



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Curso de Licenciatura em Administração Pública

Participação dos Cidadãos na Melhoria da Prestação dos Serviços Públicos:
Caso do Livro de Reclamações e Sugestões do Instituto Nacional de
Transportes Terrestres (INATTER) – Repartição da Província de Maputo
(RPM) - 2014-2015

Supervisionando: Agostinho Bonfílio da Conceição Mendes

Supervisor: Tomás Heródoto Fuel

Presidente:

Oponente:

MAPUTO

2017

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Licenciando: Agostinho Bonfílio da Conceição Mendes

Júri

O Presidente _____

O Supervisor _____

O Oponente _____

Maputo, Abril de 2017

DECLARAÇÃO DE HONRA

Eu, Agostinho Bonfílio da Conceição Mendes, declaro por minha honra que este trabalho é resultante da minha investigação pessoal e da orientação do meu supervisor, o seu conteúdo é original e todas fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na referência bibliográfica.

Declaro ainda que este trabalho nunca foi apresentado em nenhuma outra instituição para a obtenção de qualquer grau acadêmico.

O Licenciando

(Agostinho Bonfílio da C. Mendes)

EPÍGRAFE

“De todas as coisas o Homem é a medida: as que são, pelo que são e as que não são, pelo que não são” PROTÁGORAS

DEDICATÓRIA

À Filomena Chau: a pessoa mais inteligente e inspiradora com quem já tive oportunidade de conviver. Com o profundo reconhecimento!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradecer a Deus Pai Todo-Poderoso, pelo dom da vida, saúde e todos os benefícios que de forma gratuita tem me concedido.

Agradeço também aos meus pais Armando Mendes Iopoma e Joaquina da Conceição Santanha pela infância humilde mas rica em aprendizagem que me concederam e por tudo que tem feito por mim. Agradeço também aos meus irmãos e irmãs por todo apoio moral e material que desde sempre tem me concedido.

Agradeço ainda aos meus docentes e formadores que tanto contribuíram para o meu crescimento académico, espiritual e humano. A todos os meus colegas da caminhada académica (Paulino Valoi, Noénio Nandja, Pilatus Sengo, Madindo Chigosa, Albino Malança, Romão Vilanculos, Edson Marindze, João Manhique e Isac Juliasse) e aos meus amigos pelos incentivos (António Siteo, Queirós Sunde, Hélio Nuvunga, Filipe Mapilele e Narciso Maindo)

Agradecimento especial vai ao meu supervisor, Mestre Tomás Heródoto Fuel, que sempre esteve disponível para me orientar na realização do presente estudo. E à todos que directa ou indirectamente contribuíram para a minha formação académica e espiritual vai o meu muito obrigado.

LISTA DE ABREVIATURAS

AP:	Administração Pública
CIRESP:	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
CRM:	Constituição da República de Moçambique
EGFAE:	Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
EGRSP:	Estratégia Global de Reforma do Sector Público
ERDAP:	Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
INATTER:	Instituto Nacional de Transportes Terrestres
INAV:	Instituto Nacional de Viação
LRS:	Livro de Reclamações e Sugestões
OCDE:	Organização para Cooperação e Desenvolvimento
PARPA:	Plano Anual de Redução da Pobreza Absoluta
PARP:	Plano Anual de Redução da Pobreza
PEDAP:	Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Administração Pública
PSP:	Prestação de Serviços Públicos
RPM:	Repartição da Província de Maputo
R&S:	Reclamações e Sugestões
SP:	Serviços Públicos
TICs:	Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Síntese dos Principais Tipos de Participação de acordo com Nogueira:	23
Tabela 02: Vertentes da Teoria Institucional:	33
Tabela 03: Tipologia da Participação Administrativa de acordo com Modesto:	40
Tabela 04: Espécie de Garantia dos Particulares:	42
Tabela 05: População e Amostra:	49
Tabela 06: Reclamações ao INATTER-RPM:	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I: Utentes que já reclamaram oralmente:	56
Gráfico II: Informação sobre o resultado das suas reclamações:	60
Gráfico III: Percentagem dos utentes que tiveram necessidade de apresentar uma reclamação ou sugestão:	62
Gráfico IV: Avaliação geral dos serviços prestados pelo INATTER-RPM:	64
Gráfico V: Conhecimento da existência do LRS:	65
Gráfico VI: Principais reclamações e sugestões:	68

LISTA DE FIGURAS

Figura I: Esquema da teoria sistémica.....	35
Figura II: Esquema da trajectória das R/S.....	36

RESUMO

A prestação de serviços públicos constitui a principal finalidade da criação de instituições públicas. Entretanto, a forma de prestação dos serviços públicos deve satisfazer as expectativas dos cidadãos – usuários – e a forma de tornar isso possível é garantindo a participação efectiva destes. Dai que a participação dos cidadãos no processo de gestão pública tem espoletado debates no âmbito académico e social. No contexto moçambicano, a prestação dos serviços públicos tem enfrentado dois desafios, nomeadamente: o atendimento e a qualidade dos serviços prestados, ou seja, a relação entre os cidadãos e os servidores públicos que têm encarado os destinatários dos serviços públicos como beneficiários, marcando uma postura de autoridade e a quebra constante das suas expectativas. Por essa razão, foi preconizado o princípio da participação dos cidadãos para a melhoria da prestação dos serviços públicos, sendo um dos mecanismos a institucionalização dos livros de reclamações e sugestões.

A presente pesquisa procurou analisar o real contributo dos livros de reclamações e sugestões na melhoria da prestação dos serviços públicos, tomando caso de estudo o Instituto Nacional de Transportes Terrestres – Repartição da Província de Maputo, onde junto dos usuários procurou-se identificar a sua satisfação em relação aos serviços prestados, o uso dos livros de reclamações e sugestões e os mecanismos informais que têm recorrido para apresentação das suas reclamações. Do mesmo modo, junto da instituição procurou-se conhecer os procedimentos institucionais e as formas de tratamento e valorização das reclamações e sugestões dos cidadãos. Do estudo, concluiu-se que o mecanismo dos livros de reclamações e sugestões não tem contribuído para a melhoria na prestação dos serviços públicos, pois os cidadãos não têm recorrido à este meio para apresentar as suas reclamações e sugestões, não têm conhecimento da sua existência e, do mesmo modo, a forma de tratamento e valorização das reclamações e sugestões é fraca e os motivos de reclamação permanecem os mesmos.

Palavras-chave: participação, Serviços Públicos, reclamações e Sugestões

ABSTRACT

The provision of public services is the main purpose of the creation of public institutions. However, the way public services are delivered must meet the expectations of citizens - users - and how to make this possible is to ensure their effective participation. Thus, the participation of citizens in the process of public management has stimulated debates in the academic and social spheres. In the Mozambican context, the provision of public services has faced two challenges, namely: service and the quality of services provided, ie the relationship between citizens and public servants who have looked at recipients of public services as beneficiaries, marking a posture of authority and the constant breach of their expectations. For this reason, the principle of citizen participation was recommended for improving the provision of public services, one of the mechanisms being the institutionalization of complaint and suggestion books.

The present research sought to analyze the real contribution of the books of complaints and suggestions in the improvement of the provision of public services, taking as a case study the National Land Transport Institute - Office of Maputo Province, where users sought to identify their satisfaction in relation to the services provided, the use of the complaint and suggestion books and the informal mechanisms that have been used to present their complaints. Similarly, the institution sought to know the institutional procedures and ways of handling and valuing complaints and suggestions from citizens. From the study, it was concluded that the complaint and suggestion books mechanism has not contributed to the improvement in the provision of public services, since citizens have not used this means to present their complaints and suggestions, are unaware of their existence and, likewise, the way complaints and suggestions are handled and valued is weak and the grounds for complaint remain the same.

Keywords: participation, Public Services, complaints and Suggestions

Índice

Declaração de Honra.....	i
Epígrafe.....	ii
Dedicatória.....	iii
Agradecimentos.....	iv
Lista de Abreviaturas.....	v
Lista de Tabelas.....	vi
Lista de Gráficos.....	vii
Lista de Figuras.....	viii
Resumo.....	ix
Abstract.....	x
1. Introdução.....	13
1.1. Problema de Pesquisa.....	15
1.2. Hipóteses.....	17
1.3. Objectivos do Estudo.....	18
1.4. Justificativa e Pertinência do Estudo.....	18
CAPÍTULO I: QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	21
1.1. Conceitos Principais.....	21
1.1.1. Participação.....	21
1.1.2. Serviços Públicos (SP).....	25
1.1.3. Prestação de Serviços Públicos (PSP).....	29
1.1.4. Administração Pública (AP).....	30
1.2. Enquadramento Teórico.....	31
1.2.1. Teoria Institucional.....	31
1.2.2. Teoria Sistémica.....	34
CAPÍTULO II: PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	37
2.1. Reformas e Prestação de Serviços Públicos no Contexto Moçambicano.....	37
2.2. Contornos da Participação Administrativa.....	39
2.3. A Reclamação Como Garantia administrativa dos Cidadãos.....	41
2.3.1. A reclamação.....	43
2.3.2. Porque se Reclama?.....	43
CAPÍTULO III: FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA.....	45

3.1. Métodos de Pesquisa.....	45
3.2. Classificação da Pesquisa	46
3.3. Técnicas de Recolha de Dados	47
3.4. População e Amostra	48
3.5. Limitações do Estudo	49
CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	50
4.1. Descrição do Local do Estudo	50
4.1.2. Estrutura Orgânica	51
4.2. Quadro Constitucional e Institucional da Participação dos Cidadãos por meio da apresentação de Reclamações e Sugestões.....	52
4.3. Mecanismos Institucionais e Informais para Participação dos Cidadãos por meio da Apresentação de Reclamação e Sugestões na AP.....	54
4.3.1. Reclamação Oral.....	55
4.3.2. Livro de Reclamações, Caixa de Sugestões e Livro de Sugestões e Reclamações.....	57
4.3.3. Participação dos Cidadãos por meio do Livro de Reclamações e Sugestões no INATTER-RPM: Processo de Funcionamento	58
4.3.4. Formas de Tratamento e Valorização	59
4.3.5. Análise da Fraca Participação dos Cidadãos pela Apresentação de Reclamações e Sugestões por meio do Livro	62
4.3.6. Contributo da Participação dos Cidadãos por meio dos LRS na Melhoria da Prestação dos Serviços Públicos.....	66
CAPÍTULO V: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	70
5.1. Recomendações	71
Referência Bibliográfica.....	73
ANEXOS.....	77

1. Introdução

O presente estudo tem como tema: *Importância da Participação dos Cidadãos na Melhoria da Prestação dos Serviços Públicos: Caso do Livro de Reclamações e Sugestões do Instituto Nacional dos Transportes Terrestres (INATTER) – Repartição da Província de Maputo (RPM) 2014 – 2015* e está dentro do contexto do debate da Reforma do sector público como meio para o aumento da eficiência e eficácia administrativa na prestação dos serviços públicos por parte do Estado para o Cidadão.

Um dos aspectos fundamentais da administração pública constitui a prestação dos serviços públicos aos cidadãos e o debate em torno da administração pública voltada para o cidadão é um dos principais pressupostos da administração pública gerencial que foi iniciada em países da OCDE a partir da reforma administrativa apoiada nos princípios da nova gestão pública como corolário da decadência do modelo da administração burocrática.

A problemática da prestação dos serviços públicos gira em torno da efectivação da prestação dos serviços públicos aos cidadãos pelo Estado e a relação que se deve manter entre o Estado e o cidadão, sendo esta relação o elemento fundamental da governação que tem a participação como um dos seus elementos fundamentais.

Em contexto de governação democrática, a participação dos cidadãos é um dos aspectos cruciais e os utentes dos serviços prestados pela administração pública são chamados a intervir neste processo apresentando as suas reclamações e queixas de forma a melhorar cada vez mais a prestação dos serviços públicos.

Significa que, no contexto de uma administração voltada para o cidadão, os serviços públicos devem estar sempre próximos à si. A proximidade pode ser geográfica por meio da descentralização e desconcentração por meio dos quais criam-se órgãos locais que prestam serviços públicos locais, mas também deve ser, e acima de tudo, psicológica e efectiva, ou seja, através da participação directa dos cidadãos, onde os utentes se sentem próximos da administração, através da apresentação e resolução dos seus problemas, suas queixas e reclamações.

Um dos mecanismos pelos quais os cidadãos participam da administração pública é por meio dos LRS que são livros que os órgãos da administração pública são obrigados a adoptar nos locais onde se efectua atendimento ao público e a obrigatoriedade da divulgação da sua existência aos utentes nos termos da secção III, artigo 45, número 1 do Decreto nº 30/2001 de 15 de Outubro.

A lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro circunda a importância da participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos. Pelo princípio da aproximação da administração pública ao cidadão, os serviços e procedimentos adoptados pela administração devem permitir a articulação e interacção directa entre os cidadãos e a administração, permitindo a auscultação e canalização das petições, reclamações e sugestões dos cidadãos.

Portanto, o LRS é um meio célere e eficaz do utente dos serviços públicos exercer o seu direito de reclamação e dar sugestões sempre que entender que os seus direitos não estão a ser devidamente acautelados ou que as suas expectativas não estão sendo satisfeitas no que tange à qualidade do serviço e o atendimento prestado pelo funcionário ou agente da administração pública.

A presente pesquisa encontra-se estruturada em 5 (cinco) capítulos. No primeiro capítulo nos referimos ao quadro teórico e conceptual, onde apresentamos as teorias de base a discussão dos principais conceitos. O segundo capítulo debruça-se sobre a participação administrativa e prestação de serviços públicos, em que discutimos as reformas de prestação de serviços públicos no contexto moçambicano, os contornos da participação administrativa e a reclamação como garantia administrativa dos cidadãos.

O terceiro capítulo apresenta a fundamentação metodológica: os métodos utilizados na pesquisa, a classificação e caracterização da pesquisa e as técnicas de recolha de dados. No quarto capítulo apresentamos os dados, precedemos a sua análise e a interpretação dos resultados.

Finalmente, o quinto capítulo apresenta as principais conclusões e recomendações a adiantar com a realização da pesquisa.

1.1. Problema de Pesquisa

De acordo com Neves (2002), os serviços públicos (SP) só existem em função de uma missão que se traduz na resposta a uma necessidade própria da sociedade. Entretanto, a administração pública continua ainda nos nossos dias marcada por uma postura de autoridade, encarando os destinatários da sua acção mais como beneficiários do que como cidadão com direitos e deveres face ao Estado.

Uma vez que os SP devem estar sempre em função das necessidades dos cidadãos, a melhor forma de adequá-los à isso é possibilitando a sua participação efectiva na melhoria da sua prestação de forma a conhecer as suas reais necessidades e os mecanismos pelos quais os serviços devem ser prestados.

No contexto das reformas empreendidas em Moçambique de formas a adequar os SP às necessidades dos cidadãos e possibilitar a aproximação física e psicológica dos SP aos seus utentes foram introduzidos, com o carácter de obrigatoriedade, os livros de reclamações e sugestões (LRS) em todas as instituições públicas onde há interacção directa com os utentes nos termos da secção III, artigo 45, número 1 do Decreto nº 30/2001 de 15 de Outubro.

No contexto do INATTER – RPM, situações de mau atendimento, morosidade no atendimento e na tramitação dos processos, entre outros aspectos fizeram com que se introduzissem os LRS como forma de se relatar cada situação específica do reclamante e dar o seu devido encaminhamento.

Entretanto, mesmo com a introdução dos LRS alguns utentes que apresentaram as suas reclamações afirmaram não ter tido uma resposta às suas reclamações como preconiza a secção III, artigo 46, números 2 e 3 do Decreto nº 30/2001 de 15 de Outubro, que coloca o prazo de 30 dias para que a reclamação seja respondida depois de encaminhada a estrutura competente dentro da instituição.

Por outro lado, no período em análise (2014-2015) somente 11 (onze) reclamações foram registadas no LRS do INATTER-EPM e versando, na sua generalidade, questões da mesma

natureza, quais sejam: recorrente falta de sistema, péssimo atendimento, lentidão no atendimento. Portanto, se por um lado os utentes não fazem uso recorrente do LRS para registar as suas reclamações e sugestões, por outro as poucas reclamações e sugestões apresentadas através deste mecanismo não recebem o devido atendimento

De uma forma geral, a prestação de serviços pelo INATTER, assim como a maior parte das instituições públicas, enfrenta dois desafios pragmáticos, nomeadamente: a problemática do atendimento e a problemática da qualidade dos serviços prestados.

A problemática do atendimento gira em torno da relação dos cidadãos com os serviços públicos e, como afirma Neves (2002), a AP continua ainda nos nossos dias marcada por uma postura de autoridade, encarando os destinatários da sua acção mais como beneficiários do que como cidadão com direitos e deveres face ao Estado. Mesmo com o surgimento do paradigma da administração voltada para o cidadão no contexto do gerencialismo, os SP continuam de certa forma inadequados na sua forma de prestação.

Este aspecto é bem evidente no INATTER-RPM em que os utentes reclamam, por meio dos LRS ou oralmente, a morosidade no atendimento que chega a durar até 5h, arrogância de alguns funcionários quando pedidos esclarecimentos ou questionados sobre determinados expedientes, ausência do pessoal de atendimento e alguns funcionários que ficam conversando entre si ou ao telemóvel.

No que tange à problemática da qualidade dos serviços prestados, de acordo com Coutinho (2000), pode se definir como o conjunto de características de um produto ou serviço que satisfazem as necessidades e expectativas do cliente, ou seja, a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos, supondo ainda a redução dos custos e a melhoria permanente dos processos de acordo com as exigências da sociedade. Assim, a qualidade supõe maior eficiência e eficácia, o que pressupõe que os serviços prestados ao público tenham um impacto real nas suas necessidades e expectativas, enquanto melhora a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.

No INATTER verifica-se uma constante quebra das expectativas dos cidadãos em relação os serviços prestados, de forma particular os meios usados que se traduzem de forma concreta na recorrente falta de sistema ou sua avaria permanente por um período prolongado. A título de exemplo podemos citar o Jornal O País publicado no dia 12 de Dezembro de 2014 que reporta uma avaria grossa no sistema informático do INATTER e que impede a realização de exames teóricos e outros serviços por mais de 15 dias tendo criado prejuízo não só aos alunos, como também as escolas:

“Há duas semanas que não se realizam os novos exames multimédia para a obtenção da carta de condução nas cidades de Maputo e Matola, devido à avaria do sistema informático. Com efeito, muitas escolas de condução dizem que foram prejudicadas, porque muitos alunos desistiram e pediram o reembolso do dinheiro”, escreveu o jornal.

No dia 20 de Junho de 2016, o mesmo jornal noticiou que: *“Uma avaria grave no sistema informático do Instituto Nacional de Transportes Terrestres (INATTER) está a impedir a atribuição de cartas de condução, realização de exames teóricos de condução com recurso ao sistema multimédia e emissão de matrículas de veículos em todo o país. O sistema informático montado por uma empresa sul-africana que foi a concurso público em 2007 não funciona desde o dia 13”*.

Neste sentido, estas situações críticas de funcionamento do INATTER – RPM induzem a afirmar que o LRS deveria constituir um mecanismo eficaz de participação dos cidadãos para a melhoria dos SP. Portanto, fica por compreender a efectiva contribuição da institucionalização dos LRS na melhoria da prestação dos seus serviços.

Assim, a nossa questão de partida é: em que medida os LRS contribuem para a melhoria na prestação dos SP?

1.2. Hipóteses

Numa tentativa preliminar de dar resposta à questão de partida levantada tomamos de base as seguintes hipótese:

- A institucionalização do LRS no INATTER-RPM não contribui para a melhoria na prestação dos serviços públicos pois foi adoptado como uma prática cultural das instituições públicas, fundamentada na obrigatoriedade legal.
- A participação dos utentes dos serviços do INATTER-RPM por meio do LRS não é eficaz, pois não contribui para a melhoria na prestação dos serviços.

1.3. Objectivos do Estudo

Geral – Analisar o contributo da participação dos cidadãos por meio do livro de reclamações e sugestões na melhoria da prestação dos serviços públicos por parte do INATTER – RPM no período compreendido entre 2014 -2015.

Específicos:

- Apresentar o quadro constitucional, institucional e os mecanismos informais para participação dos cidadãos por meio da apresentação de reclamações e sugestões na AP;
- Descrever o processo de participação dos cidadãos através da apresentação de Reclamações e Sugestões;
- Aferir o contributo da participação dos cidadãos por meio do LRS na melhoria dos serviços prestados pelo INATTER – RPM.

1.4. Justificativa e Pertinência do Estudo

O nosso interesse em compreender a importância da participação dos administrados na melhoria da prestação dos SP aparece numa altura em que terminaram as duas fases da implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público em Moçambique (EGRSP). Em 2001 o Governo Moçambicano apresentou a EGRSP, um documento orientador para reforma, com base no qual as diversas instituições públicas se guiam para desenvolver seus planos de reforma institucional. A EGRSP por um lado veio permitir melhor coordenação, articulação e planificação integrada das várias acções de reforma desenvolvidas

ao nível intra e inter-sectorial, e por outro, dotar as Instituições do Estado de capacidade técnica plena para responder cabalmente às necessidades de reforma.

Para operacionalização dos objectivos preconizados com a elaboração da EGRSP, o processo da implementação da reforma foi dividido em duas fases, de acordo com o CIRES (2006): a primeira compreendeu o período de 2001 a 2004, e teve como enfoque a criação de condições básicas para a implementação da reforma, nomeadamente o lançamento dos fundamentos da organização, planificação e gestão, bem como a experimentação dos instrumentos técnicos necessários para o desenvolvimento da reforma nas fases subsequentes e implementação de acções de impacto imediato. A segunda fase, planificada para 2005 a 2011, destinou-se a desenvolver os programas pré definidos e iniciados na primeira fase, bem como o aprofundamento dos mesmos com vista ao alcance de impactos positivos numa dimensão mais ampla.

A continuidade da EGRSP é assegurada pelo Plano estratégico para o Desenvolvimento da Administração Pública (PEDAP, 2011-2025) e pela Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) que prevê a mudança da cultura, atitudes e comportamento dos funcionários públicos em relação ao seu trabalho e pretende aproximar cada vez mais aos cidadãos e permitir uma efectiva participação dos utentes na melhoria da prestação dos serviços públicos. Uma das estratégias encontradas é a adopção dos LRS nas instituições públicas. Assim, torna-se pertinente compreender em que medida a adopção deste mecanismo de interacção contribuiu para melhorar a prestação dos serviços públicos.

Escolhemos o INATTER por ser uma instituição que lida directamente com os utentes que procuram os seus serviços de forma massiva e, com isso, tem a pressão para melhorar cada vez mais os mecanismos da prestação dos seus serviços e pela facilidade de acesso à informação pelo pesquisador.

O espaço temporal (2014-2015), para além de ser o mais próximo, coincide com o espaço temporal da transformação do antigo Instituto Nacional de Viação (INAV) para o actual

Instituto Nacional de Transportes Terrestre (INATTER) em que um dos objectivos era descentralizar os serviços de transportes terrestres de formas a melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

CAPÍTULO I: QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL

No presente capítulo apresentamos o quadro teórico e conceptual, onde discutimos os principais conceitos aplicáveis à pesquisa e ao tema e nos referimos às teorias que servem de base orientadora da pesquisa, ou seja, os ângulos de análise que nos guiam para a interpretação do tema.

1.1. Conceitos Principais

Considerando a pertinência da clarificação dos conceitos-chave utilizados na presente pesquisa, discutimos os seguintes conceitos: participação, serviços públicos, prestação de serviços e administração pública.

1.1.1. Participação

A participação constitui o envolvimento dos cidadãos ou grupos que são afectados de alguma maneira por alguma proposta ou solução de algum problema que diz respeito à toda esfera pública. A participação pode ser assegurada pela existência de instituições que garantem a representação dos cidadãos, avaliação sistemática dos sentimentos dos cidadãos, definição dos mecanismos pelos quais as preocupações dos cidadãos são encaminhadas a quem de direito, conselhos consultivos etc.

A participação constitui o desejo de tomar parte de algo, ou seja, “*os que participam são partes que desejam ser parte ou tomar parte de algo*” (Teixeira, 2002: 27 *apud* Nogueira, 2011: 129). Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição.

Nogueira (2011) concebe que é necessário distinguir pelo menos três tipos de participação, nomeadamente: a participação assistencialista, a participação corporativa e a participação política.

A participação assistencialista é de natureza filantrópica ou solidária.

Trata-se de uma actividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados ou nos momentos históricos em que carecem a miséria e a falta de protecção (Nogueira, 2011: 130).

Este tipo de participação diz respeito a práticas de auxílio mútuo para diminuir o infortúnio, para otimizar recursos comunitários ou grupais, para aumentar a qualidade de vida, para neutralizar conflitos ou para resolver problemas.

A segunda forma de *participação é a corporativa* e está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. “*Trata-se de uma participação fechada em si, que se objectiva sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou associação*” (Nogueira, 2011: 131).

De acordo com Nogueira (2011), pode-se dizer que as duas modalidades de participação, nomeadamente: a participação corporativa e assistencialista, são uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna na qual os grupos reconhecem a necessidade de unir-se para defender-se ou negociar em melhores condições os termos de sua adesão à sociedade moderna.

A terceira modalidade é a *participação política* que é aquela em que projecta-se para o campo político propriamente dito e inicia com a participação eleitoral em que não é em vista à defesa de interesses particulares, mas interfere directamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a colectividade.

Já há nela, portanto, uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direccioná-lo ou de reorganizá-lo. O cidadão aqui está mais encorpado e maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais), mas também em relação aos outros (direitos políticos) (Nogueira, 2011: 132).

Entretanto, a participação política não se limita no exercício do voto, uma vez que a participação eleitoral tem seus limites e não necessariamente leva a uma reorganização sustentada do Estado ou do poder político. A participação propriamente política realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto

Ela é uma prática ético-política, que tem a ver com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência, em suma, tanto com o acto pelo qual se elege um governante quanto com o acto pelo qual um povo é povo, pois esse acto constitui o verdadeiro fundamento da sociedade (Nogueira, 2011: 133).

Por meio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É esta participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos.

A participação constitui um dos princípios da organização administrativa, o que significa que *“os cidadãos têm o direito de intervir na resolução de problemas relativos aos interesses da comunidade a que pertencem e relativos às questões que lhes dizem directamente respeito e não apenas votar de quatro em quatro anos para eleger os dirigentes de alguns órgãos”* (Sã, 1999: 70).

Tabela 01: Síntese dos principais tipos de participação de acordo com Nogueira (2011)

Tipo	Caracterização	Exemplo
Assistencialista	Filantrópica ou solidária. Práticas de Auxílio	Auxílio em tempos de calamidades
Corporativa	Defesa de interesses específicos de determinados grupos	Associações profissionais e sindicatos
Política	Diz respeito à toda colectividade. Interfere na governabilidade, protege e dinamiza a cidadania.	Voto, manifestações populares

Fonte: Nogueira (2011)

Neste contexto, podemos enquadrar a participação dos cidadãos na prestação dos serviços públicos do INATTER-RPM no âmbito da participação política pois visa interferir directamente na actividade pública do Estado e concorre necessariamente para o bem da colectividade na medida em que as R&S apresentadas fazem com que se melhore cada vez mais os serviços em prol de todo o público.

De acordo com Bordenave (1983), a participação está na ordem do dia devido às inúmeras vantagens que oferece, pois ela pode se implantar tanto com objectivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controlo de muitos por alguns.

Assim, do ponto de vista dos sectores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Além de ajudar a resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar apenas com as suas próprias forças.

Para os planeadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente á corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidades.

Enquanto princípio, a legislação moçambicana preconiza que *“os órgãos e instituições da administração pública promovem a participação das pessoas singulares colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação de decisões que lhes dizem respeito”* de acordo com o artigo 9 da Decreto nº 30/2011, de 15 de Outubro, artigo 10 da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto e artigo 25 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro.

De acordo com Caupers (2009), o princípio da participação dos interessados na gestão efectiva dos SP aconselha a adopção pela administração pública de modelos institucionais de administração participativa.

Portanto, a participação na AP, enquanto princípio, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado o que abrange um

amplo leque de relações do Estado com os particulares na concessão dos SP, ao passo que a participação em geral é realizada tendo em vista, preponderantemente, o melhor para a colectividade, não para o indivíduo que interfere, realizando-se por meio da actuação directa dos cidadãos ou daqueles que os legitimamente representem.

1.1.2. Serviços Públicos (SP)

Na perspectiva de Caupers (2009), a noção de SP surgiu na França e assenta-se na ideia de uma actividade de interesse geral prosseguida por uma pessoa colectiva pública, segundo regras do direito público. Portanto,

A administração pública, considerada no seu plano macro-estrutural, é um conjunto de micro-organizações: a micro-organização apresenta-se como uma forma estável de repartição de missões vocacionadas para o preenchimento de algum ou alguns dos fins da colectividade – trata-se do serviço público (Caupers, 2012: 106).

Significa que a missão pela qual a micro-organização é vocacionada constitui o serviço público por si prestado.

Segundo Forgiarini (1995), SP são todas as actividades de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível directamente pelos cidadãos, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob o regime de direito público.

Esta definição possui dois elementos: um elemento material – que é a prestação de utilidade e comodidade fruível singularmente ou não pelos cidadãos e visa atender às necessidades públicas. Outro elemento é formal e diz respeito ao sistema normativo a que está sujeita a prestação desse serviço, sendo ele prestado sob regime de direito público.

Na perspectiva de Do Amaral (2008: 792), “*os serviços públicos são as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos*”.

De acordo com Sã (1999), os SP podem ser enquadrados no contexto da teoria da organização administrativa que compõe dois elementos, nomeadamente: as pessoas colectivas públicas e os SP. As pessoas colectivas públicas são criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos e, por isso, são dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos.

SP constituem as células organizacionais que compõem internamente as pessoas colectivas públicas, ou seja, “*são organizações criadas no seio de pessoas colectivas públicas com o fim de desenvolver actividades que contribuem para realizar as suas atribuições e exercer as suas competências*” (Sã, 1999: 78).

As concepções dos quatro autores acima apresentadas convergem no que tange à essência dos SP na medida em que realçam o facto de constituir a actividade, a vocação ou o desempenho das pessoas colectivas públicas, que também podem ser consideradas de micro-organizações da AP ou órgãos públicos. Entretanto, é importante assinalar o realce que Forgiarini (1995) faz sobre o regime de direito aplicado aos serviços públicos e que faz a sua definição distinta das restantes no sentido de que os serviços públicos são exclusivamente regidos pelo direito público, significando que não basta ser prestado por um organismo público, mas é também essencial que esteja vinculado pelo direito público.

A expressão SP pode ser tomada tanto em concepção ampla como estrita; na primeira, insere-se toda a actividade que o Estado exerce para cumprir suas finalidades, abrangendo, assim, não apenas a actividade administrativa, mas também a legislativa e a judiciária. Já a disciplina jurídica dos serviços públicos administrativos, em sentido estrito, requer que se os diferencie não apenas das actividades legislativa e jurisdicional, mas também da própria actividade de polícia da AP.

Os SP, em sentido estrito, compreendem as actividades da administração voltadas a buscar uma utilidade para os particulares, tanto de natureza jurídica, como de ordem económico-social.

Para o presente trabalho interessa-nos o sentido restrito dos SP, como sendo, a actividade administrativa, assegurada ou assumida pelo Estado, que se dirige à satisfação de interesses colectivos secundários, de fruição individual, e considerados, por lei, como de interesse público, ou seja, serviço público é uma actividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas directamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público.

De acordo com Caupers (2009), os serviços da administração directa do Estado distinguem-se de acordo com a sua função principal. Assim, os serviços podem ser executivos, de controlo, auditoria ou fiscalização e de coordenação. Os serviços executivos são os que asseguram a execução das políticas públicas do Governo no âmbito de cada ministério. Os de controlo, auditoria e fiscalização desempenham, de forma permanente, funções de acompanhamento e fiscalização. E os serviços de coordenação desenvolvem actividades de articulação de diferentes serviços similares.

No contexto institucional moçambicano, a Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro preconiza que os serviços públicos são estabelecidos e organizados tendo em atenção as funções para as quais são criados nos termos do Capítulo IV, Secção I, Artigo 1, número 4, alíneas a), b), c) e d), nomeadamente: serviços executivos, serviços de controlo, auditoria e fiscalização, serviços de coordenação e serviços técnicos.

De acordo com o artigo 52 da lei supracitada, os serviços executivos garantem a prossecução das políticas governamentais da responsabilidade da administração pública, prestando serviços no âmbito das suas atribuições ou exercendo funções de apoio técnico nos seguintes domínios:

- a) Concretização das políticas definidas pelo Governo
- b) Prestação de serviços directos aos cidadãos e demais entidades;
- c) Implementação do plano e programa do sector
- d) Gestão de recursos organizacionais

e) Relações internacionais

Os serviços de controlo, auditoria e fiscalização exercem funções permanentes de acompanhamento e de avaliação da execução de políticas governamentais, nos termos do artigo 53 da mesma Lei.

Os serviços de coordenação promovem a articulação em domínios onde esta necessidade seja permanente e os serviços técnicos executam actividades predominantemente técnicas, observando normas ou procedimentos de carácter técnico, que exigem formação técnica especializada de acordo com os artigos 54 e 55 da mesma lei.

Assim, os serviços prestados pelo INATTER-RPM enquadram-se nos serviços executivos visto que o INATTER foi criado a partir da necessidade nacional de se encontrar uma instituição única capaz de realizar as actividades relacionadas com segurança e regulação dos transportes terrestres, bem como impulsionar o desenvolvimento integrado do sistema de transporte, prestando serviços directos aos cidadãos e demais entidades e está vinculado ao Ministério dos Transportes e Comunicações.

De acordo com Caupers (2009), os traços essenciais do regime jurídico dos SP, que constituem os seus princípios são: a continuidade, a universalidade e a igualdade no tratamento dos cidadãos.

O princípio da continuidade estabelece que “não é admissível a interrupção dos serviços públicos” (Caupers, 2009: 153). Significa que os serviços públicos não devem ser interrompidos, a sua provisão deve ser contínua, devendo ser interrompidos excepcionalmente em casos previstos por lei.

A universalidade preconiza que todos são destinatários das actividades dos serviços públicos, ou seja, ninguém pode ser excluído do usufruto dos serviços públicos.

A igualdade no tratamento dos cidadãos considera que as condições específicas de cada cidadão devem ser tomadas como excepção no fornecimento dos serviços públicos, ou seja, todos os cidadãos devem ser tratados de forma igual na provisão dos serviços públicos.

À estes princípios pode acrescentar-se o princípio da especialidade que prevê a correspondência de cada serviço público a um determinado órgão específico.

Os serviços públicos oferecidos pelo INATTER orientam-se por estes princípios pois constituem, na essência, os fundamentos ou traços essenciais do regime jurídico dos serviços públicos na sua generalidade.

1.1.3. Prestação de Serviços Públicos (PSP)

“*Prestar serviços é a capacidade de satisfazer as necessidades dos clientes*” (Gianese; Correia: 1994: 233). A prestação de serviço pode ser objecto de avaliação pelo cliente durante ou após o término do processo de prestação e efectua-se através da comparação entre a expectativa do cliente em relação ao serviço e o que ele realmente percebeu do serviço.

De acordo com Gronroos (1993: 377), uma boa qualidade percebida é obtida quando a qualidade experimentada pelo cliente atende às suas expectativas, isto é, à qualidade esperada.

Zeithamal *et al.*, (1990), atribuem à qualidade de prestação de serviços a discrepância que existe entre as expectativas e as percepções do cliente em relação a um serviço experimentado. Assim, a chave para assegurar uma boa qualidade de prestação de serviço acontece quando as percepções dos clientes excedem as suas expectativas.

Para o presente trabalho adoptamos o conceito de Zeithamal *et al.*, (1990), por atribuir à qualidade de prestação de serviços à discrepância entre as expectativas e as percepções do cliente em relação a um serviço experimentado e a base para assegurar e optimizar uma boa qualidade de prestação de serviço acontece quando as percepções dos clientes excedem as suas expectativas.

Morreira (2000), aborda o conceito PSP sob duas perspectivas: a tradicional e a contemporânea. Sendo que a perspectiva tradicional concebe a PSP como actividade da AP que tem por fim assegurar de modo permanente, contínuo e geral a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei consideradas e sob condições impostas unilateralmente pela própria administração.

Por sua vez, o conceito contemporâneo pressupõe as actividades pelas quais o Estado, directa ou indirectamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos assim por lei considerados, sob o regime jurídico próprio a eles aplicável.

Portanto, as duas perspectivas complementam-se e são adoptadas na presente pesquisa na medida em que enfatizam a PSP como actividades desenvolvidas por entidades públicas de acordo com o regime jurídico à si aplicável e sob condições impostas pela própria administração.

1.1.4. Administração Pública (AP)

De acordo com Fuel (2015: 27), AP constitui o “*conjunto de órgãos habilitados por lei que incumbidos de atribuições e competências desenvolvem actividades com vista à satisfação das necessidades colectivas de forma contínua, racional e cabal*”.

Desta definição podemos considerar pelo menos quatro perspectivas do conceito AP. A primeira é a perspectiva formal que, de acordo com Meirelles (1993), *apud* Fuel (2015), é o conjunto de órgãos instituídos para a prossecução dos objectivos de governo. De onde deriva o sentido orgânico ou subjectivo da AP como “*conjunto de órgãos do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar*” (Caupers, 2009: 33).

A segunda é a perspectiva material da AP como “*conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral*” (Fuel, 2015: 28). Daqui deriva o sentido objectivo do conceito administração pública que se identifica com a actividade administrativa, ou seja,

conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupadas em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar (Caupers, 2009: 34).

A terceira perspectiva da AP é o seu sentido lato que de acordo com Carvalhadas e Cabrito (2000), *apud* Fuel (2015), constitui o conjunto de actividades conduzidas pelo Estado e outros organismos públicos que visam o emprego dos meios adequados à satisfação das necessidades colectivas.

A quarta e última perspectiva da AP é o seu sentido restrito que se circunscreve como “conjunto de actividades realizadas pelo Estado e pelas restantes entidades públicas com o objectivo de satisfazer as necessidades colectivas de segurança e bem-estar.

Assim, Do Amaral (2008: 39) define AP como sendo

actividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direcção e fiscalização do poder político, desempenham em nome da colectividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob controlo dos tribunais competentes.

1.2. Enquadramento Teórico

O presente trabalho é orientado na base de duas teorias: a teoria institucional e a teoria sistémica.

1.2.1. Teoria Institucional

No que tange à teoria institucional, de acordo com Macuane (2000: 25), esta teoria sedimenta a sua análise no pressuposto de que a dinâmica de interacção e coexistência de instituições são determinadas a partir de um conjunto de regras e procedimentos institucionalmente consagrados. O facto de as instituições possuírem regras internas de funcionamento faz com que elas estabeleçam mecanismos de interacção que podem ter efeitos óptimos ou sub-óptimos na dinâmica do seu funcionamento.

De acordo com Carvalho (2013), a teoria institucional, embora tenha sido relançada na metade dos anos 70, tem suas origens em algumas formulações teóricas das últimas décadas

do século XIX em meio aos debates na Alemanha sobre o método científico. Assim, nas contribuições teóricas ou empíricas da perspectiva institucional, podem identificar-se as sementes conceituais de precursores institucionalistas tais como os economistas Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchel, e sociólogos como Emile Durkheim e Max Weber, que aprofundam e solidificam as bases da teoria institucional.

Assim, de acordo com Hall e Taylor (1996), o institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram de 1980 em diante, nomeadamente: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Os teóricos do *institucionalismo histórico* retinham da preocupação com os grupos a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política. Assim, encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas económicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Nisso, eles se inspiraram numa tradição mais antiga da ciência política, que atribui importância às instituições políticas oficiais (Hall; Taylor, 1996: 194).

Portanto, os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições como sendo “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 1996: 196). Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

O *institucionalismo da escolha racional* parte do pressuposto de que o comportamento humano é racional e, como tal, orientado para fins. Este institucionalismo enfatiza o facto de que os indivíduos recorrem à normas estabelecidas, ou modelos de comportamento já

conhecidos para atingir seus objectivos, e mediante isso, as instituições influenciam o comportamento do indivíduo a medida em que fornecem informações que reduzam a incerteza no que tange ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que proporciona ganhos de troca (Hall; Taylor, 1996).

O *institucionalismo sociológico* surgiu no quadro da teoria das organizações. Os seus teóricos sustentam a ideia de que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não são adoptadas simplesmente porque são as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos devem ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimónias elaborados por numerosas sociedades.

Essas práticas são incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstracta (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deve ser explicada nesses termos culturalistas.

Tabela 02: Vertentes da teoria institucional

Vertentes	Autor (es)	Caracterização
<i>Histórica</i>	Victoria C. Hattam, Margaret Weir e Judith Goldstein	Associa as instituições às organizações e às regras, procedimentos, normas e convenções habituais ao seu funcionamento.
<i>Escolha Racional</i>	Olivier Williamson, Douglas North	Enfatiza o facto de que os indivíduos e organizações recorrem às normas estabelecidas para atingir seus objectivos. As instituições fornecem informações que reduzam a incerteza quanto aos ganhos de trocas
<i>Sociológica</i>	Frank Dobbin, John W. Meyer, Richard Scott	O conjunto das regras e procedimentos, normas e convenções devem ser considerados como práticas culturais e são adoptadas pelas organizações não porque aumentam a sua eficácia em termos de meios e fins.

Fonte: criação do pesquisador

Para o presente trabalho tomamos a vertente sociológica do institucionalismo, pois tomando em consideração esta perspectiva teórica, a prossecução dos objectivos de crescimento, desenvolvimento e bem-estar social obtêm-se por via da criação de instituições. Assim, consideramos que a prestação dos serviços públicos pela administração pública e sua respectiva interacção entre a administração e os administrados é mediante um conjunto de regras, procedimentos que são adoptados como práticas eminentemente culturais e não estão directamente relacionados com o aumento da eficácia.

Significa que a adopção dos LRS no INATTER é em função da criação de um conjunto de mecanismos institucionais que permita a constante interacção entre os cidadãos e as organizações públicas por meio da participação funcional com vista a melhoria na prestação dos seus serviços. Entretanto, este mecanismo de interacção é meramente cultural e burocrático, ou seja, não é adoptado e concebido como um meio para a melhoria dos serviços públicos, como a lei prevê, mas sim como uma herança e obrigação procedimental.

1.2.2. Teoria Sistémica

No que diz respeito à teoria de sistemas, a concebemos como forma de analisar a interacção existente entre os diferentes actores envolvidos na prestação dos serviços pelo INATTER, nomeadamente a instituição e os seus principais *stakeholders*¹. Segundo Chiavenato (2004:474), esta teoria surgiu com os trabalhos do Biólogo Alemão Ludwing Von Bertalanffy na década de 1960 e se baseia no estudo do conjunto de elementos (actores) unidos por alguma forma de interacção ou interdependência. De acordo com a análise de sistemas estudamos as propriedades e características dos sub-sistemas que estão em interacção através da análise custo, benefício e eficiência de cada um dos sistemas no período em estudo.

Esta teoria foi introduzida nas ciências sociais pelos trabalhos de Talcott Parsons e foi aplicada à ciência política por David Easton (Fernandes, 1982: 42). No âmbito político, de acordo com Peters (1998), o argumento central da teoria sistémica, muitas vezes associadas a David Easton, é de que a política e os Governo podem ser definidos como um sistema, de

¹ Partes interessadas.

input, throughput e output, que funciona num ambiente que fornece a energia exigida pelo sistema. No caso da política, tal energia refere-se as demandas e aos apoios. Tais factores constituem as demandas de grupos e indivíduos para mudanças da política, o apoio político da população em geral e outros recursos necessários. Os *outputs* do sistema são as políticas com um laço de *feedback* que reflecte as respostas às políticas que então iniciarão outra ronda de demandas políticas do público a qual o sistema deve responder. Assim, o Governo torna-se a *caixa negra*, que liga os *inputs* aos *outputs*. Como indica a figura I abaixo apresentada:

Figura I: Esquema da teoria Sistémica

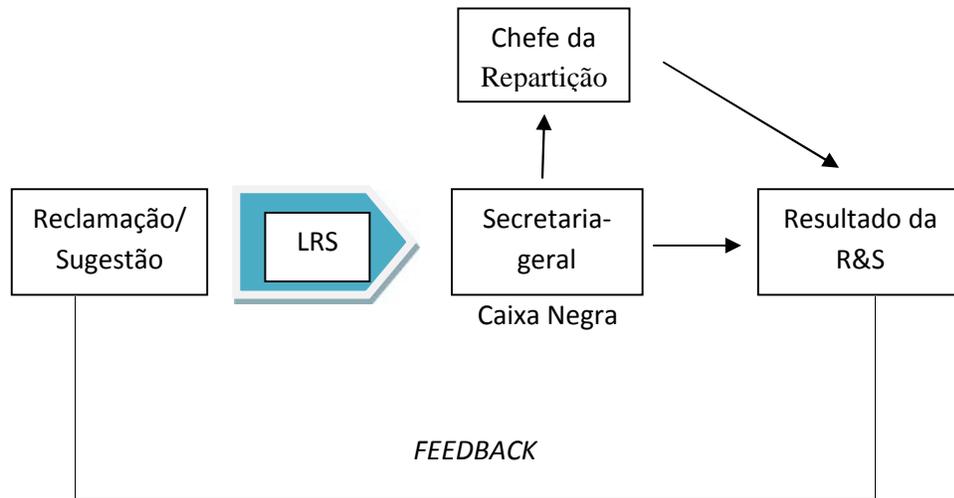


Fonte: <https://www.google.co.mz/esquema> da teoria sistémica

Para o caso do INATTER no que tange ao LRS, seguindo o esquema da teoria sistémica, os *inputs* são as reclamações e/ou sugestões apresentadas pelos cidadãos/utentes por meio do LRS, encaminhadas directamente à secretária-geral, uma vez que o secretário-geral é responsável pela abertura do livro, leitura e análise das reclamações, sendo ainda da sua responsabilidade o encaminhamento das questões que são da sua alçada e as outras encaminha ao chefe da repartição, que são os órgãos competentes para a valorizar as sugestões e reclamações.

Após este processo, as duas entidades são ainda responsáveis por apresentar os resultados aos cidadãos/utentes por meio de soluções práticas para as reclamações e/ou sugestões por si apresentadas. Como indica a figura II, abaixo ilustrada.

Figura II: Esquema da Trajectória das R/S



Fonte: criação do pesquisador

CAPÍTULO II: PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Este capítulo debruça-se sobre a participação administrativa e prestação de serviços públicos, em que discutimos as reformas de prestação de serviços públicos no contexto moçambicano, os contornos da participação administrativa e a reclamação como garantia administrativa dos cidadãos.

2.1. Reformas e Prestação de Serviços Públicos no Contexto Moçambicano

De acordo com Forquilha (2013), Moçambique, assim como maior parte dos países da África Subsariana, conheceu três gerações de reforma do sector público que se encontram intimamente ligadas á prestação dos serviços públicos: primeira fase vai de meados dos anos 1980 a meados dos anos 1990. Trata-se do período em que as reformas se resumiam essencialmente aos programas de ajustamento estrutural, financiados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, com um enfoque particular na reestruturação dos serviços públicos. Sob fundo de políticas económicas neo-liberais, as reformas desta primeira vaga caracterizavam-se pela clara redução do papel do Estado não só na economia como também na provisão de serviços básicos, através da redução de custos e contenção da despesa pública, aprofundamento da privatização e racionalização da máquina governamental. Consequentemente, estas medidas tiveram um impacto significativo na redução da capacidade do Estado em fazer face à provisão de serviços públicos.

Para complementar a abordagem da primeira geração, a segunda geração de reformas destacou-se sobretudo na segunda metade dos anos 1990 e estruturou-se à volta da ideia segundo a qual a redução da função pública necessita de um acompanhamento em termos de criação de capacidades em matéria de sistemas de gestão financeira e desempenho dos orçamentos no contexto da provisão de serviços públicos.

Forquilha (2013) adianta ainda que este período foi caracterizado por forte investimento em termos de assistência técnica nos programas das reformas do sector público. Passando as reformas integrar uma série de aspectos técnicos preconizados pela Nova Gestão Pública

como é o caso do reforço das capacidades dos funcionários, a ênfase colocada nos resultados, o uso de parcerias público-privadas na provisão de serviços públicos, descentralização, etc. Entretanto, numa breve avaliação, Forquilha (2013) adianta que estas medidas também tiveram um impacto reduzido na provisão dos serviços públicos, em grande parte devido ao carácter fragmentário e pouco coordenado do processo da sua implementação.

Finalmente, a partir dos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, surgiu a terceira geração das reformas do sector público. Muito influenciadas ainda pela Nova Gestão Pública, as reformas da terceira geração têm uma ligação com as estratégias de redução da pobreza (no caso de Moçambique os PARPA e PARP) e colocam um acento particular na questão da descentralização e na melhoria dos serviços públicos. A pressão pela busca de resultados fez emergir, nesta geração de reformas, um conjunto de medidas visando resultados rápidos. Conhecidas por *quick wins* (programas de impacto imediato), estas medidas em determinados assuntos, como por exemplo a flexibilização dos processos administrativos, trouxeram resultados interessantes (Forquilha, 2013: 44).

Quando se olha para o balanço das reformas dos últimos trinta anos, tomando em conta as três gerações de reformas acima mencionadas, constata-se que os resultados são mistos. Os resultados que Moçambique conseguiu no âmbito da reforma do sector público são modestos, sobretudo no que se refere aos serviços públicos. De uma forma geral, os serviços básicos em sectores vitais tais como os da água e saneamento, educação, saúde, estradas, justiça, segurança, etc., continuam longe de satisfazer as necessidades das populações, não só em termos de cobertura como também da qualidade oferecida, apesar dos recursos investidos na estratégia global da reforma do sector público.

Ainda no contexto da própria prestação dos SP ainda persistem inúmeros desafios com que os cidadãos tem que lidar, como é o caso de:

mau atendimento; longas filas de espera; fraco domínio por parte de alguns funcionários; burocracia; incumprimento de prazos; falta de informação sobre

requisitos, padrões e formas de acesso aos serviços; falta de pessoal qualificado e absentismo (CEEI/ISRI (2010), *apud* Forquilha, 2013).

2.2. Contornos da Participação Administrativa

Segundo Morón (1980), *apud* Modesto (2002), em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer e no contexto do direito público, a questão da participação vincula-se estritamente à interferência na realização e controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo.

Do mesmo modo, Modesto (2003) destaca que a participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado e a participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restrito: trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da colectividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome colectivo.

De acordo com Motta (2003), a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos, isto é, da ideia de que a sociedade ou as colectividades menores como a empresa ou a escola são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogéneos, e que, por isto mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta.

Destaca ainda Motta (2003) que, historicamente, os movimentos participacionistas surgem com a situação de exploração e de opressão na empresa que a aplicação do taylorismo, primeira teoria administrativa, tornou transparente. O taylorismo implicou a destruição dos restos de ofício que o trabalho conservava. Separou concepção de execução, introduziu tempos e movimentos rígidos e, seguido do fordismo, organizou rigidamente o espaço.

Motta (2003) destaca a existência de dois tipos de participação: a participação conflitual “*aquela que se desenvolveu como oposição ao taylorismo*” (Motta, 2003: 371). Baseia-se no

processo de negociação colectiva entre patronato e sindicato de trabalhadores e a participação funcional “a prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos em geral” (Motta, 2003: 371). Essas reuniões servem de ocasião para o debate, para a consulta e a informação.

Portanto, a participação administrativa é um tipo especial de participação, que se organiza por representação. Há, neste caso, a formação de comissões de trabalhadores, ou de trabalhadores e funcionários ou ainda de comissões que reúnem administradores e trabalhadores, ou administradores, funcionários e trabalhadores.

Por seu turno, Modesto (2003) apresenta outra tipologia da participação administrativa que toma em consideração vários critérios relacionados com a eficácia da acção e a estrutura da sua intervenção.

Tabela 03: Tipologia de participação administrativa de acordo com Modesto (2003)

Critério	Tipologia	Exemplo
Eficácia da Acção	1. Vinculante	
	1.1. Decisória	Co-gestão
	1.2. Condicionada	Conselhos administrativos
	2. Não vinculante	Conselhos consultivos
Matéria e Estrutura da Intervenção	1. Consultiva	
	1.1. Individual	Colaboração especializada
	1.2. Colegial	Conselhos consultivos
	1.3. Colectiva	Audiências públicas
	2. Executiva	
	2.1. Co-gestão	Conselho de gestão
2.2. Autónoma	Organizações sociais, ONGs	

Fonte: Modesto (2003)

Enteria (1998) *apud* Modesto (2003), elaborou uma outra classificação das formas de participação na administração pública que convém referir:

- a) *Participação orgânica*, que consiste na inserção dos cidadãos, enquanto tais (não como funcionários ou políticos), em órgãos da estrutura do poder Público; ex. as corporações públicas; administração não corporativa; técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas,
- b) *Participação funcional*, que é a actuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em actividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; ex. consultas públicas; denúncias; exercício de acções populares; petições e propostas; e
- c) *Participação cooperativa*, que consiste na actuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em actividades de interesse geral, com apoio do Poder Público. Ex. Actividades de entidades de utilidade pública, entre outras.

2.3. A Reclamação Como Garantia administrativa dos Cidadãos

De acordo com Tavares, *apud* Chambule (2002), as garantias dos particulares são os meios, os mecanismos, os instrumentos previstos na constituição e demais leis para, em relação à administração pública, assegurar a legalidade administrativa e/ou a defesa dos direitos legítimos dos cidadãos. Em outras palavras, trata-se de meios jurídicos de defesa dos particulares contra a administração pública.

Assim, o conjunto das garantias dos particulares é agrupado em três categorias: garantias políticas, garantias graciosas ou administrativas e garantias contenciosas.

De acordo com Chambule (2002), as garantias políticas são aquelas que se efectivam através dos órgãos políticos do Estado, ou seja, determinam o exercício da função política do Estado, como é o caso do direito de petição e o direito de resistência. As garantias graciosas ou administrativas são aquelas que se efectivam no meio da administração pública e estas podem ser: petitórias – têm como base a petição, ou seja, não existe um acto administrativo praticado, por exemplo: direito de petição, de representação, de queixa, de denúncia etc; e impugnatórias

– têm como base uma impugnação, isto é, já existe um acto administrativo, por exemplo: a reclamação, recurso hierárquico, recurso tutelar.

Finalmente, existem as garantias contenciosas que são aquelas que se efectivam através da actuação de órgãos jurisdicionais, como é o caso do tribunal administrativo como regra, e excepcionalmente, nos tribunais comuns. Portanto, “*contencioso administrativo é o conjunto de litígios entre a administração pública e os particulares que tenham de ser solucionados pelos tribunais administrativos e por aplicação do Direito Administrativo*” (Chambule, 2002: 55).

O contencioso administrativo pode ser por natureza ou por atribuição. É por natureza quando representa a garantia mais sólida e eficaz contra o acto administrativo ilegal e o regulamento ilegal. Parte da necessidade de se oferecer uma garantia mais sólida contra o exercício ilegal do poder administrativo por via unilateral. O contencioso administrativo por atribuição não é essencial; é accidental. Podia estar entregue aos tribunais administrativos ou aos tribunais judiciais.

Tabela 04: Espécies de garantias dos particulares

Espécie	Tipologia	Exemplo
Políticas		Direito à petição, Direito à resistência
Graciosas	Petitórias	Direito à petição, à representação, queixa etc.
	Impugnatórias	Reclamação, Recurso Hierárquico, Recurso Tutelar
Contenciosas	Por Natureza	Contencioso dos actos administrativos, contencioso dos regulamentos
	Por atribuição	

Fonte: Chambule (2002)

2.3.1. A reclamação

Etimologicamente, a palavra reclamação provém do latim *reclamāre* e é a ligação de duas palavras também latinas: *Re* = Repetição (movimento para trás) e *clamare* = pedir, bradar, exigir. Portanto, reclamar seria a renovação da solicitação de algo que fora requisitado, mas não correspondido (Moreira, 2010).

Por outro lado, outra perspectiva etimológica concebe que a palavra reclamação provém de *Reclamāre* que significa opor-se à algo, reivindicar, queixar, desaprovar.

Assim, tem-se que a reclamação é uma reivindicação, protesto em relação a algum direito de que se é inibido.

De acordo com Chambule (2002), a reclamação é a impugnação perante o autor do acto, ou seja, é o meio de impugnação de um acto administrativo perante o seu próprio autor. Constitui um pedido de apreciação do acto administrativo dirigido ao seu autor. Ela tem como base o princípio de que os actos administrativos podem ser revogados pelo próprio órgão que o tenha praticado.

2.3.2. Porque se Reclama?

De acordo com Ferreira (2004), qualquer reclamação constitui uma forma de expressar a insatisfação com alguma falha que decorreu durante a prestação de um serviço. Assim, podem se destacar dois motivos pelos quais se efectua uma reclamação no contexto da prestação de serviços públicos:

O primeiro motivo, constitui a preocupação em recuperar uma perda económica ou material que o reclamante julga ter sofrido, e o segundo motivo é a preocupação em resgatar a auto-estima e o senso de justiça, ou seja, o reclamante procura, através de sua reclamação, uma compensação financeira e moral (como é o caso de um pedido de desculpas) para o prejuízo que sente ter sofrido (Chauvel, *apud* Ferreira, 2004).

Portanto, de uma forma geral, a reclamação do cidadão provém das irregularidades, abusos, “mau” atendimento e falta de qualidade dos serviços prestados, ou seja, a insatisfação do cidadão para com a actuação da administração, havendo necessidade das instituições estarem preparadas para compensar os reclamantes pelo prejuízo percebido e, ao mesmo tempo, obter informações valiosas com as reclamações que podem permitir a melhoria dos processos e a identificação de novas oportunidades.

CAPÍTULO III: FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

De acordo com Lakatos e Marconi (2001), o método é o conjunto das actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança, permite alcançar o objectivo, conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões dos cientistas. Por sua vez, “*metodologia de investigação é um conjunto de métodos e técnicas de pesquisa que se aplicam num estudo científico*” (Lakatos e Marconi, 2001: 33).

3.1. Métodos de Pesquisa

Para a elaboração deste trabalho foram usados os seguintes métodos de pesquisa:

Método Monográfico ou Estudo de Caso - Segundo Lakatos e Marconi (2001: 83), este método consiste em pesquisar um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade para examinar aspectos variados da sua vida. No mesmo pensar Gil (1996: 58), sustenta que este método é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objectos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados.

Portanto, o método monográfico ou estudo de caso foi importante e essencial, pois permitiu um estudo mais profundo e detalhado acerca da importância da participação dos administrados na melhoria da prestação dos serviços públicos tomando como caso concreto o livro de reclamações e sugestões do INNATER – RPM que pode ser representativo para maior parte das instituições públicas moçambicanas.

Método Hipotético-Dedutivo – para Poper (1977), este método traduz a ideia de que para a explicação de um problema, deve-se formular hipóteses, deduzem-se consequências que devem ser testadas ou falseadas.

Para Lakatos e Marconi (2001), o método hipotético-dedutivo inicia pela percepção de um problema, acerca do qual são formuladas hipóteses e culmina com o processo de inferência dedutiva, que testa a predição da ocorrência dos fenómenos abrangidos pelas hipóteses.

Assim, este conceito pode considerar-se o melhor, pois se adequa aos propósitos deste trabalho, visto ter-se formulado o problema e as respectivas hipóteses.

3.2. Classificação da Pesquisa

De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa científica visa a conhecer cientificamente um ou mais aspectos de determinado assunto. Para tanto, deve ser sistemática, metódica e crítica. O produto da pesquisa científica deve contribuir para o avanço do conhecimento humano. Portanto, existem várias formas de classificar as pesquisas tomando em consideração determinados critérios, quais sejam: a natureza, a abordagem, os objectivos e os procedimentos.

Quanto à natureza, a pesquisa é *aplicada*, na medida em que “*objectiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais*” (Prodanov, Freitas, 2013: 46). Portanto, a presente pesquisa tem como objectivo a geração de conhecimentos científicos com vista à uma aplicação prática, que é a melhoria na prestação dos serviços públicos na administração pública moçambicana, trata-se de um problema local e específico da administração em Moçambique.

Quanto aos objectivos, a pesquisa é *explicativa*, pois o pesquisador procura explicar os porquês das coisas e suas causas por meio do registo, da análise, da classificação e da interpretação dos fenómenos observados. Visa identificar os factores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenómenos; “*aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas*” (Gil, 2010: 28). A pesquisa visa explicar a correlação entre a participação administrativa por meio dos livros de reclamações e sugestões e a melhoria na prestação dos serviços públicos em Moçambique.

A presente pesquisa é *qualitativa* quanto à abordagem do problema na medida em que tem o ambiente como fonte directa dos dados. Durante a pesquisa mantêm-se contacto directo com o ambiente e o objecto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional nossa. E difere-se da abordagem quantitativa pelo fato de

não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades.

Finalmente, quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa é *bibliográfica* - de acordo com Gil, (1996:48) “*a pesquisa bibliográfica è desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos*”. Através da pesquisa bibliográfica, obtivemos informações e dados de matérias já publicados como livros, artigos, entre outros, possibilitando auxílio no desenvolvimento da pesquisa e de *Levantamento* - esse tipo de pesquisa ocorre quando envolve a interrogação directa das pessoas cujo comportamento desejamos conhecer através de algum tipo de questionário. Em geral, procedemos à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obtermos as conclusões correspondentes aos dados colectados.

3.3. Técnicas de Recolha de Dados

A concretização deste trabalho tornou-se possível mediante a aplicação das seguintes técnicas de recolha de dados:

Técnica de Inquérito/questionário - de acordo com Barros e Lehfeld (1994: 50), inquérito é “*um questionário escrito, que apresenta as possibilidades de múltipla escolha das respostas objectivas e fechadas*”. Desta forma, dado o maior volume de utentes a serem inquiridos, julga-se pertinente aplicar-se esta técnica para economizar o tempo atinente à recolha de dados relevantes a presente pesquisa.

Técnica de Entrevista – Ferrão (2003: 105) define entrevista como “*encontro de duas pessoas com objectivo de obter informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversa natural ou programa de forma profissional*”. A conversa é efectuada frente a frente com o entrevistado e entrevistador, de forma sistemática e metódica, possibilitando assim, obter informações necessárias do entrevistado para realização do trabalho

Assim sendo, com base no guião de entrevista, que consta do anexo deste trabalho, foi possível submeter à *entrevista não padronizada*² os funcionários e agentes do Estado afectos ao INATTER – RPM de formas a obter maior número de informações e bem detalhadas sobre o funcionamento dos LRS e alguns utentes dos serviços foram submetidos à *entrevista padronizada*³.

3.4. População e Amostra

Para Silva e Meneses (2001:32), população ou universo da pesquisa é a totalidade de indivíduos, que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo, enquanto amostra é a parte da população ou universo, seleccionado de acordo com uma regra ou plano.

Para a presente pesquisa constitui população e, ao mesmo tempo amostra todas as 11 (onze) reclamações apresentadas no período em estudo, o principal *stakeholder* do INATTER que são dez (10) escolas de condução (Hanhane, Matola 700, LCM, Machava, Malhampsene, Matola, Pontifícia Académica, T3, Fomento e Valente) das 30 escolas de condução atendidas pelo INATER – RPM⁴ e, uma vez que o INATTER presta vários serviços independentes das escolas de condução, desde a renovação da carta de condução, troca de carta de condução estrangeira para nacional, substituição de motor etc., e dada a falta de informação sobre o número de utentes que o INATTER atende diariamente e, de forma concreta, no período em estudo, fez-se necessária uma amostragem aleatória de 50 (cinquenta) utentes dos serviços prestados pelo INATER – RPM.

² Na entrevista não padronizada ou não estruturada, o entrevistador tem a liberdade para desenvolver a entrevista em qualquer direcção que considera adequada. É uma forma de explorar mais amplamente uma questão.

³ A entrevista é padronizada ou estruturada quando o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido, ou seja, as perguntas feitas ao indivíduo são pré-determinadas.

⁴ Vide anexos.

Tabela 05: População e amostra

Variável	População	Amostra	Critério/Tipo	Período
Reclamações/Sugestões	11	11	Aleatória	2014 – 2015
Escolas de Condução	30	10	Aleatória	2014 – 2015
Utentes	–	50	Aleatória	2016

Fonte: criação do pesquisador

3.5. Limitações do Estudo

A leitura do presente estudo deve ser feita tomando em consideração as seguintes limitações que de forma directa ou indirecta constituíram um empecilho ao pesquisador:

- i) A maior parte dos entrevistados concedeu a entrevista em condição de anonimato, principalmente os das escolas de condução, o que coloca em causa confirmação e fiabilidade da informação fornecida;
- ii) A amostra seleccionada pode não ser a mais representativa da população estudada devido à falta de base de registo de dados no INATTER-RPM, referente às reclamações apresentadas oralmente a ao número de utentes atendidos;
- iii) Embora tenhamos sido credenciados pelo INATTER-RPM, havia muita resistência por parte dos inquiridos em preencher os inquéritos ou entrevistas, principalmente as secretarias das escolas de condução que alegavam necessitar autorização do respectivo director da escola.

CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo apresentamos os dados, precedemos a sua análise e a interpretação dos resultados. Iniciamos o capítulo com a descrição do local do estudo (INATTER-RPM), em seguida apresentamos o quadro constitucional e institucional das reclamações e os mecanismos institucionais e informais para apresentação de reclamações na AP moçambicana e o seu enquadramento no INATTER-RPM.

4.1. Descrição do Local do Estudo

O INATTER é uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, criada pelo Decreto nº 32/2011, de 12 de Agosto em substituição do INAV a partir da necessidade de se criar um órgão regulador do ramo dos transportes terrestres para impulsionar o desenvolvimento integrado do sistema de transportes.

O INATTER tem sua sede em Maputo e é representado territorialmente pelas Delegações Regionais Norte, Centro e Sul, nos termos do artigo 2, números 1 e 2 do Decreto nº 32/2011, de 12 de Agosto e do artigo 2, números 1 e 2 do Decreto nº 15/2014 de 26 de Março.

4.1.1. Atribuições Gerais

O INATTER é tutelado pelo ministro que superintende a área dos transportes e tem como atribuições, nos termos do artigo 3 do Decreto nº 32/2011, de 12 de Agosto:

- a) Regular, fiscalizar, e monitorar a concessão dos contratos públicos ferroviários e rodoviários;
- b) Regular as actividades de transportes terrestres e complementares, designadamente autorizar, licenciar e fiscalizar as entidades do ramo no exercício dessas actividades;
- c) Promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transportes terrestres;
- d) Assessorar o governo na definição, implementação e avaliação de políticas do ramo de transportes terrestres, garantindo a sua coordenação interna com subsistemas de

circulação e segurança rodoviária e ferroviária, delineando estratégias de articulação intermodal;

- e) Propor políticas de formação no ramo dos transportes terrestres e fiscalizar a sua aplicação;
- f) Fiscalizar a aplicação de tarifas;
- g) Aprovar, homologar, e certificar veículos e equipamentos afectos aos sistemas de transportes terrestres, incluindo as infra-estruturas de natureza ferroviária, garantindo os padrões técnicos e de segurança exigidos;
- h) Inspeccionar e fiscalizar os operadores do ramo de transportes terrestres, escolas de condução, centros de exame, oficinas de automóveis e centros de inspeções de veículos automóveis e reboques, incluindo a aplicação de penalidades aos infractores;
- i) Coordenar as actividades de circulação, sinalização, fiscalização e segurança rodoviárias;
- j) Assegurar a representação do Estado moçambicano em organismos internacionais dos transportes terrestres;
- k) Propor a definição do quadro normativo e regulamentar de acesso à actividade, à profissão e ao mercado dos transportes rodoviários e ferroviários de passageiros e de mercadorias, e garantir a sua aplicação;
- l) Fiscalizar a aplicação eficaz e eficiente de padrões de qualidade na formação de condutores e de maquinistas, incluindo a certificação da sua habilitação;
- m) Definir as condições de emissão, revalidação, troca e apreensão de títulos de condução e certificados profissionais;
- n) Avaliar e fiscalizar, no âmbito das suas atribuições, a eficiência e qualidade dos serviços de transportes públicos de passageiros;
- o) Desempenhar as demais funções que sejam atribuídas por lei.

4.1.2. Estrutura Orgânica

Nos termos do artigo 4 do Decreto nº 32/2011, de 13 de Agosto são os seguintes os órgãos que compõem o INATTER:

- Direcção dos Serviços de Viação
- Direcção dos Serviços Ferroviários
- Divisão da Administração e Finanças
- Departamento de Administração de Recursos Humanos
- Departamento de Planificação e Orçamento
- Departamento de Receitas e Fiscalização
- Departamento de Património e Tesouro

4.2. Quadro Constitucional e Institucional da Participação dos Cidadãos por meio da apresentação de Reclamações e Sugestões

A institucionalização das reclamações e sugestões segue uma perspectiva da teoria institucional segundo a qual a interacção entre os vários actores na sociedade é feita a partir de um conjunto de regras, normas, procedimentos e mecanismos que garantam a eficiência e eficácia dessa interacção. Portanto, a apresentação da reclamação às instituições não foge essa regra, uma vez que existem mecanismos apropriados para que se efectue a reclamação.

Numa análise do panorama constitucional e institucional moçambicano verifica-se que é a partir da Constituição de 1990 que aparecem os primeiros marcos da institucionalização das queixas e reclamações que preconiza no seu artigo 80, número 1 que os cidadãos têm o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante a autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral.

Este aspecto viria a ser realçado pela Lei nº 2/96, de 4 de Janeiro (Lei das Petições).

O Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro veio concretizar a necessidade da participação dos cidadãos, no seu artigo 9 prevê que *“os órgãos e instituições da Administração Pública promovem a participação das pessoas singulares e colectivas que tenham por objecto a defesa dos seus interesses na forma de decisões que lhes disserem respeito”*

No capítulo III, artigo 15 da norma supracitada apresenta as garantias dos particulares, nomeadamente: a) o requerimento, b) a reclamação, c) o recurso hierárquico, d) o recurso tutelar, e) o recurso da revisão e f) o recurso contencioso.

No que tange à reclamação, o capítulo I, artigo 1, alínea j) do decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro define-a como “*impugnação de um acto administrativo ou decisão perante o respectivo autor, visando a sua renovação ou alteração*”. Portanto, a reclamação não é relativa à forma da prestação do serviço público, mas sim em relação à um acto administrativo do qual se discorda.

A Constituição de 2004 introduz a figura de provedor da justiça como um órgão de defesa dos cidadãos perante a AP, de acordo com o seu Capítulo III, artigo 256. Entretanto, a actuação do provedor de justiça limita-se em apreciar casos que lhe são submetidos e produzir recomendações aos órgãos competentes, sem nenhum poder efectivo para anular, revogar ou modificar qualquer acto da administração. Como atesta a Constituição:

“O provedor de justiça aprecia os casos que lhe são submetidos, sem poder decisório, e produz recomendações aos órgãos competentes para reparar ou prevenir ilegalidades ou injustiças” (CRM, Capítulo III, artigo 289, número 1).

Portanto, há limitações na intervenção do provedor da Justiça, pois simplesmente procura convencer, persuadir, sugerir e recomendar.

A insuficiência quanto à reclamação relativa à prestação dos serviços públicos viria ser suprida pela Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro (Lei de Bases Gerais de Organização e Funcionamento da Administração Pública) que prevê no seu artigo 11, número 4 que

as instituições públicas devem dispor de livros de reclamações e caixa de sugestões e, sempre que possível, através das quais os cidadãos possam interagir com os dirigentes, avaliados os serviços prestados, e apresentar petições, queixas, reclamações ou sugestões com vista à melhoria de serviço.

Entretanto, convém destacar que a obrigatoriedade da adopção dos livros de reclamações e sugestões já vem preconizada no Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, segundo o qual “*os serviços da Administração Pública ficam obrigados a adoptar um livro de sugestões e reclamações nos locais onde seja efectuado atendimento público, devendo a sua existência ser divulgada aos utentes*”⁵

Portanto, uma vez que a reclamação era vista na perspectiva de impugnação de um acto administrativo, a Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro clarifica a institucionalização dos LRS que é a melhoria na prestação dos serviços públicos e não somente a impugnação de um acto praticado pela administração do qual se discorde.

4.3. Mecanismos Institucionais e Informais para Participação dos Cidadãos por meio da Apresentação de Reclamação e Sugestões na AP

De uma forma geral os mecanismos institucionais e informais para apresentação das reclamações e sugestões seguem uma lógica sistémica, pois constituem *inputs* que entram para a caixa negra (as instituições), são processados e saem em forma de respostas (*outputs*) às inquietações dos utentes reclamantes.

De acordo com o artigo 11, nº 4 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, conjugado com o artigo 45, do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, os mecanismos institucionais existentes para apresentação das R&S nas instituições públicas são:

- a) Caixa de reclamação;
- b) Livro de sugestões e reclamações;
- c) Linhas verdes; e
- d) Reclamação oral

Da análise documental, verificação empírica e entrevistas realizadas constatamos que o INATTER - RPM não possui uma linha verde e isso justifica-se, de acordo com o secretário-

⁵ Secção III, Artigo 45, do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro.

geral, pelo facto “do INATTER não prestar serviços que necessitem de uma intervenção urgente, ou de reparação de avarias e que podem ser resolvido sem necessidade de deslocar às instalações da instituição, como é o caso do serviço dos bombeiros, hospitais, electricidade etc.”

Assim, resta que a reclamação oral, a caixa de reclamações e o livro de sugestões e reclamações são os mecanismos existentes no INATTER-RPM para a apresentação das reclamações e sugestões por parte dos utentes que tenham alguma preocupação.

4.3.1. Reclamação Oral

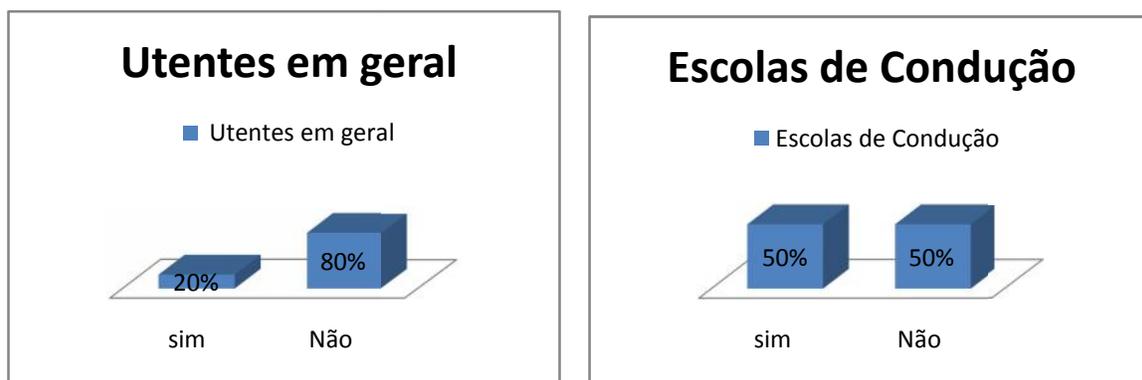
De acordo com Do Amaral (1994) a reclamação oral é o meio pelo qual um particular leva ao conhecimento de certa autoridade a ocorrência de determinado facto ou a existência de uma certa situação, sobre o qual aquela autoridade tenha direito e obrigação de investigar.

Esta concepção é bastante ampla para uma reclamação oral, na medida em que uma reclamação escrita também pode ser aplicável ao conceito. Assim sendo, podemos conceber que uma reclamação oral é uma de entre as várias formas que os cidadãos ou clientes possuem para expor oral e directamente as suas reclamações ou queixas diante de algum representante da administração sobre o funcionamento do serviço prestado pela instituição.

No caso do INATTER – RPM, as reclamações orais são totalmente informais, não existe uma entidade responsável para acolher, registar e dar o seu devido acompanhamento das reclamações e sugestões orais, sendo que os utentes as apresentam informalmente a qualquer funcionário que lhes aparece na frente e estes a tratam da forma que acham conveniente de acordo com cada caso específico.

De acordo com o inquérito realizado, referente à questão se já haviam apresentado uma reclamação ou sugestão por via oral, 20% dos inquiridos (utentes em geral) respondeu que “sim” e os restantes 80% respondeu que “não”. Das escolas de condução (que são o principal *stackholders* do INATTER) a estatística ficou repartida entre 50% cuja resposta foi “não” e os outros 50% que respondeu que “sim”, como indicam os gráficos abaixo:

Gráfico I – Utentes que já reclamaram oralmente



Fonte: criação do pesquisador

Estes dados são referentes ao inquérito realizado e a não existência de uma base de dados para o registo das reclamações e sugestões apresentadas oralmente naquela instituição, torna praticamente impossível confrontar estes dados com os da instituição.

Isto mostra a tendência geral que os utentes dos SP possuem de não recorrer este meio de interacção com administração na medida em que a consideram bastante informal e pouco eficaz uma vez que as respostas estão ao critério do funcionário que escuta a R&S.

Assim, embora o artigo 49 do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro preconize que “o cidadão que não saiba ou não possa escrever na língua oficial pode utilizar gratuitamente os serviços dum funcionário ou de qualquer outra pessoa para formular a sua sugestão ou reclamação por escrito” este mecanismos não deixa de ser totalmente informal.

Em primeiro lugar, é importante destacar que este mecanismos constitui uma excepção, na medida em que é reservado à utentes que não saibam ou não possam escrever na língua oficial. Em segundo lugar, por mais que o cidadão apresente a reclamação, a pessoa que escuta tem o dever de formulá-la por escrito.

Portanto, se por um lado podemos considerar este mecanismo informal, por outro, é de questionar a razão pela qual os funcionários não procedem ao registo escrito destas R&S apresentadas oralmente como preconiza a lei para que possam ter o devido encaminhamento e servir de base para possíveis estudos e análises para a melhoria na prestação dos serviços públicos.

Assim, na lógica do institucionalismo sociológico, podemos considerar que os funcionários olham para as reclamações dos utentes não como uma forma e oportunidade para melhorar os serviços, como era de se esperar, mas sim como apenas mais um meio de funcionamento normal das instituições que lidam com o público.

Neste sentido, sobram as caixas de reclamações e livros de sugestões e reclamações como sendo o mecanismo institucional mais adequado para a apresentação das reclamações e sugestões no INATTER – RPM.

4.3.2. Livro de Reclamações, Caixa de Sugestões e Livro de Sugestões e Reclamações

O quadro institucional actual sobre o uso destes termos e instrumentos (livro de reclamações, caixa de sugestões e livro de sugestões e reclamações) é pouco ambíguo. O nº 4 do artigo 11 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, preconiza que as instituições públicas devem dispor de livro de reclamações e caixa de sugestões. Por outro lado, o artigo 45, nº 1 do Decreto no 30/2001, de 15 de Outubro estabelece que os serviços da administração pública ficam obrigados a adoptar um livro de sugestões nos locais onde seja efectuado o atendimento público.

Pelo uso linguístico das disposições legais, dá e entender que se trata de instrumentos diferentes, concebendo que o livro de reclamações seria um instrumento destinado somente à apresentação de reclamações (queixas, denúncias e irregularidades) relativas ao funcionamento dos serviços da AP que seriam objecto de análise do Ministério da Administração Estatal, mas dada a dimensão da AP estaria esta análise delegada á um órgão dentro da própria instituição.

Por sua vez, a caixa de sugestões, seria um instrumento destinado apenas a apresentação das sugestões com vista à melhoria na prestação dos serviços públicos e que seriam também objecto de análise de um órgão dentro da instituição.

Finalmente, o LRS seria o instrumento aglutinador dos dois anteriores, atendendo as sugestões assim, como as reclamações. Entretanto, convém destacar que este uso linguístico torna-se mais ambíguo na medida em que o uso das expressões livro de reclamações e caixa de sugestões é preconizado pela Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro que é mais actual em relação ao Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro que preconiza o uso somente de um LRS.

Esta ambiguidade também verifica-se na prática na medida em que várias instituições e empresas públicas, possuem uma caixa de reclamações, assim como um livro de sugestões e reclamações cuja finalidade é a mesma.

Portanto, dada esta ambiguidade linguística, utilizamos o conceito livro de reclamações e Sugestão (LRS) para nos referirmos aos três conceitos acima apresentados cuja finalidade é apresentar reclamações e sugestões às instituições públicas.

4.3.3. Participação dos Cidadãos por meio do Livro de Reclamações e Sugestões no INATTER-RPM: Processo de Funcionamento

A observação do pesquisador, análise documental e as entrevistas mostraram que existe um LRS no INATTER-RPM, dada a obrigatoriedade do seu uso e a sua importância na participação do público para a melhoria dos serviços prestados. Este encontra-se sob responsabilidade do secretário-geral para o seu manuseamento que é responsável pela verificação de todas as reclamações e sugestões e, posteriormente, encaminhar ao chefe da Repartição para discussão da solução adequada à cada caso e em caso de irregularidades ou sugestões que ultrapassem as suas competências encaminhá-las às instituições competentes, como preconiza o artigo 46, nº 3 do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro.

No período em estudo 2014-2015, foram apresentadas somente 11 reclamações e nenhuma sugestão através do LRS. O quadro a seguir apresenta os reclamantes, o teor das suas reclamações e as respectivas datas:

Tabela 06: Reclamações ao INATTEER - RPM (2014-2015)

Data	Reclamante	Teor da Reclamação
2014		
29.01	Maria Gumane	Morosidade no atendimento, chega a durar até 5H para renovação da carta de condução
06.02	Lourino Baquim	Falta de clareza em relação ao expediente e procedimentos
14.02	Ana Maria Vali	Recorrente falta de sistema
21.08	Bety Diana Manda	Subornos que tornam o atendimento mais lento
17.11	Ivan Tarmamade	Péssimo atendimento e arrogância dos funcionários, desrespeito e maus tratos
19.11	Manuel Cohane	Lentidão no atendimento
23.12	Cosmo Nascimento	Falta de informação, lentidão, constantes saídas dos funcionários para conversar e atender telemóvel
2015		
06.02	Cláudio Francisco	Arrogância dos funcionários ao serem colocados algumas questões de esclarecimento
31.03	Celso Mathe	Péssimo atendimento, esquemas de corrupção, demora para aquisição da carta de condução provisória (cerca de 2meses)
17.04	Fernando Macave	Desapareceu o processo que se enviou ao INATTEER desde Fevereiro até Abril sem resposta
19.11	Ana Gouveia	Ausência de todo o pessoal de atendimento

Fonte: Livro de Reclamações e Sugestões do INATTEER

Para o presente estudo, no que tange ao LRS, procedemos a análise em duas perspectivas: a primeira é sobre as formas de tratamento e valorização das reclamações e sugestões e, a segunda, é a análise das razões para a não recorrente participação dos cidadãos através da apresentação de reclamações e sugestões.

4.3.4. Formas de Tratamento e Valorização

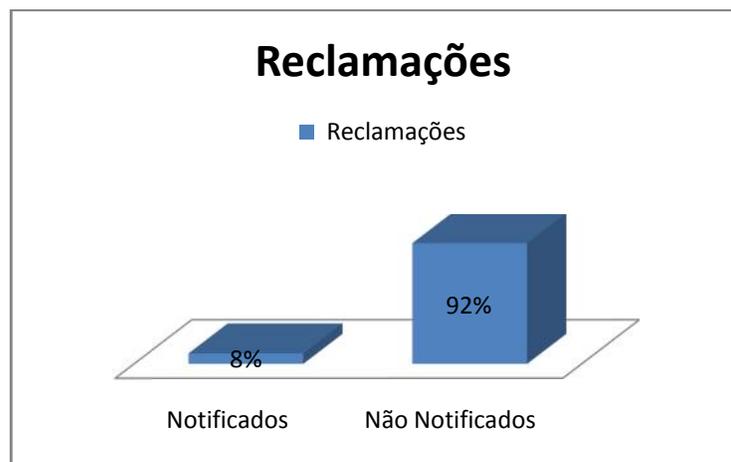
Como acima adiantamos, o LRS encontra-se sob responsabilidade do secretário-geral do INATTEER - RPM, e isto encontra-se de acordo com o princípio da desconcentração preconizado pela Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, artigo 5, nº 1, segundo o qual “a desconcentração determina a transferência originária ou delegação de poderes, dos órgãos

superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos Locais do Estado ou para os funcionários e agentes subordinados”.

Portanto, o papel do secretário-geral, no que concerne ao manuseamento do LRS, é verificar e analisar todas as reclamações e sugestões, as suas razões e encaminhá-las, as relevantes, ao chefe da repartição para o devido tratamento para que no prazo de 30 dias o reclamante tenha a sua resposta de acordo com o disposto no artigo 45, nº 2 do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro.

Entretanto, das 11 reclamações apresentadas no período em estudo apenas 1 (uma) reclamação mereceu o devido tratamento e o reclamante foi notificado no período estabelecido por lei, o que em termos percentuais corresponde a 8%, contra as restantes 10 reclamações que correspondem a 92%, como indica o gráfico abaixo:

Gráfico II – Informação sobre os resultados das suas reclamações



Fonte: criação do pesquisador

Podemos constatar que não existe o devido encaminhamento das reclamações e sugestões apresentadas pelos utentes que se distende à sua não notificação. Esta falta de informação dos utentes quanto às suas reclamações explica-se pelo facto, por um lado, da não existência de um período específico estabelecido para a abertura e verificação do LRS, uma vez que a lei

não prevê de quanto em quanto tempo se deve fazer isso, embora estabeleça os 30 dias para notificação do reclamante, como afirma o secretário-geral, respondendo à questão, com que frequência se abre o livro de reclamações e sugestões: “*sempre que se sente necessidade de aperfeiçoar os serviços prestados*”.

Portanto, não existe um período pré-estabelecido para o aperfeiçoamento dos serviços, e isto faz com que, por vezes, ao se abrir o livro para se analisar as reclamações e sugestões, algumas delas já estejam ex temporadas e já estejam fora no período estabelecido por lei para se notificar aos utentes reclamantes.

Por outro lado, o nosso entrevistado adiantou que a maior parte das reclamações dizem respeito à aspectos do funcionamento normal da instituição como é o caso da morosidade no atendimento, falhas no sistema, maus tratos, etc., e estes aspectos podem ser analisados e corrigidos internamente, sem necessidade de se proceder à notificação dos reclamantes e assim, explica-se o facto de entre as reclamações apresentadas no período em estudo somente uma mereceu a notificação do reclamante pois, dizia respeito à um caso concreto de desaparecimento de um processo.

Pelos aspectos acima mencionados, o LRS acaba não tendo o seu real alcance de contribuir para a melhoria na prestação dos serviços públicos na instituição em estudo, pois não proporciona um *feedback* aos utentes sobre as suas inquietações. À isso alia-se ainda o facto da não existência de algum mecanismo normativo para a fiscalização da implementação dos LRS para aferir o seu real contributo e se cumpre a finalidade pela qual foram instituídos e a não existência de uma base de dados indicando o número de reclamações, os passos seguidos e o seu desfecho, que funcionaria como um arquivo documental para auxiliar nas pesquisas de evolução na prestação dos serviços e uma fonte para futuras reformas, assim como um mecanismos para auxiliar os funcionários no tratamento de reclamações semelhantes.

Portanto, como preconiza o institucionalismo histórico, podemos considerar que o LRS no INATTER-RPM não foi adoptado como um meio eficaz tendo em vista a melhoria na prestação dos serviços, mas apenas como uma prática obrigada por lei, e não necessariamente

porque se tem consciência que possa aumentar a eficácia organizacional na prestação de serviços.

4.3.5. Análise da Fraca Participação dos Cidadãos pela Apresentação de Reclamações e Sugestões por meio do Livro

Como foi adiantado acima, no período em estudo (2014-2015) somente 11 reclamações foram registadas no LRS do INATTER – RPM, este número é demasiado, olhando para as demandas, reduzido e mostra que os utentes não têm feito o seu uso recorrente, restando saber o motivo pelo qual isso acontece.

Para entender este fenómeno podem ser levantadas três hipóteses, quais sejam: as pessoas não têm reclamações ou sugestões por apresentar porque os serviços prestados são excelentes; os utentes usam outras alternativas para apresentar as suas reclamações e sugestões, ou então, não têm conhecimento ou têm dúvidas sobre o real alcance e eficácia deste mecanismo.

O inquérito realizado falseou a primeira hipótese na medida em que dos utentes inquiridos (utentes em geral) 32% respondeu afirmativamente a questão se já teve necessidade de apresentar uma reclamação ou sugestão e os restantes 68% respondeu que não. Do mesmo modo, relativo à mesma questão, das escolas de condução inquiridas 50% respondeu que já teve a necessidade de apresentar uma reclamação ou sugestão e a outra metade respondeu que “Não”, como indicam os gráficos abaixo:

Gráfico III: Percentagem dos utentes que já tiveram necessidade de apresentar alguma reclamação ou sugestão



Fonte: criação do pesquisador

Portanto, não constitui verdade que os utentes não possuem R&S por apresentar pois 32% dos inquiridos (utentes em geral) afirmou ter sentido necessidade de apresentar alguma R&S e embora tenham sentido a necessidade de reclamar ou sugerir algo não o fizeram, alguns a apresentaram oralmente e outros não chegaram de o fazer.

Do mesmo modo, no que tange à questão “se tivesse que apresentar alguma reclamação ou sugestão qual seria?”, apenas 24% dos inquiridos (utentes em geral) respondeu que não tinha nenhuma reclamação, ao passo que 76% apresentou alguma R&S. No que tange às escolas de condução inquiridas, todas apresentaram alguma reclamação ou sugestão.

Isto significa que, mesmo os que anteriormente haviam afirmado que nunca tiveram necessidade de apresentar alguma reclamação ou sugestão acabaram apresentando, o que mostra que mesmo quando os serviços prestados se mostram adequados há sempre algum aspecto a ser melhorado.

Portanto, podemos também afirmar os próprios utentes não olham para o LRS como um mecanismo institucional para uma participação eficaz no processo da melhoria na prestação dos SP, mas sim como uma mera prática cultural das instituições, que tem a obrigatoriedade legal de adoptar um LRS nos locais onde se presta um serviço público.

Finalmente é importante, nesta ordem de ideias, apresentar a avaliação e percepção geral dos utentes quanto aos serviços prestados pelo INATTER – RPM, aferida através da questão “de forma geral, qual é avaliação que faz da prestação dos serviços do INATTER – RPM?” cujas alternativas são: Bom, Razoável e Mau. E as respostas encontram-se sintetizadas no gráfico a seguir:

Gráfico IV: Avaliação geral dos serviços prestados pelo INATTER – RPM



Fonte: criação do pesquisador

Dos utentes inquiridos 60% classifica razoavelmente os serviços prestados pelo INATTER – RPM, e os restantes 40% classifica como sendo bons. Das escolas de condução, 60% classifica como sendo razoáveis, 20% bons e 20% maus.

Portanto, não é verdade que a percepção que os utentes têm dos serviços prestados pelo INATTER – RPM é excelente, na medida em que a maior parte dos utentes não se encontra satisfeita com a prestação dos serviços e, por essa razão, a não apresentação de R&S por meio do LRS, deve-se à outros factores e não à inexistência de R&S por apresentar para a melhoria da prestação dos serviços públicos.

A segunda hipótese é falseada considerando que o único meio para apresentação de reclamações e sugestões no INATTER – RPM, alternativo aos LRS é a reclamação oral ou presencial e, dos inquiridos (utentes em geral), apenas 20% afirmou ter apresentado alguma reclamação ou sugestão usando este mecanismo, os restantes 80% afirmou não ter usado a via oral para reclamar ou sugerir algo, como ilustra o Gráfico I, o qual mostra também que 50% das escolas de condução inquiridas já apresentou uma reclamação ou sugestão usando a via oral e os restantes 50% nunca apresentou.

Assim, resta a terceira e última hipótese que pode ser explicativa do motivo pelo qual os utentes não recorrem ao LRS para apresentar as suas inquietações, ou seja, a falta de conhecimento ou de confiança em relação à sua eficácia.

No que concerne ao conhecimento da existência do LRS no INATTEER – RPM, 50% das escolas de Condução inquiridas afirmou ter conhecimento da sua existência e as restantes 50% afirmou que não tinha conhecimento. Entretanto, dos utentes em geral entrevistados, somente 20% afirmou ter conhecimento da existência do LRS, ao passo que os restantes 80% afirmaram não ter conhecimento da sua existência.

Gráfico V – Conhecimento da existência do LRS



Fonte: criação do pesquisador

Os dados mostram que, em geral, existe um autêntico desconhecimento da existência dos LRS no INATTEER-RPM, o que coloca em causa os mecanismos utilizados para a divulgação da sua existência aos utentes, como preconiza o nº 1 do artigo 45 do decreto 30/2001 de 15 de Outubro, segundo o qual “os serviços da Administração Pública ficam obrigados a adoptar um livro de sugestões e reclamações nos locais onde seja efectuado o atendimento público, devendo a sua existência ser divulgada aos utentes”.

Flagrantemente, a lei não especifica quais são mecanismos que as instituições devem adoptar para divulgar a existência dos LRS: se é por meio de uma nota escrita, exposição do próprio livro ou então informação oral à todos os utentes por parte dos funcionários, estando ao critério de cada instituição.

Da observação directa do local do estudo notamos que o LRS não se encontra exposto directamente aos utentes, mas existe uma nota escrita indicando que a instituição tem um LRS e este é o único meio que os utentes inquiridos e que afirmaram que tinham conhecimento da

sua existência. Entretanto, convém destacar o local escolhido para se afixar a nota dando indicação da existência do LRS não é totalmente visível, as letras não estão destacadas e está afixada na vitrina onde existem outras informações.

Por essa razão, mais do que falta de confiança na eficácia do uso dos LRS, a falta de conhecimento da sua existência, da sua importância, e dos procedimentos relativos ao manuseamento e valorização das reclamações e sugestões faz com que a maior parte dos utentes do INATTER-RPM, não recorra ao uso deste meio para apresentar as suas reclamações e sugestões. Tanto que, todos os inquiridos, sejam as escolas de condução assim como os utentes em geral, nunca apresentaram alguma reclamação ou sugestão usando o LRS.

4.3.6. Contributo da Participação dos Cidadãos por meio dos LRS na Melhoria da Prestação dos Serviços Públicos

De acordo com Neves (2002), os SP só existem em função de uma missão que se traduz na resposta a uma necessidade própria da sociedade. Portanto, o grande desafio que se coloca à administração pública é o de criar algum valor para os cidadãos utentes dos seus serviços.

Significa que os cidadãos utentes dos SP devem ser vistos como o elemento de extrema pertinência na gestão dos serviços e na avaliação da qualidade dos serviços prestados e a aferição da qualidade dos serviços somente se torna possível mediante o *feedback* apresentado pelos próprios cidadãos utentes. Como destaca Morreira (1992), o serviço público envolve a provisão do serviço, a percepção da qualidade, o *feedback* dado pelo cidadão e o valor que esse serviço acrescenta à sociedade.

A institucionalização dos LRS visa fornecer um *feedback* sobre a provisão dos SP nas instituições públicas através da apresentação de reclamações decorrentes da sua prestação, assim como de sugestões com vista a sua melhoria, como preconiza o artigo 11, número 4 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro:

as instituições públicas devem dispor de livros de reclamações e caixa de sugestões e, sempre que possível, através das quais os cidadãos possam

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

O pressuposto da institucionalização dos LRS é que a participação dos cidadãos por meio da apresentação das suas reclamações e sugestões seja um meio para a melhoria na provisão dos serviços públicos devido ao *feedback* que os cidadãos fornecem às instituições sobre o funcionamento dos seus serviços.

Entretanto, os resultados da pesquisa mostram que apesar da institucionalização dos LRS, não se verificou melhoria na prestação dos SP como resultado do uso daquele mecanismo e isso acontece devido à vários factores a destacar:

Primeiro, os utentes não têm conhecimento da existência do LRS, não têm informações sobre os mecanismos utilizados para o seu manuseamento e valorização das reclamações e sugestões, assim como não conhecem a sua importância, o que coloca em causa os meios utilizados pela instituição para a divulgação da sua existência e seu contributo para a melhoria dos serviços.

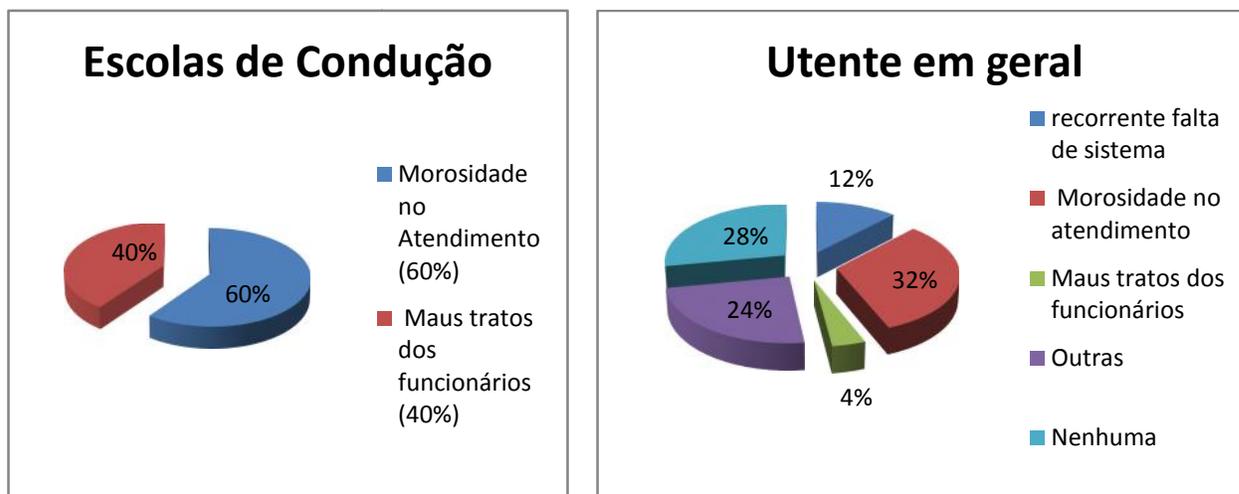
Assim, observamos que no período em estudo (2014-2015), somente 11 (onze) reclamações foram apresentadas que representa um número reduzido considerando o elevado número de utentes que o INATTER-RPM atende, a diversidade dos serviços fornecidos, assim como a avaliação geral que os utentes fazem do fornecimento dos serviços que é de mau à razoável.

Em segundo lugar, não há valorização das reclamações e sugestões apresentadas pelos cidadãos, considerando que das 11 (onze) reclamações apresentadas durante o período em estudo, apenas uma (1) teve o devido encaminhamento e o seu respectivo reclamante foi notificado sobre o andamento do seu processo.

Portanto, a valorização das reclamações e sugestões é bastante fraca e isto inclui a verificação e análise das reclamações presentes e sua notificação aos respectivos cidadãos no tempo estabelecido por lei, a aceitação das preocupações apresentadas e a solução dos problemas com a devida celeridade para a satisfação dos cidadãos.

Terceiro, as reclamações mais recorrentes patentes no LRS ainda continuam as mesmas apresentadas pelos cidadãos utentes inquiridos, quais sejam: maus tratos dos funcionários, morosidade no atendimento, recorrente falta de sistema, entre outras como indica o gráfico a seguir:

Gráfico VI: Principais reclamações e sugestões



Fonte: criação do pesquisador

Das escolas de condução inquiridas 60% apresentou reclamação relativa á morosidade no atendimento e os restantes 40% apontou a actuação dos funcionários como sendo a sua principal reclamação. Do mesmo modo, dos utentes em geral 4% apresentou sua reclamação relativa a actuação dos funcionários, 32% morosidade no atendimento, 12% apontou a recorrente falta de sistema na instituição, 28% disse não ter nenhuma reclamação a fazer e os restantes 24% apresentou outras reclamações que inclui: redução do tempo estabelecido para a aquisição de livrete de circulação, possibilidade de obtenção do livrete de circulação e o título de propriedade automóvel no mesmo local, possibilidade de pagamento de multas sem ter que se deslocar ao INATTER, entre outras.

Assim, podemos considerar que a implementação dos LRS não trouxe nenhum contributo para a melhoria na prestação dos serviços no INATTER-RPM, e a introdução de algumas

reformas que melhoraram a prestação dos serviços, como é o caso do sistema de registo de condutor, exames multimédia para obtenção de cartas de condução e o sistema integral de captação de dados, foi mais devido às próprias dinâmicas globais da reforma do sector público em Moçambique que preconiza o uso das TICS na administração pública, e não pelas reclamações e sugestões apresentadas por meio do LRS.

Portanto, no INATTER-RPM, o LRS foi adoptado não foi adoptado porque se tenha em conta e a sua eficácia na melhoria da prestação dos SP, uma vez que por seu meio os utentes podem participar, apresentando as suas reclamações e sugestões sobre questões cadentes, mas sim foi adoptado como um mero formalismo, como uma prática cultural acompanhada pela obrigatoriedade legal.

CAPÍTULO V: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A institucionalização dos LRS segue, por um lado, uma perspectiva institucional segundo a qual a prossecução dos objectivos de crescimento, desenvolvimento e bem-estar social obtêm-se por via da criação de instituições, entendidas como sendo um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos de interacção entre actores sociais, pois considera-se que a prestação dos serviços públicos pela administração pública e sua respectiva interacção com os cidadãos é mediante um conjunto de regras e procedimentos.

Por outro lado, a institucionalização dos LRS tem como finalidade a melhoria na prestação dos serviços públicos e segue uma lógica sistémica segundo a qual as organizações governamentais podem ser definidas como um sistema, de *input, throughput e output*, que funciona num ambiente que fornece a energia exigida pelo sistema. No caso das instituições, tal energia refere-se às demandas e aos apoios. Os LRS são um meio pelo qual os cidadãos utentes apresentam as suas demandas (reclamações e sugestões) que ao mesmo tempo fornecem às organizações um *feedback* sobre o seu funcionamento e espera-se que tenham um devido acompanhamento pela caixa negra de formas a emitir *outputs* satisfatórios.

Entretanto, a institucionalização dos LRS no INATTER-RPM, não trouxe nenhuma melhoria na prestação dos seus serviços por vários factores, a citar: a falta de conhecimento da existência do LRS na instituição, os procedimentos do manuseamento dos LRS e sua importância, o que concorre para fraca apresentação de reclamações e sugestões por parte dos utentes. A não valorização das reclamações e sugestões em termos do estabelecimento do período para abertura do LRS, análise e encaminhamento das reclamações e sugestões de formas a solucioná-las e dar a respectiva resposta aos reclamantes em tempo útil.

Aliado à isto acresce-se o facto de a maior parte das reclamações e sugestões presentes nos LRS no período em estudo (2014-2015) ainda continuam as mesmas que, na sua maioria prendem-se à morosidade no atendimento, maus tratos dos funcionários, recorrente falta de sistema etc.

Assim, fica comprovada e validade a nossa primeira hipótese, segundo a qual a institucionalização do LRS no INATTER-RPM não contribui para a melhoria na prestação dos serviços públicos pois o livro foi adoptado como uma prática cultural das instituições públicas, fundamentada na obrigatoriedade legal.

Do mesmo modo, a nossa segunda hipótese também foi comprovada, na medida em que a participação dos utentes dos serviços do INATTER-RPM por meio do LRS não é eficaz, pois não contribui para a melhoria na prestação dos serviços, que é a finalidade legal pela qual os LRS foram instituídos.

Portanto, a criação de instituições e mecanismos de interacção entre a administração e os cidadãos, por si só, não é garantia para o cumprimento da sua finalidade que, neste caso, é a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Torna-se necessário a existência de mecanismos para a sua fiscalização e monitoria da sua implementação, aliada à vontade das organizações para fazer diferente, assim como a capacidade, empenho e envolvimento dos funcionários para saberem lidar efectivamente com esses mecanismos.

5.1. Recomendações

Das fragilidades observadas pelo estudo no que concerne à institucionalização dos LRS no INATTER-RPM, no período compreendido entre 2014-2015 formulam-se as seguintes recomendações práticas:

- I. Devem ser adoptados outros mecanismos para divulgação da existência dos LRS, do processo do seu manuseamento e da sua importância que podem ser: transmissão oral dos funcionários a cada utente atendido e/ou a sua colocação em um local visível e acessível à todos utentes;
- II. Há necessidade de criar um regulamento interno que fixe os dias para a abertura do LRS e que crie um mecanismo de fiscalização do andamento de cada uma das reclamações e sugestões;

- III. Criação de uma base de dados para o registo de todas as reclamações e sugestões, incluindo as apresentadas oralmente, o seu encaminhamento e o seu desfecho de formas a auxiliar na solução de eventuais casos similares.

Referência Bibliográfica

1) Livros e Artigos

BARROS, Anselmo; LEHFELD, Ângelo das Neves. *Metodologia de Pesquisa*. Loyola: São Paulo, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O Que é Participação*. Brasiliense, São Paulo, 1983.

CARVALHO, Cristina Amélia. *Contribuições da Perspectiva Institucional na Análise das Organizações*. Paulus: São Paulo, 2013.

CAUPERS, João. *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Âncora: Lisboa, 2012.

_____. *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora: Lisboa, 2009.

CHAMBULE, Alfredo. *As Garantias dos Particulares*. Imprensa Universitária, UEM: Maputo, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos Novos Tempos*. Campus, Rio de Janeiro, 2004.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelho. *Administração Pública Voltada para o Cidadão*. Revista Serviço Público: Lisboa, 2000.

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

_____. *Curso do Direito Administrativo*. 3ª ed. Almedina: Lisboa, 2008.

FERRÃO, Augusto Santos. *Metodologia de Investigação*. Vozes: São Paulo, 2003.

FERNANDES, José António. *Introdução à Ciência Política: Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto Editora: Porto, 1982.

FERREIRA, Leonardo Juliani. *Lidando com as Reclamações dos Consumidores: Um Estudo Exploratório em Shopping Centers do Rio de Janeiro*. UFRJ: Rio de Janeiro, 2004.

FORGIARINI, Giorgio. *Serviços Públicos*. Garra: São Paulo, 1995.

FORQUILHA, Salvador Cadete. *Não Basta Introduzir Reformas para se Ter Melhores Serviços Públicos*. Maputo, 2013.

FUEL, Tomás Heródoto. *Metamorfoses Ideológicas na Administração Pública Moçambicana 1930-2004*. CIEDIMA: MAPUTO, 2015.

GIANESI, Irineu; CORREIA, Henrique. *Administração Estratégica de Serviços: Operações para a Satisfação do Cliente*. Atlas: São Paulo, 1994.

GIL, António Carlos. *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. 3ª ed. Atlas: São Paulo, 1996.

_____. *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. 4ª ed. Atlas: São Paulo, 2010.

_____. *Gestão de Pessoas. Enfoque nos Papeis Informais*, 1ª ed. Atlas: São Paulo, 2008.

GRONROOS, Christian. *Marketing: Gerenciamento e Serviços: a Competição por Serviços na Hora da Verdade*. Campus: São Paulo, 1993.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Lua Nova: Lisboa, 1996.

LAKATOS, Eva; M.; MARCONI, A. *Metodologia do Trabalho Científico*. Atlas: São Paulo, 2001.

MACUANE, José Jaime. *Instituições e Democracia no Contexto Africano: Multipartidarismo e Organização Legislativa em Moçambique (1994-1999)*. Tese de Doutorado: Rio de Janeiro, 2000.

MODESTO, Paulo. *Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização*. SA Direito, 2003.

MOREIRA, Adriano. *Ciência Política*. Almedina: Coimbra, 2010.

MORREIRA, Nunes D. *Mutação do Direito Administrativo*. Ed Renan: Rio de Janeiro, 2000.

MOTTA, Fernando Prestes. *Administração e Participação: Reflexos para Educação*. Revista da Faculdade de Educação: São Paulo, 2003.

NEVES, Arminda. *Gestão na Administração Pública*. Pergaminho: Lisboa, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado Para a Sociedade Civil*. Vozes: São Paulo, 2011.

PETERS, Bernard. *Comparative Politics: Theory and Methods*. MacMillan press LTD: London, 1998.

POPER, Karl. *A Lógica das Ciências Sociais*. Unb Brasil: Rio de Janeiro, 1977.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Académico*. FEEVALE: Rio Grande do Sul, 2013.

SÃ, António. *Teoria Geral da Administração Pública*. Paulus: São Paulo, 1999.

SILVA, E. L. MENEZES, E. M. *Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. UFSC, Florianópolis, 2001.

ZEITHAMAL, Valarie; *et al.* *Delivering Quality Service*. The Free Press: New York, 1990.

2) Documentos

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público*. Maputo, 2001.

CONSELHO DE MINISTROS. *Plano de Acção para a Redução da pobreza Absoluta*, 2001 – 2005 (PARPA).

_____ *Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta*, 2006 – 2009 (PARPA II).

_____ *Plano de Acção para Redução da Pobreza*, 2011 – 2014 (PARP).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (1990). Constituição de 1990

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2004). Constituição de 2004

Lei nº 2/96 de 4 de Janeiro - Lei das Petições

Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro – Lei de Bases de Organização e Funcionamento da Administração Pública

Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto – Lei do Procedimento Administrativo

Lei nº 14/2009, de 17 de Março – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

Decreto nº 62/2009, de 8 de Setembro – Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado

Decreto nº 32/2011, de 12 de Agosto – Estatuto orgânico do Instituto Nacional dos Transportes Terrestres.

Decreto nº 15/2014 de 26 de Março, aprova a alteração pontual do Estatuto Orgânico do Instituto nacional dos Transportes terrestres.

Decreto nº 30/2001 de 15 de Outubro - Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública

ANEXOS



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Curso de Licenciatura em Administração Pública

GUIÃO DE ENTREVISTA

O presente Questionário faz parte de um estudo de caso para o trabalho de pesquisa para culminação do curso de Licenciatura em Administração Pública Na Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Os dados aqui adquiridos são exclusivamente de uso académico e a identidade do entrevistado será preservada. O trabalho tem como tema: **A Importância da participação dos Administrados na Melhoria da Prestação dos Serviços Públicos: Caso dos Livros de Reclamações e Sugestões do Instituto Nacional de Transportes Terrestres INATTER – Delegação da Matola (2014-2015)**. Por favor responda com sinceridade todas as questões apresentadas pois a sua colaboração contribuirá bastantes não só para a elaboração deste trabalho, como também para compreensão das questões relacionadas com o tema.

Elaborado por: Agostinho Bonfílio da Conceição Mendes

PARTE I

Dados Pessoais

1. Marque com um X os dados referentes ao seu perfil

1.1. Sexo:

Masculino () Feminino ()

1.2. Idade

() Menos de 25 anos () de 25 a 35 anos () de 36 a 45 anos () mais de 45 anos

1.3. Há quanto tempo trabalha no INATTER

1 a 5 Anos () 5 a 10 Anos () 10 a 15 Anos () 15 a 20 Anos () 20 a 25 Anos ()

25 a 30 Anos () 30 a 35 Anos ()

1.3. Cargo que Ocupa _____

1.4. Escolaridade _____

PARTE II

Sobre os serviços Fornecidos pelo INATTER

1. Quais os Serviços Oferecidos pelo INATTER?

2. Quantos Funcionários estão afectos ao INATTER – Delegação da Matola e como estão distribuídos?

3. Quantos utentes em média o INATTER atende diariamente?

4. Qual é a avaliação geral que faz da forma como os serviços são fornecidos ao público?

PARTE III

Sobre o Livro de Reclamações e Sugestões

1. Quando foi introduzido o Livro de reclamações e sugestões?

2. Qual é a finalidade da introdução do livro de reclamações e sugestões?

3. Quais são os mecanismos utilizados para dar a conhecer aos utentes a existência e a necessidade de fazerem uso do livro de reclamações e sugestões?

4. Quais são as outras formas de apresentação das reclamações e sugestões por parte dos utentes?

5. Qual são os procedimentos depois da recepção de uma reclamação ou sugestão?

6. Em média, quantas reclamações ou sugestões recebem por mês?

7. Com que frequência é aberto o livro de reclamações e sugestões?

8. Quem é responsável pelo seu manuseamento?

9. O livro tem contribuído para a finalidade pela qual foi instituído?

Muito Obrigado pela Colaboração.