objectivos de estudo

Pretende-se responder à questão central enunciada fazendo uma avaliação crítica do processo do funcionamento dos BAUs, especificamente, em relação aos seus desafios e perspectivas, de modo que nos permita fazer uma descrição da situação actual em relação ao cumprimento dessa e o apontamento de acções correctivas para a mesma.

Assim, num contexto da Estratégia Global da Reforma do Sector Público em Moçambique, a inserção dos BAUs como instrumento para melhorar os serviços públicos configura um dos aspectos mais relevantes e particulares a ser estudado.

Dessa forma, esta pesquisa tem como objectivos:

1.5.1 Objectivo Geral

- Examinar e compreender o processo de implementação e funcionamento dos BAUs, no âmbito da Reforma do Sector Publico, na economia moçambicana;

1.5.2 Objectivos específicos

- Compreender o funcionamento dos BAUs;
- Descrever criticamente o funcionamento dos BAUs;
- Identificar oportunidades percebidas nos BAUs;

- Identificar os nós de estrangulamento do funcionamento adequado do BAUs;
- Reflectir sobre o estágio da “simplificação, flexibilização e celeridade” nos BAUs;
- Reflectir sobre os desafios que se colocam aos BAUs, face a reforma do Sector Público.

1.6 Delimitação do estudo

Considerando que os BAUs estão presente praticamente em todas capitais provinciais, escolheu-se para análise aqueles que se encontram apenas na Capital do país e na Província da Maputo;

A dificuldade e mesmo a impossibilidade de se pesquisarem todos os BAUs em Moçambique justificam-se pela sua: dispersão geográfica; tempo e recursos disponíveis pelo autor para elaboração da pesquisa em relação ao tema proposto e pela necessidade de aplicação directa dos questionários.

Como se trata de um trabalho de estudo de caso, desejou-se visitar “*in loco*” as instalações, possibilitando uma colecta de dados mais precisa, entrevista aos funcionários, colhendo, assim, todo o material necessário, e o estudo apenas buscou identificar o proposto no objectivo geral da pesquisa, bem como nos objectivos específicos, abstendo-se de problemáticas ou questões não pertinentes ao trabalho.

Contudo, para a execução da análise do tema em questão, mediante a realização de estudo, procurou-se assegurar com precisão as observações e informações registradas nos documentos pesquisados.

A presente pesquisa correspondendo ao estudo de caso nos BAU da Cidade de Maputo (BAU-CM) e BAU da Província de Maputo (BAU-PM), compreende um periodo de análise que vai do ano 2000 até o ano 2008.

II METODOLOGIA

Esta etapa do trabalho relata a forma como foi realizada a pesquisa; Isto é, o tipo de pesquisa, o questionário de pesquisa aplicado, a definição da população e amostra, o prosseguimento da pesquisa, as instituições escolhida para o estudo, além dos instrumentos utilizados para colecta de dados.

2.1. Abordagem Metodológica

A estratégia que se utilizou para consecução dos objectivos do presente trabalho foi uma pesquisa exploratória e descritiva, dentro de uma abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso.

Descritiva, pois partiu do conhecimento da realidade e de suas características, aprofundando a descrição do fenómeno observado, e exploratório pelo pouco conhecimento académico acumulado sobre o assunto ou seja porque não se verificou a existência de estudos que abordem o processo de avaliação da implementação e funcionamento dos BAUs, do ponto de vista pelo qual a pesquisa tem intenção de abordá-la e, denomina-se estudo de caso porque pretende que seja válido somente para a situação em estudo, sem permitir a generalização do resultado.

2.2 Etapas da pesquisa

Procedeu-se a pesquisa em três fases distintas:

Na 1ª fase da pesquisa procedeu-se ao estudo exploratório sobre o tema baseado em pesquisas *bibliográfica e documental*.

Na pesquisa Bibliográfica recolheu-se alguma informação em manuais que retratam o assunto relacionado com Reforma do Sector Publico (RSP), com o modelo de

atendimento integrado, neste caso específico com os BAU; foi feita consulta a dissertações de mestrado, livros, artigos científicos; e recorreu-se também à consulta de sites na Internet de modo a encontrar artigos relevantes para a pesquisa.

Na pesquisa documental procedeu-se a identificação e análise de documentos directa ou indirectamente relacionados com os BAUs.

Na 2ª fase da pesquisa recorreu-se ao procedimento técnico aplicado no presente trabalho que é classificado, como trabalho de campo ou seja *estudo de caso*.

No trabalho de campo procedeu-se a análise dos BAUs, colectando informações sobre o programa de implementação e funcionamento dos BAUs no país, de uma forma geral, e posteriormente sobre os balcões em estudo;

Na 3ª fase da pesquisa: Após o término da recolha de informação, fez-se o tratamento da informação recolhida na íntegra de uma forma mais organizada, para uma posterior avaliação, análise e interpretação da mesma, tendo em conta os aspectos teóricos apresentados no estudo

2.3 Definição da População e Amostra

O estudo empírico foi realizado nos BAU-CM e BAU-PM, sendo estas instituições, o objecto de análise.

O critério de amostragem que se usou foi o "*purposive sampling*" ou seja, amostragem intencional ou propositada⁷. Este tipo de amostragem permite seleccionar um grupo de pessoas possíveis (universo) de entrevistar, aquelas que se julga serem importantes para nossa pesquisa.

⁷ A amostragem intencional é aquela em que o pesquisador selecciona propositadamente os casos a incluir na amostra, condicionada pelas necessidades específicas da sua investigação (Cohen, 1989:103).

Para o estudo, os grupos seleccionados foram pessoas ligadas directamente ao balcão, o caso dos funcionários, os que ocupam cargo de chefia nos próprios BAUs e os responsáveis dos BAUs no MIC. Após isso constitui a amostra, onde simultaneamente, se usou a amostra por acessibilidade⁸.

Sendo assim, realizaram-se duas baterias de entrevista informais. A primeira, internamente, deu-se de forma semi-estruturada, junto a onze (11) pessoas, sendo seis (6) do BAU-CM e cinco (5) do BAU-PM. A segunda, através de conversa com a representante dos BAUs no MIC. Este universo foi fixado com base nos objectivos da pesquisa, bem como a acessibilidade e disponibilidade dos informantes, sendo por isso entrevistados os funcionários do balcão e os quadros de chefia ligados aos balcões.

2.4 Instrumento de recolha de dados

As informações obtidas com base nas fontes bibliográficas sobre o assunto em estudo constituíram a base necessária para elaborar o questionário. No estudo de caso utilizou-se a entrevista semi-estruturada⁹ e um questionário como instrumentos de colecta de dados.

O questionário é composto por questões relativas: ao processo de implementação e funcionamento, a estrutura organizacional e funcional; a situação actual da prestação desses serviços; as características e factores básicos dos serviços prestados e o relacionamento com os cidadãos; o estagio actual de funcionamento e suas características, próximos passos e a antevisão de tendência para a actividade da prestação de serviço.

A entrevista semi-estruturada foi usada para duas categorias de entrevistados. A primeira categoria de entrevistados correspondeu aos representantes dos BAUs e os funcionários públicos dos BAUs, nos BAUs da Cidade de Maputo e da Província de Maputo.

⁸ Que segundo Gil (1995:97), o pesquisador selecciona os elementos a que tem acesso admitindo, que estes possam, de alguma forma, representar o universo.

⁹ Entrevista semi-estruturada é uma técnica de recolha de informação ao interlocutor (entrevistado) com base num guião de perguntas semi-abertas.

A segunda categoria de entrevistados corresponde ao responsável pela área dos BAUs no MIC, concretamente no sector de Gabinete de Apoio ao Sector Privado (MIC-GASP) onde as mesmas são tuteladas.

Optou-se por definir uma amostra seleccionada pelo critério de conveniência, ou seja, conhecimento de pessoas respondentes ou pessoas que pudessem facilitar o acesso à informação relevante para a pesquisa; O questionário foi submetido a um pré-teste, onde se avaliou a compreensão das questões, o que foi considerado, pelo pesquisador, em condições de responder aos objectivos propostos pelo estudo.

As entrevistas iniciaram com uma pequena explanação sobre o propósito do estudo e, em seguida, se passou às perguntas.

Paralelamente, fez-se a recolha de dados qualitativos e quantitativos, através de uma observação directa, que consistiu no acompanhamento das actividades dos BAUs, de modo a confrontar os dados recolhidos na entrevista e no processo de recolha de dados.

2.5 Instrumento de análise dos dados

O tratamento estatístico foi relativamente simples por tratar variáveis qualitativas apoiadas em dados quantitativos, mas sem o emprego de métodos sofisticados, já que não é requerido pelo resultado que se pretende alcançar, ou seja os dados foram analisados de forma qualitativa. Segundo Vergara (2000) é possível tratar os dados de forma qualitativa, codificando-os, apresentando-os de forma mais estruturada ou analisando-os.

Desta forma, realizou-se uma *análise* crítica aos BAUs, a luz do Modelo de Gestão de Atendimento Integrado, focando os factores que dificultam a excelência desse processo.

2.6 Procedimentos de pesquisa

Foram feitos contactos nos BAU-CM, BAU-PM e no MIC de modo a identificar os respondentes e agendar as entrevistas

Tendo sido confirmada a possibilidade de realização da pesquisa com as instituições referida, foi elaborada uma lista de perguntas que serviu de roteiro para a condução da entrevista a ser aplicada junto aos entrevistados. É importante referenciar que as perguntas efectuadas foram fundamentadas com base no referencial teórico e nos objectivos a serem atingidos, o que culminou também com a formulação do questionário dirigido aos funcionários dos BAUs.

A entrevista com o representante do BAU no MIC foi realizada no MIC; com o representante e funcionários do BAU-PM, foi dentro das instalações do BAU da Matola, com o representante do BAU-CM foi na Direcção Nacional da Indústria e Comércio, e com os funcionários do BAU-CM, foi dentro do BAU-CM, todas as entrevistas foram realizadas em expediente normal de trabalho por um período máximo de quarenta minutos para cada entrevista, e houve muita boa vontade por parte dos entrevistados em responder as perguntas sugeridas no roteiro, e flexibilidade para que pudessem complementar o que consideravam relevante. A receptividade dos entrevistados diante da pesquisa e a interacção com o entrevistador ocorreu de forma satisfatória.

Observou-se também, que o número sugerido de respondentes foi suficiente para se atingir os objectivos pretendidos pela pesquisa. A escolha de funcionários ligados aos BAUs e dos representantes dos mesmos deve-se à necessidade de se obter informações precisas de pessoas que conhecem o “desempenho” das instituições nas questões em estudo.

Após o término da recolha de informação, a etapa seguinte foi o tratamento da informação recolhida na íntegra de uma forma mais organizada, para uma posterior avaliação, análise e interpretação da mesma, tendo em conta os aspectos teóricos apresentados no estudo.

III REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo retrata a forma como a literatura vem abordando a temática do modelo de atendimento integrado, a qual integra os BAUs. A relevância desta revisão da literatura não reside em relatar exaustivamente sobre o assunto, mas em poder contribuir de forma clara e sucinta com ideias e definições dos autores referenciados em relação ao tema proposto. A fundamental importância da revisão da literatura a ser feita é de a informação servir de base teórica para o estudo de caso.

3.1. Conceitos

Para melhor compreender o papel pelo qual os BAUs são preconizados é necessário compreender, primeiramente neste estudo os seguintes conceitos: Reforma, Mudança Organizacional, Eficiência, Eficácia e Balcão de Atendimento Único, também conhecido na literatura como Atendimento Integrado, *One-Stop-Shop*, *Single-Window Service Delivery* ou Centrais de Serviço ao Cidadão. Porque só assim, evidenciar-se-á o porque dos Governos os implementarem.

Tendo em conta que o nosso objecto de estudo é o BAU e este encontrar-se ligado à RSP, é relevante definir o conceito de Reforma. Assim sendo, Reforma é definido, segundo Da Cruz (2003:54), “*como um conjunto de acções de carácter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidos para que os SP (Serviços Públicos) prestados nos diferentes sectores sejam melhorados*”.

Segundo Freitas do Amaral (2003), a “*RSP é entendida como o conjuntos de providências a serem tomadas para melhorar o funcionamento da Administração Pública no sentido de colocá-la em maior coerência com os seus princípios e colocá-la em maior eficiência nos seus fins*”.

Desta feita falar da RSP é falar de mudança, que é um processo contínuo imposto pela própria dinâmica das relações políticas, socio-económicas, culturais e tecnológicas.

Disto assumimos, a RSP como interface entre os dois argumentos acima expostos. Nesta interface, vemos a Reforma como um conjunto de acções de mudanças a serem tomadas pela administração pública com vista a melhorar o seu funcionamento e torna-lo mais eficaz e eficiente.

O mundo de hoje caracteriza-se por um ambiente em constante mudanças, estas mudanças tornam necessário revitalizar e reconstruir as nossas organizações. O conceito de mudança organizacional aparece-nos com relevância para o estudo.

Deste modo:

Mudança pode significar transformação do sistema de valores, de estruturas e regras de funcionamento das organizações. Pode significar progresso, que é a mudança na continuidade; transição que é uma mudança profunda para fazer face á nova situação, e metamorfose que é um processo irreversível e incontrolável em que a organização muda completamente de identidade (Ceneco, 1993).

Chiavenato (1993:324) aprofundou a discussão deste conceito mostrando que o processo de mudança organizacional começa com o aparecimento de forças exógenas ou endógenas à organização. As forças exógenas provêm do ambiente, como novas tecnologias, mudanças em valores da sociedade e novas oportunidades ou limitações do ambiente (económico, político, legal e social). Essas forças externas criam necessidades de mudança organizacional interna. As forças endógenas provêm da tensão organizacional, tensão nas actividades, interacções, sentimentos ou resultados do desempenho de trabalho.

Neste sentido, Mudança Organizacional será entendida no trabalho como um conjunto de alterações da estrutura e da forma de funcionamento de uma organização, com propósito de ajustá-las ás realidades do mercado.

A mudança organizacional tem em vista atingir a eficácia e eficiência organizacional.

Assim eficiência é definida por Ferreira, Neves e Caetano (2001:136) como "*medida interna que diz respeito à optimização não só dos recursos utilizados, mas também dos*

obtidos pela organização". No entanto sob ponto de vista de Oliveira (2001:36) eficiência é "*fazer as coisas de maneira adequada, resolver problemas, salvaguardar os recursos aplicados, cumprir o seu dever e reduzir os custos*".

E eficácia é considerada por Ferreira *et al* (2001:136) como "*medida externa que determina a capacidade que a organização possui em alcançar os resultados aceitáveis pelo ambiente em que se insere*". Enquanto para Oliveira (2001:36) a eficácia é "*fazer coisas certas, produzir alternativas criativas, maximizar a utilização dos recursos, obter resultados e aumentar lucros*".

Estes dois conceitos são importantes para o estudo, na medida em que pretendemos fazer uma reflexão crítica do processo do funcionamento dos BAUs, especificamente sobre o estágio da simplificação, flexibilização e celeridade dos procedimento administrativos, nos serviços públicos, em relação aos pedidos que lhe são presentes pelos cidadãos.

Assim eles serão utilizados no trabalho de forma interligada, pois estão relacionados e se complementam.

E por último temos o conceito de Balcão de Atendimento Único que é definido de como:

A reunião de representações de órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, para funcionarem de forma articulada em um único espaço físico, cujo objectivo principal é a prestação de diversos tipos de serviços, de forma eficiente, segura, rápida e atenta às necessidades da comunidade (Angelim, 2003:1).

O Decreto nº14/2007 de 30 de Maio, no seu artigo 2 define BAUs como sendo "*unidades concentradas de prestação de serviços públicos*", acrescenta ainda que são "*espaços públicos de acesso fácil, onde os cidadãos, em geral, beneficiem de vários serviços públicos, obtendo respostas às suas preocupações dentro dos prazos estabelecidos*".

Por sua vez, Júnior (2002:6), no esforço de definir o conceito de Centrais de Serviço ao Cidadão começa por dizer que o mesmo:

Segue a tendência internacional do uso do *one-stop model*, ou seja, o atendimento generalista em guiché (*single-window*) ou quiosques, atendimento integrado também

chamados de balcões único. O balcão único é um modo de prestação de serviço que consiste em reagrupar os serviços públicos ou fornecimento de informações de modo que os cidadãos possam dedicar menos tempo e esforços para obter os serviços de que necessitam.

O BAU é ainda definido, segundo a UTRESP (2005), como “*uma loja pública onde cidadãos e homens de negócio obtêm respostas às suas preocupações e têm acesso a vários serviços num mesmo local*”.

Podemos constatar que nestas quatro definições acima citadas aparecem elementos comuns nomeadamente BAUs como reunião de órgãos públicos em um único espaço físico, funcionando de modo a prestar diversos tipos de serviços.

3.2 A Abordagem do Modelo de Atendimento Integrado

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996) referem quatro modelos de gestão que, genericamente, se encontram no SP: impulso para a eficiência, *downsizing*¹⁰ e descentralização, em busca da excelência, e gestão de atendimento integrado ou orientação para o serviço público.

O primeiro, impulso para a eficiência, caracteriza-se pelo aumento do controlo financeiro, com uma forte ênfase na maximização do valor do dinheiro e com os ganhos em eficiência. Envolve uma administração baseada na hierarquia e no controle, no estabelecimento de objectivos e na avaliação do desempenho profissional, através do uso intensivo de registos.

Surge assim uma primeira tentativa rudimentar de aproximar a gestão pública da iniciativa privada.

O modelo *downsizing* e descentralização é caracterizado pela busca de maior flexibilidade, o *downsizing* organizacional, a descentralização da responsabilidade pela

¹⁰ Termo usado para conceituar processos de reestruturação organizacional associado com a redução da diferenciação vertical e de quadros (Ferlie *et al*, 1999).

formulação da estratégia e do orçamento, o abandono do alto grau de padronização, o aumento da terceirização e a divisão do pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e de direcção e uma grande periferia operacional.

No modelo em busca da excelência, procura-se aplicar ao SP princípios da gestão de relações humanas de teoria administrativa, salientando a importância da cultura organizacional. Rejeita a racionalidade do modelo impulso para a eficiência. O papel dos valores, dos ritos e dos símbolos, e o modo como as organizações administram a mudança e a inovação, são enfatizados na moldagem da maneira como as pessoas se comportam no trabalho.

O modelo gestão de atendimento integrado representa a fusão de tecnologias de gestão dos sectores público e privado, a revitalização dos administradores do sector público por práticas de gestão bem sucedidas no sector privado, dá grande ênfase à qualidade do serviço e à análise custo/benefício, baseada no propósito de alcançar a excelência dos serviços públicos. Inclui a avaliação das questões sociais, o desenvolvimento do trabalho comunitário e a garantia da participação popular na formulação de políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Ainda, segundo Ferlie *et al* (1996), A utilização correcta de mecanismos tipo – mercado traduz-se em aumentos de eficiência e eficácia, melhoria da qualidade do serviço prestado, maior rentabilização dos recursos disponíveis, menores custos do sector público.

As organizações públicas devem então alterar-se, tornar-se mais flexíveis e multifuncionais, trabalhando em rede, com alianças e parcerias inter organizacionais, funcionando em instalações novas e agradáveis, que proporcionem um atendimento de alto padrão de qualidade ao cidadão/utente. Respostas prontas, correctas e com qualidade exigem também funcionários competentes, motivados e participativos (Ferlie *et al*, 1996).

Aparece assim o modelo de gestão de atendimento integrado, no qual se integra o Balcão de Atendimento Único, a estudar.

Segundo Bent *et al* citado por Coutinho (2000: 64)¹¹ o objectivo maior desse modelo é reduzir o tempo e os esforços que os cidadãos devem dispor para encontrar e obter os serviços que eles necessitam, aproximando da população os serviços públicos e as informações sobre eles. Tendo em vista que os cidadãos querem que os serviços prestados sejam os mais acessíveis, convenientes e directos possíveis, os modelos de atendimento integrado têm ganhado cada vez mais proeminência.

Actualmente, o conceito de serviço de atendimento integrado é definido de uma forma bastante ampla, considerando diferentes tipos de mecanismos de gestão. Não obstante sua variedade, é possível classificar o atendimento integrado em três categorias principais.

- Centrais de informação ou modelo vertical (lojas especializadas - *gateways*);
- Centros de atendimento único ou modelo horizontal (centro comercial - *one-stop shopping*);
- Centros de atendimento específico ou modelo horizontal integrado (supermercado - *seamless service*). Essa classificação foi feita com base, em experiências canadenses (Bent *et al* citado por Coutinho, 2000: 64); e;

Júnior (2002:6), acrescenta mais uma categoria, que é “Postos integrados de serviços temporários” ficando deste modo o modelo de atendimento integrado classificado em quatro categorias.

As centrais de informação, modelo vertical ou *gateways*, como são chamados originalmente, procuram melhorar o atendimento ao público disponibilizando mais facilmente informações e serviços por meio de centrais telefónicas, páginas na Internet e escritórios de informação geral, entre outros. Esse tipo de atendimento torna as organizações públicas mais acessíveis ao cidadão, facilitando a obtenção de informações do governo mesmo em jurisdições diferentes. Em muitas instâncias desse modelo de

¹¹ COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 3, p. 41-72, Jul./Set. 2000.

atendimento, cidadãos não precisam deixar suas casas, em direção às repartições públicas, para sanar alguma dúvida, solucionar problemas e, até mesmo, obter algum tipo de serviço. O principal responsável por isso é o desenvolvimento tecnológico, expresso nas telecomunicações e na informática (Coutinho, 2000:65).

Os centros de atendimento único, conhecidos como modelo horizontal (centro comercial) ou *one-stop shopping* como são conhecidos na literatura internacional, permitem que os cidadãos possam ter acesso a muitos ou a todos os serviços que necessitam em apenas uma localidade que lhes seja conveniente, estejam esses serviços relacionados ou não.

Os centros de atendimento único podem ser físicos ou eletrônicos, isto é, podem se constituir via guichê de balcão ou via Internet.

Eles acabam com uma das principais queixas de cidadãos usuários, qual seja, a necessidade de se locomover em diferentes repartições públicas para solucionar seus problemas, quando estes poderiam ser resolvidos em um lugar somente. A conveniência desse tipo de atendimento é clara e, mais uma vez, utilizam-se os avanços tecnológicos e os meios de comunicação hoje disponíveis (Coutinho, 2000:65).

O terceiro modelo é o de centrais ou centros de atendimento específico, ou modelo horizontal integrado (supermercado). Esse modelo é geralmente chamado de *seamless service* porque, como o próprio nome diz, torna os serviços públicos menos complicados e embaralhados em uma rede complexa de intersecções burocráticas.

Esses centros de atendimento visam oferecer serviços em área específica ou para um grupo específico de cidadãos, independente das jurisdições e níveis de governo. Geralmente nesse modelo, os serviços são oferecidos cruzando fronteiras departamentais dentro de um mesmo governo, e até mesmo competências governamentais que dividem união, estados e municípios (ibidem).

Finalmente, o quarto modelo é o de postos integrados de serviços temporários. Este modelo consiste justamente em levar prestação de serviço público – disponibilizando um

determinado serviço ou um conjunto de serviços – até os cidadãos em eventos públicos de grande concentração populacional. Normalmente, esses modelos de serviço costumam oferecer bancos de dados integrados; desenvolvimento de pessoal de atendimento; qualidade e rapidez no serviço; participação do cidadão na manutenção da excelência na prestação dos serviços (Júnior, 2002:7).

Observa-se que em todos os quatros modelos de atendimento integrados apresentados, os SP se tornam muito mais acessíveis, convenientes e simples. Além disso, é importante perceber também que esses modelos não são mutuamente excludentes.

Ao contrário disso, frequentemente eles são utilizados em conjunto, misturam-se e, dessa forma, surtem ainda mais efeitos positivos. Há também variações na estrutura de cada um desses modelos de atendimento. As organizações podem optar por oferecer elas mesmas os serviços ao público, podem também se juntar com outros departamentos e níveis diferentes de governo, e podem ainda delegar a prestação de serviços para outras organizações (Júnior, 2002:8).

Na visão de Coutinho (2000), no modelo há que lhe reconhecer uma especificidade ímpar, da qual decorre uma imensa responsabilidade pública no que concerne à visão de que os cidadãos podem ter do Governo, pois possui um tipo especial de relação com a cidadania, o que lhe confere a característica de representar Estado e Governo como um todo.

Parafraseando Coutinho, no modelo, um mau atendimento ao cidadão não repercute sobre os órgãos de modo singular, mas sobre o Estado e o Governo como um todo. E é por esta característica que uma central de atendimento integrado adquire uma personalidade específica, motivo de um tratamento político e de gerência também específica, centrado em conceitos de coordenação e planeamento que possibilitam maior governabilidade entre a decisão e o efeito.

Segundo *Bent et al* citado por Coutinho (2000:66), o processo de concentração entre órgãos e agentes públicos representa a clara disposição de enfrentar o desafio de implantar uma gestão pública de facto participativa; existindo basicamente dois grandes problemas e desafios impostos aos modelos de BAUs. O primeiro deles está relacionado à tensão entre as jurisdições departamentais (*turf tension*), isto é, problema decorrente das relações administrativas intergovernamentais.

A protecção dessas jurisdições frequentemente impede o crescimento e desenvolvimento de serviços de atendimento único ou específico. A princípio, serviços desse tipo requerem acordos entre departamentos e, às vezes organizações de Estados e municípios diferentes. Quando uma ou mais dessas agências envolvidas não concorda em unificar os serviços prestados ao público, a implementação do modelo fica completa ou parcialmente comprometida.

Uma das saídas para esse desafio de reunir vários departamentos de diferentes jurisdições, é constituir uma organização com a propriedade directa sobre a distribuição do maior número possível de serviços em uma determinada área ou sector. Isso diminui e desencoraja impedimentos impostos por outros departamentos, criando, assim, incentivos à cooperação.

Vale notar que as parcerias entre departamentos, principalmente as parcerias intergovernamentais, podem eventualmente causar algum problema para a implementação de BAUs, relacionados à *accountability*¹², à visibilidade e às políticas de recursos humanos.

Por esse motivo, a implementação de novas centrais de atendimento deve assegurar, antes de mais nada, que o gestor geral directamente responsável por essas centrais seja sempre monitorado por um comité de gerência composto por todos os membros parceiros. Por

¹² *Accountability* é um termo que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Na prática, a *accountability* é a situação em que "A reporta a B quando A é obrigado a prestar contas a B de suas acções e decisões, passadas ou futuras, para justificá-las e, em caso de eventual má-conduta, receber punições (Schedler, 1999:13-28).

sua vez, cada parceiro desse comité deve ser também monitorado pelos respectivos governos. Essa rede de controlo é fundamental para garantir a responsabilização administrativa (Coutinho, 2000:67).

Ainda sob esse aspecto, outro cuidado que deve ser tomado é com o reconhecimento do papel desempenhado por cada parceiro. Isso significa que, para garantir a visibilidade do programa — a socialização das suas virtudes e defeitos — é preciso identificar e reconhecer a participação dos parceiros, evitando, assim, eventuais descontentamentos e rompimentos.

Finalmente, os administradores desses programas devem evitar também iniquidades na gerência dos recursos humanos mobilizados por cada parceiro, buscando nivelar a descrição das funções, a remuneração e a capacitação de servidores das diferentes organizações e níveis de governo envolvidos no programa (Coutinho, 2000:67).

O segundo grande desafio dos modelos de atendimento integrado é de ordem tecnológica (*technological travails*). Avanços na tecnologia da informação têm facilitado bastante a criação e operação dos modelos de atendimento integrado. Porém, quando esses modelos envolvem a coordenação de diferentes organizações prestadoras de serviços, a incompatibilidade de tecnologias pode aparecer como um problema sério para a sua implantação efectiva. Outros problemas podem ocorrer com a falta de conhecimento ou consenso de qual seja a melhor tecnologia a ser empregada (Bent *et al*, citado por Coutinho, 2000: 67).

De facto, a falta de integração dos sistemas entre as organizações e departamentos impede o bom funcionamento, principalmente, das centrais de informação. Contudo, existe outro desafio para a implantação de modelos de BAUs relacionados à tecnologia, qual seja, a segurança das informações e banco de dados disponíveis em redes de computadores.

Junto com os benefícios trazidos pela Internet, vieram também os riscos de um ataque de vírus, invasão de *hackers*¹³ e assim por diante. Nesse sentido, se por um lado o estabelecimento de serviços públicos *on-line* é um salto fantástico de qualidade, por outro, é imprescindível garantir aos cidadãos, e ao próprio governo, a protecção de informações confidenciais.

Não obstante todos esses desafios, existem grandes razões para se acreditar em uma implantação bem-sucedida dos modelos de atendimento integrado. Cidadãos desejam mudanças, e administradores públicos, cada vez mais, estão dispostos e motivados a alcançá-las.

O essencial para que as reformas no atendimento obtenham êxito é evitar expectativas fora da realidade, ou melhor, não esperar resultados além das propostas centrais objectivadas. Assim, as organizações públicas não devem jamais esquecer o escopo e as metas previamente estabelecidas, seguindo passo a passo e cautelosamente no processo de mudança (Coutinho, 2000:67).

3.3 Premissas operacionais para o funcionamento dos BAUs.

O que define o padrão do modelo de BAUs? Que condições devem ser cumpridas para que se assegure, aos cidadãos, a prestação de serviços públicos de óptima qualidade?

A aplicação desses modelos, como de resto toda a administração pública voltada para o cidadão, implica em adoptar várias orientações, regras e instrumentos de gestão.

Assim, no esforço de apresentar as premissas operacionais importantes para o funcionamento do BAUs, com base na literatura, pode-se destacar as idéias de Anbenberg, Tomchinsky, e Tokairim (2006); Angelim (2003); e Coutinho (2000).

¹³ Segundo o site <http://pt.wikipedia.org/wiki>; hackers são indivíduos que elaboram e modificam software e hardware de computadores, desenvolvendo funcionalidades novas ou adaptam as antigas. A verdadeira expressão para invasores de computadores é denominada Cracker e o termo designa programadores maliciosos e ciberpiratas que agem com o intuito de violar ilegal ou imoralmente sistemas informáticos

Para Anbenberg, Tomchinsky, e Tokairim (2006), há cinco elementos básicos a tomar em conta:

- Planear cautelosamente o novo programa de serviço, no curto, médio e longo prazo, e realizar um projecto-piloto para experiência e eventuais ajustes.
- Buscar apoio e sustentação política no parlamento, na presidência, ou nos ministérios.
- Investir no treinamento de pessoal e no capital tecnológico e logístico da organização.
- Compartilhar informações sobre requerimentos tecnológicos e equipamentos de comunicação entre parceiros.
- Divulgar e explicar as inovações planejadas, esclarecendo exaustivamente como os cidadãos podem utilizar o novo serviço e contribuir para o seu aperfeiçoamento

Para Angelim (2003), há também cinco elementos a ter em conta:

- Prestar atendimento de alto padrão de qualidade, eficiência e rapidez, a custo reduzido;
- Simplificar as obrigações de natureza burocrática;
- Dar resposta pró-activa às reclamações e às sugestões dos cidadãos;
- Acolher, orientar e informar a população sobre os requisitos necessários para a obtenção dos serviços disponíveis;
- Multifuncionalidade e flexibilidade para adaptação da unidade para prestação de serviços que possuem demandas flutuantes.

E por sua vez Coutinho (2000), identifica nove premissas operacionais:

- Incentivar a formação de uma cultura administrativa centrada no cidadão.
- Promover mais liberdade de escolha aos cidadãos, aumentando as opções de serviços.
- Dispor de lideranças, formais ou informais, em todos os níveis, tanto nas altas gerências administrativas quanto dentro das organizações.
- Consultar *stakeholders*, isto é, indivíduos ou grupos que tenham interesse no desempenho do sistema ou organização.

- Criar parcerias baseadas na unificação de objectivos, igualdade de influência sobre as decisões, divisão equânime do reconhecimento pelo trabalho desenvolvido e nivelamento das políticas de recursos humanos.
- Segmentar a base de cidadãos usuários em grupos para identificar suas expectativas quanto a tempo e modelos de atendimento. Em alguns casos, ao invés disso, o engajamento dos cidadãos deve ser concebido em termos da comunidade como um todo.
- Estabelecer padrões de qualidade no atendimento com base nas expectativas dos cidadãos, e compará-los com a eficiência e eficácia dos serviços já oferecidos.
- Comunicar os resultados obtidos à sociedade, às organizações e a outros departamentos do governo.

3.4 Os benefícios gerados pela prestação do serviço pelos BAUs

O modelo de atendimento proposto implica, directa e indirectamente, em uma série de ganhos de eficiência e qualidade operacional, que resultam em benefícios. Estes, por sua vez, se traduzem em benefícios económicos e sociais, tanto para a sociedade como para o Estado (Angelim, 2003:4).

3.4.1 Os benefícios para a sociedade

Segundo Angelim (2003:4), a sociedade é beneficiada pela melhoria de qualidade de vida do cidadão, resultante de:

- Eliminação de deslocamentos desnecessárias e dispendiosas à procura dos serviços públicos desejados como consequência da multiplicação dos serviços e canais no mesmo espaço físico.
- Economia de tempo em filas de espera e redução do tempo dos prazos de atendimento como consequência da simplificação, racionalização, modernização dos procedimentos e da eliminação de procedimentos burocráticos desnecessários.

- Economia de dinheiro nos gastos com locomoção e no pagamento a intermediários. Este último aspecto é de fundamental importância, quando se considera que a estrutura tradicional de atendimento ao público gerou toda uma "indústria" de despachantes, que passou a intervir na relação cidadão/Estado. Nas unidades integradas de atendimento, esta "indústria" perde a razão de sua existência, graças à atenção personalizada que é dispensada à população;
- Melhoria das relações AP – Utente/Cidadão como consequência de maior credibilidade da máquina administrativa pública e melhoria de funcionamento e operacionalidade dos serviços, reflectido na qualidade do atendimento, no relacionamento com funcionários capazes de solucionar os seus problemas, no conforto proporcionado pelo ambiente e, finalmente, na oportunidade de participar da avaliação dos serviços oferecidos.
- Aproximação do Estado ao cidadão, eliminando a intermediação de terceiros.

Este modelo de gestão da Administração Pública assenta no conceito de parcerias em que se estabelecem relações duradouras de prestação de serviços públicos.

Pressupõe um espírito de equipa, de ajuda mútua, de partilha de conhecimentos e informações, de gosto pela inovação, pela melhoria contínua do serviço e de desejo de mudança.

A fonte de inovação que se cria nos "*front office*", no atendimento e na entrega do serviço, e nos "*back office*", nos procedimentos e regras de realização, origina uma permanente melhoria organizacional, com repercussões externas no mercado e no desempenho individual e colectivo dos cidadãos.

3.4.2 Benefícios para o Estado

Do ponto de vista do Estado: O aumento da eficiência na prestação dos serviços significa, naturalmente, redução dos custos, ao menos em termos relativos. Essa redução se expressa tanto na maior produtividade do pessoal quanto nos ganhos de escala obtidos, visto que com a concentração dos serviços num único espaço, se leva a uma utilização

mais racional dos equipamentos públicos. Afinal, os custos adicionais por unidade de serviço são muito pequenos (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

Reforço das capacidades de iniciativa, responsabilidade e melhoria na tomada de decisões, tornando-os os serviços mais competentes e qualificados;

Integração dos SP, simplificação, racionalização e modernização dos procedimentos actuais, na perspectiva de unicidade de balcão de atendimento.

3.4.3. Dificuldade do modelo

Este modelo apresenta também algumas dificuldades tais como, por exemplo: as divergências entre órgãos e hierarquias do poder, incompatibilidade das tecnologias utilizadas, proibição ou limitação do acesso às bases de dados, deficiente coordenação dos recursos humanos e dificuldades na alteração das rotinas obtidas na prestação do serviço no órgão de origem

3.5 Características determinantes ao sucesso da implementação e funcionamento dos BAUs.¹⁴

Segundo, Angelim (2003:5), de forma a garantir o sucesso da implantação e do funcionamento das unidades de atendimento integradas de forma a cumprir com seus objectivos, pressupõe-se a observação de alguma características determinantes. De uma forma geral as características são:

3.5.1 Localização

Considerando-se que os serviços devem estar disponíveis para o maior número possível de interessados, é fundamental que as unidades sejam localizadas em áreas de grande circulação de pessoas.

¹⁴ Esta parte do estudo segue em quase sua intriga o texto "Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão-SAC/BRASIL" Cadernos MARE, Caderno nº 17, Brasília, 1ª edição, dez. 1998; e ainda "O Modelo de Gestão de Atendimento Integrado: desafios e perspectivas" Angelim (2003).

Desta forma, é conveniente que sejam implantadas preferencialmente:

- Em áreas centrais;
- Em “shopping centers”;
- Junto a terminais de integração de linhas de transporte colectivo;
- Ou, mesmo, em bairros residenciais muito populosos (Angelim:2003).

De outra parte, é importante que haja facilidade de acesso dos usuários às unidades, não só em termos de proximidade a pontos de terminal de transporte colectivo e estacionamento, mas também no que se refere à inexistência de barreiras arquitectónicas que possam, eventualmente, restringir a chegada ou mesmo a visibilidade dos interessados nos serviços e de circulação de pessoas portadoras de deficiências físicas (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

3.5.2 Instalações e Equipamentos

A estrutura arquitectónica deve ser padronizada, de modo que o cidadão, ao entrar no posto, não contemple um amontoado de diferentes órgãos públicos, mas sim um único órgão – o BAU.

A concepção arquitectónica e a operação da unidade devem romper com o modelo decadente da típica repartição pública, e primar pela ventilação, iluminação, funcionalidade e limpeza.

O ambiente deve ser adequado e acolhedor, e sua estruturação devem promover a integração organizacional dos diversos órgãos prestadores de serviços, propiciando a percepção do funcionamento de uma entidade única. Nesse sentido, a padronização dos uniformes para todos os funcionários é de grande valia para que a população possa identificá-los prontamente

Por fim, deve-se prever também áreas de espera, considerando-se os picos de demanda que poderão ocorrer em determinados horários ou dias da semana e do mês (*idem*).

3.5.3 Tecnologia

A grande vantagem que se busca obter com a adoção de unidades do tipo BAUs, além da proximidade entre os órgãos públicos que elimina viagens desnecessárias, é a agilidade no atendimento ao usuário.

Deste, a tecnologia a ser adoptada deve ser a grande aliada para imprimir agilidade aos processos. Ela deve possibilitar a rápida comunicação entre os diferentes sectores da unidade e as suas bases de dados

De outra parte, é indispensável a melhoria continuada da infra-estrutura tecnológica dos serviços públicos oferecidos (Angelim:2003).

3.5.4 Recursos Humanos

A melhoria dos serviços públicos prestados à população, depende em grande parte, da qualificação e da valorização dos funcionários. O treinamento para a actuação em uma unidade do projecto deve abranger, além da capacitação técnica, a incorporação de comportamentos e atitudes compatíveis com a função de acolher e orientar o público (Angelim:2003).

Portanto, os funcionários devem passar por amplo processo de integração às características peculiares do BAUs, associado a cursos de qualidade em serviços.

Há que se organizar um processo contínuo de desenvolvimento de recursos humanos voltados para o atendimento ao público (idem).

3.5.5 Rotina de Produção dos Serviços

A criação de uma unidade integrada de atendimento não se resume à reunião de vários órgãos em um mesmo local, implica muito mais do que isso, em uma nova postura frente à produção de serviços. Os procedimentos e normas usualmente adoptados pelas organizações integrantes da unidade devem ser revistos e, sempre que possível, substituídos por outros mais eficazes, em termos de qualidade e rapidez. Logo, deve

haver uma melhora continua nos processos (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

3.5.6 Comunicação Social

Se os BAUs são implantado para facilitar a vida do cidadão, torna-se muito importante assegurar que este último seja devidamente informado de sua existência e de suas características. Assim, a difusão e comunicação ampla dos serviços oferecidos é outro critério imprescindível para que o BAUs cumpra sua finalidade. A utilização de instrumentos de divulgação, como campanhas na mídia e distribuição de panfletos, é necessária para que esse novo modo de atendimento seja de conhecimento do grande público (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

3.5.7 Sistema de Informações

Considerando que a unidade se propõe a atender o cidadão directamente, ou seja, sem intermediações e de modo diferenciado e rápido, é fundamental oferecer informações precisas, estratégia que ajuda a evitar filas e a economizar tempo (Angelim:2003).

É preciso adoptar-se no BAUs uma comunicação visual de fácil percepção e entendimento, ou seja, deve-se proporcionar ao usuário, tanto na entrada como durante sua permanência no BAUs, a adequada visualização dos locais onde situam-se os diversos órgãos e dos serviços por eles oferecidos (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

Isto pode ser conseguido com a utilização adequada de plantas esquemáticas e placas coloridas que indiquem com clareza o local de cada serviço.

As placas, plantas e painéis que dão orientações aos usuários devem adoptar terminologia e padrão que, sem abrir mão do rigor técnico, possam ser perfeitamente entendidos por todos os tipos de pessoas que utilizam os serviços oferecidos no posto (idem).

Além disso, serão evitadas as tradicionais filas erradas que tanto atrapalha o bom andamento dos serviços. Orientadores volantes e folhetos explicativos são também factores importantes para a obtenção de maior rapidez nos processos (idem).

3.5.8 Serviços de Apoio

As unidades do tipo BAUs devem dispor de ampla estrutura de apoio, que possibilite ao cidadão a obtenção de determinados serviços no próprio posto.

Assim, há que se prever a instalação, entre outras facilidades, de: Posto de serviços bancários, para pagamento de taxas; Papelaria; Posto de serviços de reprografia; Posto de serviços de fotografia; Copa e “lanchonete” para refeições de funcionários e usuários¹⁵; e Telefones públicos. Todos esses serviços podem ser concessionados ao sector privado, com tarifas e preços regulados pela administração do BAUs, mediante contrato resultante de licitação pública (Angelim, 2003).

3.5.9 Horário de Funcionamento

Um aspecto que pode contribuir de maneira significativa para o sucesso dos BAUs é seu horário de funcionamento. Horário ampliado de atendimento – de modo a que se possa servir um maior número de pessoas, e no seu tempo disponível, torna-se imperioso alargar o horário de atendimento para além do habitual horário de trabalho da grande maioria da população (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

3.5.10 Procedimentos de Avaliação¹⁶

Considerando-se que o objectivo primordial do BAUs é o de facilitar a vida do cidadão, torna-se muito importante medir o seu nível de satisfação com os serviços oferecidos.

Assim, deve ser implantado processo que permita avaliar permanentemente a opinião dos usuários (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

¹⁵ Segundo *Federal Benchmarking Consortium do National Performance Review* (1997), usuário é “uma pessoa ou grupo que estabelece a necessidade de um processo e recebe ou usa os resultados dele; ou a pessoa ou entidade directamente servida por um ministério ou agência”.

¹⁶ Avaliação é o processo sistemático por meio do qual se verifica até que ponto uma acção atingiu as metas definidas.

Sua importância dá-se pelo facto de que por meio dela é possível identificar problemas existentes e pontos de estrangulamento dos processos permitindo sua análise e busca de alternativas para corrigi-los e tornar o processo mais eficaz, eficiente e efectivo (Angelim, 2003).

Sendo assim, a avaliação dos BAUs é fundamental não apenas para seu bom funcionamento, como também para a multiplicação das boas experiências.

Parte do processo de avaliação envolve as pesquisas de opinião com a população, que levam em consideração a percepção que o usuário tem do serviço prestado.

Ou seja, o êxito da opção por essa forma diferenciada de prestação de serviços públicos reside na melhora contínua dos padrões de excelência de atendimento. Para atingir esse objectivo, a unidade deve ser gerenciada de forma empreendedora: inovando, avaliando por meio de indicadores que meçam o desempenho e quantifiquem os resultados (Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão:1998).

O Governo deveria, de maneira geral, investir em pesquisas de avaliação dos usuários relativas não apenas aos BAUs, mas às acções empreendidas pelo governo em geral. Isso possibilitaria um "*feedback*" do processo, de forma que o governo pudesse identificar as boas práticas e corrigir as falhas identificadas, promovendo um processo de melhoria contínua dos serviços públicos e dos processos administrativos em geral (*idem*).

Portanto, a avaliação periódica dos níveis de satisfação dos usuários da unidade é factor crítico para o sucesso de um empreendimento dessa natureza.

IV OS BALCÕES DE ATENDIMENTO ÚNICO EM MOÇAMBIQUE

Esta parte do trabalho diz respeito ao Estudo de Caso e a pesquisa empírica foi realizada nos BAU-CM e no BAU-PM, na qual foi recolhida informação relevante para fundamentação do estudo, mas primeiro faz-se uma breve descrição do vasto contexto e antecedentes da iniciativa de Balcão Único

4.1 Breve contexto e antecedentes da iniciativa do BAU em Moçambique

4.1.1. Reforma e descentralização do Sector Público

Segundo, CIRES¹⁷ (2001) As profundas alterações verificadas no sector público moçambicano desde a independência, constituíram, na essência, fases de reformas que, com maior ou menor profundidade, procuravam suprir a necessidade de ajustar o aparelho de Estado à evolução e às alterações introduzidas no modelo político-económico do país.

Ainda de acordo com CIRES (2001), ao se abordar a questão da reforma do sector público em Moçambique há que destacar no essencial, três fases de inflexão particularmente relevantes para a própria edificação do Estado Moçambicano, nas quais o movimento de mudanças fez-se sentir de forma mais acentuada.

A primeira (1975), decorrente da luta de libertação, foi a da constituição do novo Estado, optando-se, por razões por demais conhecidas, por um modelo centralizado e centralizador apoiado num único partido, a Frelimo.

Onde, segundo Castel-Branco (1994), a gestão económica foi marcada por uma forte intervenção do Estado. Os aspectos centrais caracterizantes deste modelo de gestão são a

¹⁷ O Governo estabeleceu a Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Publico (CIRES) com o fim de gerir e supervisionar o processo, bem como a Unidade Técnica de Reforma do Sector Publico (UTRES) para coordenar e prestar apoio técnico às diferentes entidades do Sector Publico responsáveis pela implementação da reforma.

alocação administrativa dos recursos, o estabelecimento dos preços abaixo dos níveis de mercado por considerações relativas à equidade, a transformação do Estado no principal agente económico, e a limitação da intervenção de agentes privados. Esta actuação levou a economia a experimentar uma procura total de bens e serviço perante uma oferta declinante.

Neste período o Estado intervia mais na vida económica do país, era provedor de todos os serviços públicos, pois não havia muito espaço para iniciativas privadas

A segunda (1986), início das reformas económicas, revisão profunda do modelo então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde a implantação do PRE financiado pelas Instituições de Bretton Woods (o BM e o FMI), posteriormente designado PRES, ao incorporar a componente social, com intuito de minimizar o impacto negativo do programa sobre os grupos populacionais mais vulneráveis, o que gerou uma revisão profunda do próprio papel definido para o Estado.

Num curto período o País passou de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado para uma economia de mercado com base na iniciativa privada.

Segundo Castel-Branco (1994), as reformas iniciadas em 1986 tinham como principal objectivo restabelecer os equilíbrios macroeconómicos e restaurar um ambiente conducente ao desenvolvimento económico, revertendo as tendências de crescimento marcadamente negativo, que até então se registava, e a consequente degradação social.

Assim a implementação do PRES suscitou a revisão do papel do Estado na economia nacional. O que significou que num curto período o País passou de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado para uma economia de mercado baseada na iniciativa privada, ou seja transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado e para um Estado unitário gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o executivo e o parlamento.

A terceira fase, iniciada em 1990, com a introdução da nova constituição e consolidação do modelo político e económico assumido e após as primeiras eleições gerais em 1994, esta fase, prolonga-se até hoje e pode ser caracterizada como um período de ajustamento do sector público ao modelo político actualmente vigente visando a sua consolidação e aperfeiçoamento (CIRES, 2001:4).

Deste modo, desde 1996, o Governo de Moçambique tem se empenhado na implementação desta série de reformas que, inter alia, visam a redução de barreiras administrativas ao investimento. O objectivo geral destas últimas reformas é o de criar um ambiente económico que seja conducente a actividade do sector privado, duma maneira geral considerado o motor do crescimento económico, criação de emprego e redução da pobreza.

O objectivo principal da extensão da reforma do sector público e da capacitação institucional para o nível das províncias visa a criação de mecanismos que permitam um melhoramento eficiente dos serviços prestados pelo sector público ao sector privado e à sociedade civil em geral.

Para este fim, o Governo adoptou várias medidas para tratar dos problemas relacionados com a actual situação económica do país. O importante neste contexto é a implementação em curso da Reforma do Sector Público, e a elaboração de mecanismos que permitam um desenvolvimento económico do país geograficamente mais equilibrado.

O MIC é a instituição governamental principal, a nível central, que está envolvido neste exercício, trabalhando juntamente com os representantes do sector privado (dirigido pela CTA) particularmente, e a sociedade civil de um modo geral, sobre o melhoramento das leis, regulamentos e procedimentos de licenciamento de modo a que possam satisfazer os desafios criados pela realidade económica do país e da região em geral que experimenta mudanças rápidas.

Após estas três fases o que se constatou, não foi a ausência de reforma, mas sim a ausência de estratégias sistematizadas que as conduzissem de forma mais consistente e coerente no quadro de um processo contínuo, global e controlado com um horizonte temporal mais amplo (CIRES, 2001).

Sendo assim houve a necessidade de se introduzir outras reformas que fossem mais abrangentes e globais, ou seja, que se estendessem por todo sector público e não na esfera mais limitada da AP. A este período, que iniciou em 2001 com o lançamento pelo EGRSP, que podemos denominar de uma quarta fase da reforma em curso em Moçambique e esta dividida em duas fases.

A primeira fase que vai desde de 2001-2005 destina-se a criar as condições básicas para a transformação do sector público. Nesta fase foram lançados os fundamentos da organização, planificação e gestão, assim como detalhados os instrumentos técnicos necessários ao desenvolvimento da reforma no período subsequente, também se lançaram acções de curto prazo destinadas a produzir resultados de impacto imediato (*quick wins*).

A segunda fase, de 2005-2011, destina-se a rever e/ou desenvolver os programas e projectos realizados ou experimentados na primeira fase, bem como ampliar os efeitos da reforma iniciados através de programas e projectos de impactos mais amplo ou maior aprofundamento específico.

Desta feita e no sentido de melhor conceber e conduzir a reforma. Foram seleccionadas seis (6) áreas temáticas ou componentes que, pela sua natureza, cobrem praticamente todos os elementos envolvidos no processo: estruturas e processos de prestação de serviços públicos; políticas públicas; recursos humanos; gestão financeira; boa governação e combate a corrupção e gestão da reforma.

Esta componente derivou das seguintes áreas temáticas que surgiram do diagnóstico do SP, para a preparação da estratégia da reforma: papel do SP; políticas de desenvolvimento de recursos humanos, políticas de descentralização e desconcentração;

boa governação e combate á corrupção; gestão dos processos de políticas públicas e gestão financeira.

Para Da Cruz (2003), o principal desafio deste processo, refere-se à necessidade da mudança da função dos SP e sobretudo à mudança da cultura, da atitude e do comportamento dos funcionários públicos perante o seu trabalho.

4.2 Criação dos BAUs/Institucionalização dos BAUs (Decreto 14/2007 de 30 de Maio)¹⁸.

4.2.1 Balcões Único em Moçambique

A iniciativa do Governo Moçambicano de criar Balcão de Atendimento Único situa-se dentro desde contexto mais geral. O objectivo desta iniciativa é “melhorar os serviços públicos, através da simplificação, flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos, relativos aos pedidos que lhes são presentes pelos cidadãos;”¹⁹ através da criação de um ponto de contacto com os serviços públicos, de modo a que os cidadãos gastem menos tempo e esforço para encontrar e obter os serviços que procuram.

4.2.2 Actividades do Balcão Único: prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Segundo o Decreto 14/2007 de 30 de Maio, os BAUs propõem prestar serviços aos cidadãos através de facilitação das operações seguintes:

- Serviço de Licenciamento (industrial, comercial e do turismo);
- Serviço de Registo e Notariado;
- Serviço de Migração;
- Serviço de Viação;
- Serviço de cobrança de imposto e Taxas;
- Serviço de Registo e Identificação Civil;
- Serviço Complementares aos Licenciamentos;

¹⁸ Este sub capítulo faz menção o Decreto 14/2007 de 30 de Maio, Decreto que institucionaliza os BAUs.

¹⁹ Decreto 14/2007 de 30 de Maio.

Desde que se mostrem necessário e conveniente à prossecução do interesse público e tenham sido previamente acordados pelo Governo Provincial, os BAUs poderão prestar outros serviços públicos²⁰.

Contudo a integração de outros serviços nos BAUs, será gradual, devendo observar os seguintes princípios:

1. Maior procura do serviço público;
2. Complementaridade de serviços;
3. Aproximação de serviços aos potências utilizadores²¹.

4. 2.3 Estrutura Organizativa

Os BAUs se vinculam à tutela do MIC e subordinam-se ao Governador Provincial. Constituindo os seus órgãos, as três instancias responsáveis pela sua administração a saber: Direcção Executiva, o Colectivo de Directores e Serviços.

A Direcção Executiva é um órgão de acção executiva, dirigida pelo um Director, nomeado em comissão de serviço pelo Governador Provincial, ao qual, de acordo com o Decreto, compete: velar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas á organização, funcionamento e gestão dos BAUs; elaborar e garantir o cumprimento dos planos de actividade e financeiros aprovados pelo órgão competente; decidir sobre os processos que dão entrada nos BAUs e estejam dentro das suas atribuições e garantir o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos; preparar e submeter ao Governador Provincial as normas necessárias para o correcto funcionamento dos BAUs; convocar e presidir as reuniões do colectivo de Direcção; prestar contas da sua gerência ao Governador da Província; sempre que solicitado apresentar o relatório das sua actividade ao Governo da Província; representar os BAUs nos termos da sua competência; propor a nomeação e demissão dos funcionários; propor a aprovação do quadro de pessoal e do respectivo orçamento; e remeter, para a decisão aos órgãos

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

competentes, os processos que derem entrada, ou que sejam instruídos nos BAUs e cuja decisão é legalmente atribuída aos órgãos centrais.

A execução diária das tarefas dos BAUs é assegurada pelos Serviços cujos chefes são nomeados pelo Governador Provincial sob proposta do Director Executivo.

Deste modo os BAUs compreendem os seguintes serviços:

1. Licenciamento e Prestação de Serviços;
2. Administração, Finanças e Recursos Humanos;
3. Planeamento, Estatística e Cadastro;
4. Informática.

4.3 Balcão de Atendimento Único da Cidade de Maputo e da Província de Maputo

O BAU-CM e o BAU-PM foram criados pelo Governo da Cidade de Maputo, aos 28 de Junho de 2005 e pelo Governo da Província de Maputo, aos 4 de Abril de 2005, respectivamente, ambos devido à necessidade de se imprimir certas mudanças no SP, que tivessem resultados a curto prazo ou um impacto imediato e notório para os cidadãos e os agentes económicos. Estes Balcões são da responsabilidade do Governo da Cidade de Maputo e do Governo da Província de Maputo respectivamente, e tem como objectivo melhorar significativamente a prestação de serviços públicos alcançando benefícios para cidadão, bem como para os provedores de serviços.

Os BAUs são a curto e médio prazo o caminho mais adequado para eliminar os efeitos da burocracia e as barreiras administrativas e facilitar o caminho dos homens de negócios e empreendedores na sua criação e desenvolvimento. Segundo a política nacional de balcões únicos (UTRESP, 2005:5), baseando-se na experiência internacional, identificam-se três modelos de balcão únicos:

- Modelo Vertical (loja especializada), que consiste na concentração, num mesmo local, de partes dos serviços relacionados com o cliente, que

normalmente é no edifício principal da entidade relevante. O cidadão poupa tempo porque não é necessário deslocar-se a vários escritórios de um sector para apresentar e processar um pedido de informação ou requerimento. É também designado de balcão sectorial.

- Modelo Horizontal (centro comercial), é composto por um certo número de lojas especializadas mantendo relação com as respectivas entidades. O centro comercial tem uma variedade de serviços de diversas áreas no mesmo espaço físico, com comunicação, serviços e qualidade de abordagem uniforme, efectiva e eficiente. Aqui há uma abordagem intersectorial e integrada de prestação de serviços públicos ao cidadão.
- Modelo Horizontal Integrado (supermercado), este modelo é semelhante ao centro comercial, mas é uma entidade completa ou semi-autónoma prestando serviços das entidades do SP com base nos programas. Tem a vantagem de garantir uma maior harmonização e controle em termos de gestão de qualidade, porque o pessoal é responsável por todas transacções que podem ocorrer no balcão, sem distinção sectorial.

Os BAU-CM e o da BAU-PM são do tipo do Modelo Horizontal, tipo Centro Comercial.

O BAU-CM é composto por onze (11) instituições, sendo:

(1) Direcção da Industria e Comércio; (2) Direcção da Educação e Cultura; (3); (4) Direcção da Saúde; Direcção das Finanças; (5) Direcção do Turismo; (6) Direcção dos Transportes; (7) Direcção da Mulher e Acção Social; (8) Direcção dos Registos e Notariados; (9) Direcção dos Transportes; (10) Direcção da Migração e (11) Direcção do Trabalho.

Por sua vez o BAU-PM é composto por oito (8) instituições, nomeadamente:

(1) Direcção Provincial de Trabalho; (2) Direcção Provincial da Industria e Comercio; (3) Direcção Provincial de Registos e Notariados; (4) Direcção Provincial da Saúde; (5)

Direcção Provincial da Acção Ambiental; (6) Serviço Nacional dos Bombeiros; (7) Município da Cidade da Matola e (8) Direcção Provincial da Educação e Cultura.

É de salientar, que estas instituições correspondem aos sectores que lá funcionam, incluindo o sector de Atendimento Específico e o sector de Expediente Geral (Informação, Reclamações e Sugestões) e que estas instituições existente tanto no BAU-CM, como no BAU-PM mantêm relações com as suas entidades respectivas. Sendo que existe nos dois BAUs uma variedade de serviços de diversas áreas no mesmo espaço físico, o que permite uma maior interacção entre os servidores e o público. Cada instituição específica é responsável pelo processo de prestação de serviços.

4.4. Funcionamento e Estrutura de Trabalho de BAU-CM e BAU-PM

É de referir que em termos de funcionamento e estrutura, não existe diferença de grande vulto ente os dois BAUs, facto que seria necessário desintegrar. Neste sentido, devido a sua semelhança no funcionamento e estrutura de trabalho, este capítulo é valido para os dois balcões em estudo.

4.4.1 Como é que os BAUs funcionam?

Após entrar para o BAU, o cidadão é atendido por um dos funcionários e o primeiro passo no processo de requerimento consiste numa verificação inicial por forma a permitir que o técnico responsável, em consulta com o seu cliente, estabeleça um calendário relativamente ao manuseamento do caso. O técnico informa ao cliente sobre todos os passos envolvidos no processo de requerimento, incluindo as taxas que são devidas. É da responsabilidade do cliente preparar todos os documentos necessários, mas a assistência técnica no preenchimento de todos os documentos necessários faz parte dos serviços do BAU.

E quando um documento entra no BAU, todos os sectores fazem um registo, mas cada sector regista o documento respectivo à sua área. Este registo contém informação sobre: data da entrada do documento, nome do cidadão que requer o documento, número do processo, nome do receptor, o prazo de levantamento de respostas e data da saída do documento conforme prazo do mesmo.

Este registo permite aos funcionários controlar o expediente e facilitar a sua tramitação, saber o que é que entrou, quando, de quem e quando sai. Mas se a documentação do cidadão não estiver completa, recomenda-lhe que trate num outro sector, se for o caso de um dos sectores ali existente, ou que vá anexar o documento em falta e traga toda documentação completa, e se estiver completa o requerente paga a devida a taxa se for caso.

O pagamento de taxas é feito por meio de depósito bancário, e após a submissão dos documentos requeridos o cliente entrega o talão de depósito bancário como prova. O registo da duração dos despachos finais, informação pública completa, correcta e transparente, e integridade no cumprimento das suas obrigações são alguns dos princípios que norteiam esta iniciativa.

É importante ressaltar que os BAUs na sua forma actual não apontam para a mudança de competências ou de qualquer legislação existente; este meramente garante a sua rápida e transparente aplicação da estrutura legal existente. Esta é a razão pela qual o processamento dos requerimentos em si não pode ser feito pelo Balcão Único.

Basicamente o técnico do Balcão Único funciona como assistente do cidadão “que em jeito de agente despachante” é responsável pelo encaminhamento dos documentos necessários para as direcções sectoriais ou provinciais que têm a seu cargo os procedimentos em questão. É também da responsabilidade do técnico monitorar e acompanhar continuamente o processo do seu cliente, até ao momento em que “o documento” é entregue ao cidadão.

O conceito de Balcão Único possibilita deste modo ao cidadão tratar todos o processo burocrático e pagamentos numa só vez em apenas uma entidade do Governo ao invés de ter que deslocar-se a várias instituições do governo tentando cumprir com todos os prazos e encontrar a melhor sequência possível.

Um importante dispositivo para “regular” o tratamento dos processos é a exposição pública dos resultados. Desde o princípio foi dada muita atenção à questão sobre como garantir a transparência no funcionamento do Balcão Único. Na perspectiva de atingir uma máxima prestação de contas perante os clientes a palavra-chave aqui foi “transparente”. As medidas específicas tomadas a este respeito são:

- Para que os custos possam ser transparentes, informação pública e fiável sobre as taxas efectivas do manuseamento dos requerimentos para licenciamento é prestada.
- A regra segundo a qual o pagamento de taxas não pode ser efectuado de outro modo que não seja através de depósito bancário e a apresentação do respectivo talão de depósito é para vedar a possibilidade dos funcionários fazerem cobranças arbitrárias;
- A prestação de informação pública ampla sobre os direitos e obrigações dos clientes, especialmente no que concerne ao período dentro do qual uma decisão deve ser tomada. Os BAUs têm folhetos e brochuras sobre a principal legislação disponíveis para os seus clientes.

4.4.2 Estrutura de trabalho

Em relação a estrutura de trabalho, cada sector que se encontra no balcão tem o seu modo específico de funcionamento em termos de prazos para a tramitação dos processos, regras e procedimentos para cada tipo de processo, estes aspectos encontram-se ligados ao funcionamento da sua entidade de origem.

Cada sector deve produzir dois tipos de relatórios no balcão: relatórios individuais e relatórios conjuntos. Os Relatórios individuais contêm o resumo do desempenho da direcção a nível de balcão, as dificuldades encontradas durante o trabalho, sugestões propostas deixadas ao longo do trabalho, e é dirigido à respectiva direcção, os mesmos são elaborados semanalmente e mensalmente.

Os relatórios conjuntos contêm informação sobre o movimento diário do expediente que entra e sai dos BAUs, as informações de todas as direcções, propostas e dificuldades encontradas, é dirigido ao Governo da Cidade para o caso do BAU-CM, para Governo da Província da Maputo para o caso do BAU-PM, ao coordenador dos respectivos BAU e as respectivas direcções, também são elaboradas semanalmente e mensalmente.

Estes relatórios permitem tanto às direcções, como aos coordenadores do balcão, fazerem uma avaliação e análise do desempenho deste, bem como do desempenho dos funcionários.

4.4.2.1 A Estrutura de Apoio

Os dois balcões em estudo possui apenas duas áreas como apoio as actividade desenvolvida por mesmo, nomeadamente: A área Administrativa e a área de Recursos Humanos.

A área Administrativa tem como funções tratar, designadamente, da correspondência, ou seja expediente geral, dos registos, da agenda de reuniões, do atendimento e da comunicação telefónica e pessoal, da assistência do próprio BAU (património), do arquivo, da entrega de documentos, do processamento de texto e do economato; tendo auxiliares administrativos, cujas funções se enquadram na recepção e apoio ao utente, atendimento e eventual cooperação com os utentes, pagamento de luz, água, telefone e aquisição de artigos de higenes e limpezas.

Tais aquisições, são feitas em sistema de rotatividade, através das Direcções escaladas, devido a falta de um orçamento dirigido aos BAUs, os mesmos funcionam com base em fundo das direcções lá existente, de modo a garantir a gestão interna, estamos a falar de pagamento de luz, água, telefone e compra de material de escritório e limpeza. Isto permite verificar que os custos de funcionamento e os custos operacionais dos balcões são cobertos pela entidade de origem das instituições que funcionam nos BAUs.

A área de Recursos Humanos compreende os seguintes sectores: gestão de pessoal e administração de pessoal, uma vez que a boa percepção do serviço cria-se, não somente através de um trabalho tecnicamente correcto, mas também mediante o êxito na interacção entre utente/cliente e funcionário/empregado.

E, se o potencial de eficiência de uma actividade de serviço, medida em termos de produtividade, se relaciona com o grau de contacto com o cliente que ela requer, no caso de BAU atinge o máximo de exigência, já que quase toda se desenrola em "*front Office*", constituindo o "*back Office*" as órgãos de origem.

É então, neste pessoal da linha da frente, os que estão nos BAUs, no seu desempenho, no seu nível de motivação, no seu grau de conhecimentos, na capacidade técnica e de relacionamento com que atende o utente, no seu arranjo pessoal e no porte exterior com que se apresenta, na sua dedicação, competência e zelo que se encontra a garantia de qualidade dos serviços prestados.

Portanto administração de pessoal deve garantir o cumprimento de horário de trabalho²², controlo de assiduidade, informar as direcções e assiduidade e comportamento dos funcionários, etc.

²² O horário de trabalho é semelhante ao de toda a Função Pública, que é das 7:30 às 15:30 de segunda a seta-feira, estando encerrado aos sabados, domingos e feriados.

V RESULTADOS DA PESQUISA

Considerando que os BAUs é o resultado do processo da mudança organizacional, no âmbito da RSP e podem configurar uma estratégia inovadora para se promoverem reformas na AP, tentou-se neste capítulo com base nos resultados das entrevistas e dos questionários avaliar o processo da mudança organizacional e a capacidade dos BAUs em prover os serviços ao cidadão, especificamente no que concerne a redução ou não dos processos administrativos, da celeridade na tramitação processual e o volume dos serviços prestados.

5.1 Avaliação da implementação e funcionamento dos BAUs.

O processo de implementação e funcionamento dos BAU-CM e BAU-PM, no âmbito da RSP, começou por uma análise da situação em termos económicos e sociais, com intuito de identificar as necessidades, os interesses, as prioridades e os recursos existentes para sua implementação.

De seguida foram identificados os objectivos que se pretendia alcançar, tendo em conta a análise do problema, de modo a se projectar uma situação futura ideal na qual seriam satisfeitos os objectivos desejados.

Este processo da implementação e funcionamento dos BAUs, pode ser dividido em três fases: a primeira que se considera a fase de preparação para a introdução dos balcões, a segunda fase a de implementação e funcionamento e a terceira fase da institucionalização dos mesmo.

Na primeira fase foi identificado o que se pretendia com a mudança, que é um funcionamento eficaz, derivado da redução de tempo²³ na prestação dos serviços públicos, economia de tempo de prestação dos serviços públicos, maior racionalização de

²³ Segundo, o relatório do "Doing bussines" de 2004, devido a burocracia para abrir uma empresa, era necessário aguardar 540 dias e ter que passar por 18 procedimentos.

processos e serviços, maior qualidade dos serviços, bem como a melhoria do ambiente de trabalho.

Nesta fase foram ainda definidos os objectivos que pretendiam alcançar e ainda, no que concerne aos funcionários da administração, houve necessidade de se criar uma convicção entre eles de que a mudança é necessária, facto que ocorreu através de seminários e palestras, sobre a importância da RSP em todas as instituições da função pública.

Deste modo, os BAUs foram concebidos como um serviço público, com foco nos cidadãos e nos agentes económicos, e onde estes podem obter toda informação necessária para os serviços que procuram e ter acesso a eles num mesmo local.

A segunda fase deste processo de mudança organizacional foi o da implementação e funcionamento do Balcão, onde nesta fase foram colocadas em prática algumas das acções necessárias para se alcançar os objectivos pretendidos; que incluiu a comunicação da visão dos BAUs às instituições do Estado que prestam serviços aos cidadãos e aos homens de negócios. Houve a afectação dos recursos materiais, vindo do Governo da cidade de Maputo para o caso de BAU-CM e do Governo da Província de Maputo para o BAU-PM, apoio do sector privado e recursos financeiros e humanos proveniente das direcções que compõem os balcões.

Em relação aos recursos humanos, cada instituição ficou encarregue de destacar os seus funcionários para trabalharem nos balcões e a responsabilidade em termos salariais estavam também a cargo dos mesmos. O número de funcionários existente varia consoante o número de direcções existente em cada balcão (Ver anexo 1).

Antes de começarem a laborar nos BAUs, estes funcionários foram formados, de modo, a se inteirar dos objectivos do balcão e conhecerem a razão de ser desta nova instituição. De seguida foi levada a cabo a acção de clarificação das responsabilidades entre os

funcionários a nível interno de cada balcão, para facilitar o ambiente de trabalho e controle interno.

A terceira fase foi a institucionalização dos BAUs, tomando em conta as atribuições inicialmente previstas para os BAUs, descentralização de parte dos licenciamentos de actividades económicas para os mesmos, e transferência igualmente de alguns funcionários, em regime de destacamento.

Com base nesta realidade, os BAUs foram funcionando até ao presente momento, registando contudo, grandes dificuldades devido fundamentalmente à falta de orçamento próprio e quadro de pessoal, além de, na maioria dos casos, os BAUs operarem sob a coordenação das Direcções Provinciais da Indústria e Comércio, repartindo com estes o seu orçamento de funcionamento.

Foi na perspectiva de resolver estes e demais problemas, que se institucionalizaram os BAUs, prevendo-se deste modo, que os mesmos devam dispor de Orçamento e Quadro de Pessoal próprios. O Decreto que confere carácter legal aos BAUs, define com clareza as atribuições e serviços a serem prestados naquelas instituições, alargando o leque de serviços a serem gradualmente transferidos.

5.2 Avaliação da prestação dos serviços públicos pelos BAUs

A AP é avaliada e cobrada pela sociedade, esta pressão reflecte nas acções e nas funções do papel do Estado, as organizações públicas precisam portanto de desenvolver cada vez melhor as suas actividades de modo a dar respostas à sociedade e assim cumprir seu papel.

Desta feita, a necessidade de melhorar a eficiência e eficácia dos processos e a busca de satisfação total dos clientes tem sido um dos factores impulsionadores do processo de mudança organizacional que conduziu à implementação dos BAUs.

Em termos de movimento de certos sectores existente é bastante fraca, temos o caso da área de Registo e Notariado, do sector de Educação e Cultura, facto que pode ser justificado por os cidadãos perceberem que é mais rápido tratar os expedientes na instituição de origem do que nestes sectores nos BAUs.

Mas por sua vez há sectores, como o caso do Indústria e Comércio em que houve melhorias com a introdução dos BAUs, o licenciamento de actividade económica é feita em dois, três dias, a emissão do alvarás é de máximo seis dias, comparando em relação a antes do funcionamento dos BAUs, houve uma redução de tempo de espera, em que para a obtenção de alvarás era necessário aguardar quatro a seis meses²⁴.

Podemos deste modo afirmar na RSP iniciada em 2001, e particularmente com a introdução dos BAUs, os SP tem sido influenciado positivamente na procura de soluções para a melhoria do ambiente de negócios no país, com particular incidência na aceleração do processo de licenciamento das actividades económicas.

O Estado tem levado ao cabo inúmeras iniciativas neste sentido, registando-se alguns avanços, mas num ritmo ainda lento, tomando em atenção a urgência requerida pelos desafios que se colocam na actual conjuntura económica mundial.

Nos últimos anos são visíveis os esforços feitos, o que é testemunhado pelos relatórios do "Doing Business", que apresentam uma tendência positiva na redução do tempo para constituição e registo de sociedades²⁵ e da burocracia para fechar uma empresa, conforme os dados. Ver anexo 2.

De modo com a análise feita nos balcões em termos de qualidade de atendimento, pode-se afirmar que estes melhoraram comparativamente ao atendimento existente nos balcões, visto que encontramos espaços de atendimentos visíveis e comuns que permitem ao

²⁴ Informação obtida através de entrevista efectuada com representante dos BAUs e de acordo o relatório sobre o funcionamento do BAU-CM (2006).

²⁵ A constituição e registo de sociedade é um acto que determina a entrada dos operadores económicos na esfera do negócio, estando por isso no centro das atenções em termos de procura de mecanismos para a agilizar os procedimentos inerentes.

cidadão tratar várias preocupações e problemas no mesmo local. O BAU-CM e BAU-PM, tem servido de porta de entrada de todo expediente que procura os serviços da administração pública no Maputo e na Província da Matola, pese embora, algumas direcções não estarem a oferecer todos os seus serviços como era de esperar.

No que concerne à qualidade de informação, os BAUs tem constituído uma fonte segura e certa sobre os serviços prestados pelas instituições do Estado nas áreas económicas e sociais. Todavia, em termos de racionalização dos processos nos balcões, podemos verificar que ainda precisam de ser melhorados. Pois, apesar do tempo dos processamentos dos documentos serem rápidos e flexíveis e os prazos nas tramitações terem reduzido, ainda não houve uma desburocratização dos processos²⁶.

Fazendo uma comparação entre o atendimento nas direcções de origem e o atendimento nos balcões, podemos constatar que os passos não reduziram, o que acontece é que os expedientes que provêm do balcão para as respectivas direcções têm um carácter de urgências. Na maior parte dos sectores, os processos dão entrada nos balcões. Obedecem aos anteriores procedimentos e depois são encaminhados para as direcções de origem onde são despachados e depois retornam aos balcões.

Isto quer dizer que em termos burocráticos, ainda há muito que se fazer nos balcões e na AP em geral, devendo se imprimir maior racionalização, reduzir as regras, os processos e procedimentos para a sua melhor actuação.

Em termos de interacção entre os sectores que compõem os balcões, verificamos que há uma ligeira coordenação e interligação entre eles, apesar de uns terem mais expressão em termos de prestação de serviço de interesse público e outros manterem a centralização dos serviços nas respectivas direcções.

²⁶ Temos como exemplo o caso de sector de registo predial, onde o processo para alienação de um imóvel obedece e continuar sendo o mesmo também nos BAUs e o sector da industria e comercio, em que o procedimento para obtenção das licenças continua o mesmo.

5.3 Critica ao modelo de atendimento integrado, os BAUs

Os problemas que se colocam em relação aos BAUs derivam do próprio processo da RSP aliados as suas especificidades. São problemas comuns da maior parte dos países em via de desenvolvimento que assentam na incapacidade do Estado de redefinir ou assentar a sua máquina administrativa em moldes desejados ou seja a níveis razoáveis resultantes da escassez de recursos. A opção por políticas voltadas ao cidadão e políticas voltadas a melhorias de ambiente de negócios tem suas implicações, pois esta pressupõe um conjunto de premissas já discutidas.

Os BAUs não tem sua própria estrutura, elas são suportadas a base de coordenação, ou seja há falta de direcção, de orçamento, algumas direcções existentes nos BAUs, só aparecem em determinados dias, indo contra o ideal, que seria a sua permanência sempre que o BAU estivesse a laboral.

Tendo em conta os processos de funcionamento dos balcões e como forma de uniformizar os métodos de trabalho, foi instituído um manual de procedimentos que deveria ser implementado.

Contudo, este manual não esta sendo implementado na sua totalidade dado ao facto de não se encontrarem nos BAUs grande parte das instituições do Estado que têm intervenção directa em alguns procedimentos, como é caso da falta da das Direcções de Pesca e Construção e Urbanização nos dois balcões, Direcção de Agricultura no BAU-PM e da Direcção do Meio Ambiente no BAU-CM e ainda o facto de algumas direcções não executarem todos o seus serviços.

Apesar de encontrarmos varias instituições nos balcões, a maioria não esta em pleno funcionamento, e apesar de algumas instituições estarem representadas nos BAUs, ainda continuam a operar os balcões sectoriais, desempenhando as mesmas tarefas e funções dos BAUs, limitando desta forma os serviços por eles oferecidos.

Temos como exemplo o serviço da Migração que só da informação e o Registo e Notariado também só da informação e não oferecendo todos os serviços que existe na Direcção Central, devido a falta de meios de comunicação rápida entre conservatória e os balcões para que se faça a verificação nos livros dos registos.

É de realçar que nenhum sector se encontra *on-line* com os seus serviços centrais do Estado, este aspecto e outros atrás referenciados, demonstram a fraca capacidade dos balcões em dar respostas aos problemas que se colocam em relação a eficácia e eficiência que se pretende.

Disto, se afirma que para o funcionamento dos BAUs não houve um estudo profundo sobre a complexidade das instituições envolvidas neste processo e ainda, que o processo deu-se de uma abordagem de cima para baixo, ou seja abordagem *Top Down*. Houve um processo hierarquizado e linear de decisões e de implementação das mesmas, os funcionários apenas sabem aquilo que deve ser feito.

5.3.1 Limitações dos BAUs

Como foi atrás mencionado os BAUs não tem por si a competência para autorizar a emissão de qualquer "documento", mas sim acompanha o processo desde a entrada do requerimento até a atribuição do documento, e também dependendo do tipo de actividade económica, os procedimentos requerem o envolvimento de instituições públicas tais como as direcções provinciais e/ou os Ministério.

Consequentemente, o desempenho do BAU até certo ponto depende do nível de cooperação activa por parte destas instituições.

O mandato actual do BAU, apenas possibilita à instituição oferecer soluções à um número limitado dos problemas que o cidadão enfrenta. Problemas que decorrem do alto nível de centralização.

VI CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES:

Neste capítulo será apresentada a conclusão e recomendações de acções para os BAUs.

6.1 Conclusão

É inquestionável que os BAUs trouxeram para a AP um novo conceito de prestação de serviços que facilita a vida do cidadão ao congregar no mesmo local vários serviços.

É certo também que este projecto poderia, como se pretendia, ser instrumento inovador capaz de imprimir flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos, nos serviços públicos, em relação aos pedidos que lhe são presentes pelos cidadãos.

Foi na análise do modelo de Gestão de atendimento Integrado e no auscultar de opinião dos funcionários dos BAU-CM e BAU-PM, e do representante dos BAUs no MIC, realizado através do estudo do caso, que nos permitiu concluir que os BAUs ainda não estão a atingir a eficiência e eficácia que se pretende.

Constatamos que os BAUs não estão a funcionar plenamente, a actividade operacional é ainda deficiente, os escassos recursos não são otimizados e os métodos de procedimentos utilizados nos BAUs ainda não conduzem a um desempenho adequado e satisfatório, e isso faz com que não se alcancem os objectivos esperados.

Contudo, os BAUs contribuem para a melhoria do funcionamento da administração pública e da prestação de serviços aos cidadãos e podem ao longo prazo, contribuir para a eficácia e eficiência destas. Entretanto há uma necessidade da adopção de medidas correctivas e de dinamização que respondam às crescentes exigências de simplicidade, velocidade, flexibilidade e inovação deste moderno método de prestar os serviços públicos.

*Deveria ser
muito do
p/ mais
melhor
operacional
20/10/09*

As conclusões revelam, essencialmente, que os BAUs podem constituir um importante mecanismo impulsionador da mudança, capaz de direccionar os serviços públicos para a sua função essencial: servir os cidadãos, da melhor forma possível.

Este trabalho de investigação leva, assim, a reflectir sobre o que se pretende dos BAUs, sobre o que se perspectiva para o papel e actividade no futuro e, sobretudo, sobre as mais-valias dos BAUs, enquanto instrumento à mercê de um princípio fundamental: o direito dos cidadãos a um serviço público de qualidade.

Em jeito de sùmula e sempre com a consciência de que não existe uma solução única para a modernização e melhoria da prestação dos serviços público, deixamos em aberto a seguinte questão: Será que com o amadurecimento e a disseminação dos BAUs se vão atingir, no futuro, os níveis de excelência desejados, contribuindo de forma efectiva para a melhoria de vida dos cidadãos?

Esperamos que esta reflexão se possa traduzir num ponto de partida para novas investigações pois, como é sabido, o conhecimento científico pouco sentido faz se nos genes de uma conclusão não residir uma nova problemática. Só assim poderemos falar em desenvolvimento, só assim poderemos augurar um futuro diferente e, preferencialmente, melhor.

6.2 Recomendações

Decorrente da discussão do quadro teórico, das constatações do terreno, e das conclusões deste estudo, avançamos as seguintes recomendações, que a serem implementadas poderão contribuir para o melhoramento do processo de implementação e funcionamento dos BAU-CM e BAU-PM de modo a torna-los eficaz e eficiente:

- Realizar o levantamento das necessidades dos BAUs ao nível estratégico; tais como: a existência da articulação entre os sectores de origem e os BAUs; criação de bases para o melhoramento dos BAUs em relação a uso de tecnologia,

capacitação dos recursos humanos, reabilitar, ampliar ou mesmo construir espaços próprios para os BAUs.

- Há necessidade dos BAUs dispor de Orçamento e Quadro de Pessoal próprios, joint-venture com os parceiros internacionais, o sector privado, e a sociedade civil de modo a criar condições para uma reengenharia²⁷ do seu processo de actuação tendo em sequência a melhoria de seu funcionamento.
- É necessário que se garanta uma presença efectiva das instituições do Estado nos BAUs, de modo a contribuírem para uma maior prestação de serviços aos cidadãos, num mesmo local e espaço.
- Buscar melhorar a estrutura organizacional, com maior apoio político, maior integração entre os órgãos das diversas instituições. Assim, ^{podem-se} se pode alavancar os serviços dos BAUs, permitindo a implantação e funcionamento desses serviços de atendimento com menores custos e maior utilidade aos cidadãos, evitando reformas com iniciativas isoladas e na maioria das vezes, desordenadas.

²⁷ Segundo Hammer e Champy citado por Câmara *et al* (1998:183) Reengenharia significa uma nova forma de executar o trabalho, que leva as organizações a funcionar com uma lógica diferente, com enfoque na satisfação do cliente, de modo a livrar a organização de problemas de ineficiência, alto custos e clientes insatisfeitos.

VII BIBLIOGRAFIA:

AMARAL, Freitas do; “ Reforma da administração Pública”; Palestra proferida a 26 de Março de 2003, organizada pela ISCTEM, Maputo, 2003.

ANBENBERG, Daniel; TOMCHINSKY, Odete Gabriela & TOKAIRIM Vera Lúcia; “ Reconstruindo valores Públicos: Padrão Poupatempo em recomendações”; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; 2006.

ANGELIM, Gustavo Pereira; “ O modelo de gestão de atendimento integrado: Desafios e perspectivas”. In: VIII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct; 2003.

Disponível em: <<http://unpan1.un.org>>. Acesso em 04/04/2008.

BANCO MUNDIAL; Pesquisa Doing Business; “How to Reform”; 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.

CAMARA, P.B et al; “Humanator: Recursos Humanos e Sucessos Empresarial;” 2ª edição; Lisboa, Publicações Dom Quixote; 1998.

CASTEL-BRANCO, C. N; “Moçambique: Perspectivas Económicas”; UEM; Maputo; 1994.

CENECO; “Dicionário de Management”; Editora Dunod; Lisboa, Portugal: 2003.

CHIAVENATO, Idalberto; “ Teoria Geral da Administração”; 3ª edição; São Paulo, Makron Books; 2003.

COHEN, L. Manion; “Research Methods in Education”; 1989; 3ª edição.

Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público – CIRESP. Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001 – 2011); Maputo, 25 de Junho de 2001.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 3, p. 41-72, jul./set. 2000.

DA CRUZ, Adelino; “A reforma do Sector Público” in eds. MACUANE, José & WEIMER, Bernhard (2002); “Governos Locais em Moçambique, Desafios de capacitação institucional”; Comunicações do Seminário Internacional. Maputo; 2003.

Decreto 14/2007 de 30 de Maio, Decreto que institucionaliza os BAUs.

FEDERAL BENCHMARKING CONSORTIUM STUDY REPORT; “Serving the American public: best practices in customer-driven strategic planning”. Washington D.C: US Government. Printing Office; 1997.

FERLIE, E, ASHBURNER, L., FITZGERALD, L., e PETTIGREW, A.; “The New Public Management in Action”; Oxford University Press Inc, Oxford; 1996.

FERREIRA, J. M. Carvalho; Neves, José & Caetano, António “ Manual de Psicossociologia das Organizações”; Editora McGraw-Hill; Amadora; 2001.

GIL, A; “Métodos e Técnicas de Pesquisa Social”; 1995; 4ª Edição. São Paulo.

GONÇALVES, Emilia Maria Dórea. “Processo de difusão das Unidades de Atendimento Integrado: o caso dos Serviços de Atendimento ao Cidadão”. In: VIII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá, 28-31 Oct; 2003.

Disponível em: <<http://unpan1.un.org>>. Acesso em 08/04/2008.

GONÇALVES, Emilia Maria Dórea. "Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público". In: VII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Lisboa, 8-11 Oct; 2002.

Disponível em: <<http://unpan1.un.org>>. Acesso em 08/04/2008.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Hacker>. Acesso em 13/04/2008.

JÚNIOR, Aragon Érico Dasso; "Centrais de serviços ao cidadão: Por uma gestão democrática e participativa na prestação do serviço". In: VII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct; 2002.

Disponível em: <<http://unpan1.un.org>>. Acesso em 23/04/2008.

LAKATOS, Eva Maria & Marconi, Marina de Andrade; "Fundamentos de metodologia científica"; 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Dlama de Pinto; "Planeamento Estratégico: conceitos, Metodologias, Practicas". 5ª Edição revista; Atlas; São Paulo; 2001.

SCHEDLER, Andreas; "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies". London: Lynne Rienner Publishers, 1999

SERVIÇO Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL: Reforma do Estado. Cadernos MARE, Caderno nº 17, Brasília, 1ª edição, dez. 1998.

SILVA, João Mello da; Projecto "Centro de Telesserviços Comunitário no Sistema TELEBRÁS: um telecentro a serviço da comunidade." Revista TELEBRÁS, São Paulo, v. 16, n. 55, p. 49-58, Set. 2002.

STUBBS, Roy. Administração da Ciência. McGraw-Hill : São Paulo, co-edição UFRGS; 1978.

Uma Avaliação Preliminar das Primeiras Experiências do Balcão Único na Província da Zambézia, Quelimane, Outubro de 2002.

VERGARA, Sylvia Constantino; "Projectos e relatórios de projectos de pesquisa em administração",. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000

Yin, Robert K; "Case study research. Design and methods; Rev. ed U.S.A; Sage, 1990.

Fontes não publicadas:

Balcão de Atendimento Único da Cidade de Maputo – BAU-CM; Identificação dos serviços. Maputo, 20 de Maio de 2005.

Balcão de Atendimento Único da Cidade de Maputo – BAU-CM; Relatório sobre o balanço do Funcionamento do Balcão. De 28 de Junho de 2005 a 30 de Abril de 2006.

Unidade Técnica da Reforma do Sector Publico – UTRESP. Esboço da Política Nacional dos BAUs. Maputo, 04 de Março de 2005.

ANEXOS

Anexo 1: Tabela 1. Tabela sobre distribuição dos funcionários dos BAU-CM e BAU-PM

Direcções	Nº de Funcionários	
	BAU-CM	BAU-PM
Finanças	1	0
Educação e Cultura	1	0
Turismo	1	0
Indústria e Comércio	6	6
Trabalho	2	1
Registo e Notariado	3	2
Transportes	1	0
Mulher e Acção Social	2	0
Saúde	2	1
Migração	1	0
Acção Ambiental	0	1
Município	0	1
Gabinete do Governador	1	0
Serviço Nacional de Bombeiros	0	1

Fonte: Adaptado a partir da informação recolhida nas instituições em estudo (BAU-CM e BAU-PM).

Anexo 2: Tabela 2. Tempo de Duração de Constituição, Registo e de Fechar Empresas

Ano	Tempo de Abrir uma empresa		Tempo de registo de propriedade		Tempo de fechar uma empresa
	Nº de procedimento	Tempo (dias)	Nº de procedimento	Tempo (dias)	Tempo (anos)
2004	18	540	11	62	4
2005	14	153	7	33	3
2006	14	153	8	42	5
2007	13	113	8	42	5
2008	10	29	8	42	5

Fonte: Relatórios "Doing Business" (2004,2005,2006, 2007 e 2008).

ANEXO 3: Modelo do questionário.

Questionário

As questões presentes no Questionário a apresentar junto à instituição em estudo visam o fornecimento de informação relevante para a elaboração de trabalho de fim de Curso, sobre o tema: "*Balcões de Atendimento Único: Análise crítica, desafios e perspectivas ao seu aprimoramento para uma melhor prestação de serviços*". Sendo para fins meramente académicos, agradece-se a vossa colaboração respondendo as questões abaixo.

1. O que é o BAU?
2. Quando foi criado este BAU?
3. Quais os serviços que os BAUs prestam ao público?
4. Acha que os serviços prestados pelos BAUs abrangem todos os serviços que os cidadãos procuram ou a maioria desses serviços?
5. Que tipo de serviço que os cidadãos gostariam que os BAUs prestassem que neste momento não está disponível?
6. Qual é a relevância do BAU para a reforma do SP?
7. Os cidadãos e agentes económicos têm conhecimento dos serviços aqui oferecidos?
8. Pode me dizer se na prestação dos serviços públicos pelos BAUs, vê a "simplificação, flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos relativos aos pedidos que lhes são presentes"? ou seja, como vê o funcionamento dos BAUs em relação a capacidade de respostas face as preocupações dos cidadãos?
9. Que tipo de problemas são enfrentados pelos BAUs? Haverá alguns que são causados devidos as características funcionais? Quais são tais problemas?
10. Quais os entraves para o BAUs actuar como unidades concentradas de prestação de serviços públicos?
11. Quais os elementos funcionais que mais dificultam o a eficiência e a eficácia dos BAUs?

12. Acha que os BAUs cumprem os seus objectivos, dadas suas condições funcionais?
13. Que tipo de problemas específicos este BAU enfrenta?
14. Como vê o estágio actual de funcionamento dos BAUs? Em relação ao uso de tecnologias e em relação a coordenação dos recursos humanos.
15. Acha que os BAUs melhoram as condições de prestação de serviço público aos cidadãos? Porquê?
16. Quais os projectos e/ou programas que estão em curso para melhorar o funcionamento dos BAUs?
17. Numa escala (de 0% a 100%) como classificaria o envolvimento do BAUs na melhoria da prestação de serviço público?

II

As perguntas abaixo são no formato de múltipla escolha, para a questão 1, 2 e 3, caberá ao entrevistado mencionar o item ou, seja o grau que mais se aproximar da realidade (marcando um numero ou N/A), a resposta que melhor descreve a sua opinião, dentre eles destacam-se 1=Mau, 2=Mediocre, 3=Suficiente, 4=Bom, 5=Muito bom e N/A=Não Sei ou Não se aplica.

1. Em relação se há “simplificação, flexibilização e celeridade” nos BAUs; em que grau opina sobre os seguintes aspectos da prestação do serviço ao cidadão?
 - 1.1. Tempo em que se atende um cidadão []
 - 1.2. Tempo de entrega do serviço pretendido []
 - 1.3. Competência dos funcionários dos BAUs []
 - 1.4. Resposta do serviço de atendimento aos cidadãos às suas necessidades. []
2. Qual a sua percepção em relação aos aspectos das acessibilidades e condições do serviço de atendimento nos BAUs?

2.1 Localização dos BAUs (por exemplo: próximo de transportes públicos, fácil estacionamento). []

2.2 Facilidade do acesso físico ao edifício e ao local de atendimento dos BAUs []

2.3 Comodidade das instalações. []

2.4 Variedade dos meios para contactar o serviço de atendimento nos BAUs (fax; Internet; telefone; e-mail). []

2.5 Facilidade em entrar em contacto com o serviço de atendimento dos BAUs. []

3. Qual a sua percepção relativamente aos seguintes aspectos da comunicação com os serviços nos BAUs?

3.1 Esclarecimento de dúvidas e prestação de informações aos cidadãos. []

3.2 Clareza da linguagem verbal e escrita. []

3.3 Simplicidade da linguagem dos requerimentos e formulários. []

3.4 Facilidade em compreender os procedimentos necessários para obter o serviço pretendido. []

III

As perguntas abaixo são abertas, cabera ao entrevistador dar a sua opinião.

1. De forma geral, qual a sua opinião em relação a prestação do serviço de atendimento dos BAUs?

2. De forma geral, qual a sua opinião em relação com as acessibilidades e condições do serviço de atendimento nos BAUs?

3. De forma geral, qual a sua opinião em relação a comunicação com o serviço nos BAUs?

IV

As perguntas abaixo são compostas de resposta binária (sim/não) caberá ao entrevistado mencionar o item que mais se aproximar da realidade (marcando um X).

1. Dado que a actuação do BAU é de alguma forma em benefício ao cidadão, acha que tais acções do BAU promovem o desenvolvimento da Província em que a mesma está inserida?

Sim () Não ().

2. Se sim, diga em que medida a actuação do BAU promovem o desenvolvimento

3. Este BAU possui uma estratégia ou programa estruturado de Prestação de Serviço Público?

() Não.

() Sim. Em que consiste?

4. No seu funcionamento, este BAU articulam entre si, com as instituições públicas e privadas?

() Sim () Não

Se responder sim a pergunta 4, diga como as acções são desenvolvidas?

5. Acha que existe conflito entre os órgãos, durante o cotidiano operacional, devida a divergência com as orientações oriundas dos órgãos de origem?

Sim () Não ().

Se sim, que acções são levadas ao cabo de modo a melhorar o ambiente funcional

6. Em relação ao estabelecimento dos BAUs em Moçambique, qual a principal crítica?

MUITO OBRIGADO!!!