



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

O papel do *e-government* em Moçambique: uma proposta de modernização do serviço consular em Lisboa através do uso estratégico de uma página *web*

Kim Ribeiro da Cruz

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor catedrático (Jubilado emérito)

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2016



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

O papel do *e-government* em Moçambique: uma proposta de modernização do serviço consular em Lisboa através do uso estratégico de uma página *web*

Kim Ribeiro da Cruz

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pública

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor catedrático (Jubilado emérito)

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2016

Agradecimentos

Em primeiro lugar, cabe um especial agradecimento ao Professor Juan Mozzicafreddo, não só por não ter hesitado em aceitar orientar este estudo, mas por ter partilhado com naturalidade a sua paixão pela administração pública e em especial pela inspiração da sua postura.

Cabe igualmente agradecer ao restante corpo docente do ISCTE-IUL, pela entrega e dedicação à arte de ensinar, assim como aos colegas de curso, que muito contribuíram para o espírito de grupo e partilha de experiências, em particular o Abelaird Neto e o Tiago Borges.

Endereço também um especial agradecimento ao Dr. Geraldo Saranga, Cônsul Geral de Moçambique em Lisboa e à sua equipa de Colaboradores, pela abertura ao espírito de crítica e por em momento algum hesitarem em colaborar para que o trabalho de pesquisa fosse realizado. Agradeço também a toda a comunidade moçambicana residente em Lisboa, por não ter deixado que a distância me separasse de Moçambique, em particular ao Assane Saide, ao Paulino Alface, à Ana Massamba e ao Pedro Passos.

A nível pessoal, devo agradecer a toda a minha família, em particular à minha Mãe e aos meus irmãos, Miguel, Pedro, Cristopher e Glenn, por servirem de inspiração para ir cada vez mais longe. A toda a família Ribeiro, pelo acolhimento e solidariedade. Ao Chakyl Camal, ao Rui Fernandes e ao Vander Mesquita pela amizade sincera, que iluminou este percurso.

Por último, a mais importante, à Malema Ribeiro, pelo companheirismo e incansável apoio e dedicação, sem o qual nada disto seria possível.

Resumo

No quadro da geração de melhorias, enquanto objecto do processo de reforma de qualquer administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2004; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011), tomamos como objectivo do presente Trabalho de Projecto a melhoria da qualidade do serviço prestado pelo Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. Tendo em conta que, o uso estratégico das tecnologias de informação e comunicação (TICs), em particular a internet, generalizou-se pelos diferentes programas governamentais (Fonseca e Carapeto, 2009), sendo que, no caso particular de Moçambique é entendido como um importante vector para a concretização das principais orientações de reforma administrativa (CIRESP, 2001; CPinfo e CIRESP, 2005), a nossa proposta de melhoria passa pelo uso estratégico de uma página *web*.

Deste modo, recorreremos à administração de um questionário, baseado no modelo *Common Measurment Toll* (Dinsdale et al., 2000), para diagnosticar as principais necessidades de melhoria no serviço Consular. Verificamos que os principais aspetos a serem melhorados relacionam-se com a capacidade de resposta (tempo de processamento do serviço e tempo de espera), assim como com questões relacionadas com a acessibilidade aos serviços (localização, acesso por telefone e variedade dos modos de acesso).

De forma a melhorarmos os aspetos de serviço referidos, desenhamos uma lista de verificações com os atributos que uma página *web* governamental deve ter (Stowers, 2003), no sentido de se reduzirem os problemas de acessibilidade ao *website* e de localização de informação. Propomos também o uso de 5 aplicativos: ferramenta de agendamento *on-line*, formulários *on-line*, *chat-online*, fórum *on-line* e inquérito *on-line*, de forma a tornar o processo de prestação de serviço mais rápido e acessível para os utentes. Por fim, desenhamos um possível tema (*layout*) com base na lista de verificações já referida, de modo a servir de orientação para a construção da página *web* do Consulado de Lisboa.

Palavras-chave:

Administração Pública

Reforma

Governança-electronica

Qualidade no sector público

Moçambique

Serviço Consular

Abstract

Within the framework of creating improvements, as an object of reform in the public sector (Pollitt and Bouckaert, 2004; Mozzicafreddo and Gouveia, 2011), we defined the objective of the present project, which is to improve the quality of the services provided by the General Consulate of Mozambique in Lisbon. The strategic use of Information and Communication Technologies (ICTs), in particular the internet, has been established by various governments worldwide (Fonseca and Carapeto, 2009). In the particular case of Mozambique, the e-government is understood as an important vector to achieve the key guidelines of the administrative reform (CIRESP, 2001; Cpinfo and CIRESP, 2005). In this context, this project involves the strategic use of a website.

We applied a questionnaire, designed according to the model Common Measurement Tool (Dinsdale et al., 2000), to investigate the Consular Service's needs for improvement. We identified that the main aspects to be improved are related to responsiveness (processing and waiting time), as well as accessibility to the services (location, access by phone and the variety of access options).

In order to improve services provision by the Mozambican Consulate in Portugal, we have produced a checklist of key attributes needed to tackle accessibility and tracking issues in the website (Stowers, 2003). We also recommend the use of 5 online applications: e-scheduling tool, e-forms, e-chat, e-forum and e-survey. These will ease the consular services by making them faster and more accessible to the citizens and clients. Finally, we have designed the layout to the website.

Keywords:

Public Administration
Reform
E-Governemnt
Quality in public service
Mozambique
Consular service.

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
Pertinência e objetivos	1
Estrutura do Trabalho de Projeto	2
CAPITULO 1 – REFORMA ADMINISTRATIVA: DAS DINÂMICAS GLOBAIS AO CONTEXTO MOÇAMBICANO	3
1. As transformações no papel do Estado e da Administração pública	3
2. Da governação <i>weberiana</i> à governação em rede	6
3. Os modelos de reforma da Administração pública	8
3.1. O <i>New Public Management</i> (NPM).....	8
3.2. O <i>New Public Service</i> (NPS).....	14
3.3. O <i>New Public Governance</i> (NPG)	15
4. Contextos e etapas de reforma na Administração pública em Moçambique	18
4.1. O pós-independência: da concentração de poderes à experimentação socialista	18
4.2. A democratização: da liberalização económica à descentralização política e administrativa.....	20
4.3. A terceira vaga de reformas: em busca de uma administração mais eficiente	22
CAPITULO 2 - O PAPEL DO <i>E-GOVERNMENT</i> NA PROJEÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA MOÇAMBICANA	25
1. O <i>E-government</i>	25
1.1. A maturidade do <i>E-Governemnt</i>	25
1.2. Desafios para o <i>E-government</i>	29
2. A operacionalização do <i>E-government</i> em Moçambique	31
2.1. Política de Informática em Moçambique.....	31
2.2. Estratégia de Governo Eletrónico de Moçambique	33
CAPITULO 3 - DIAGNÓSTICO DO SERVIÇO CONSULAR MOÇAMBICANO EM LISBOA	35
1. A qualidade dos serviço público na ótica da satisfação do cidadão	35

1.1. A administração centrada no cidadão	35
1.2. Qualidade dos serviços públicos.....	37
2. Diagnostico da qualidade do serviço do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa.	39
2.1. Recolha de dados	40
2.2. Análise de dados	40
CAPITULO 4 – O USO ESTRATÉGICO DO E-GOV PARA A MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO CONSULAR	49
1. Princípios para o desenvolvimento de um website centrado no utilizador.....	49
2. Aplicativos <i>on-line</i> para melhorar a qualidade do serviço consular	50
3. Tema da Página <i>Web</i>	54
CONCLUSÃO	59
BIBLIOGRAFIA.....	63
FONTES.....	67
ANEXOS	I

Índice de Quadros

Quadro 1.1. Processo de evolução do Estado e reformas administrativas. Fonte: adaptado de Simione, (2014).....	24
Quadro 2.1. Quadro conceptual de e-government e potenciais aplicações para o caso do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. Fonte: Adaptado de Hiller e Belanger (2001) e Moon (2002).....	29
Quadro 3.1. Prioridades para melhorias	46
Quadro 3.2. Matriz Importância/Satisfação (Fonte: Elaboração própria)	47
Quadro 4.1. Aspectos de serviço a serem melhorados e aplicativos (Fonte: Elaboração própria)	50

Índice de Figuras

Figura 2.1. O e-government como motor para outros programas. Fonte: CPinfo e CIRES (2005)	33
Figura 2.2. Hiato de serviço (Fonte: adaptado de Dinsdale et al.(2000).....	39
Figura 3.1. Avaliação da satisfação e da importância dos atributos da dimensão “Capacidade de resposta”	43
Figura 3.2. Avaliação dos atributos da dimensão “Funcionários de Serviço”	44
Figura 3.3. Avaliação da Satisfação e da importância dos atributos da dimensão “Acesso e instalações”.....	45
Figura 3.4. Avaliação da Satisfação e da Importância dos atributos da dimensão “Comunicação”	46
Figura 4.1.Exemplo de aplicativo de Agendamento on-line (Fonte: Consulado Geral do Brasil em Londres).....	51
Figura 4.2. Exemplo de Chat On-line (Fonte: Alto Comissariado Norte Americano nas Filipinas).....	52
Figura 4.3. Exemplo de Formulário: Contacto e Pedido de Visto (Fonte: Consulado Geral de Portugal em Rio de Janeiro, Portal das Comunidades Portuguesas).....	53
Figura 4.4. Exemplo de Inquérito on-line: satisfação dos utentes (Fonte: Município de Guimarães, Portugal).....	53
Figura 4.5. Proposta de tema para o website do Consulado: Página inicial (elaboração própria)	54

Glossário de Siglas

AP – Administração pública
CIRESP -Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público
CMT- Common Measurement Tool
CPinfo - Comissão para a Política de Informática
CPRD - Centros Provinciais de Recursos Digitais
CRM – Constituição da República de Moçambique
ECA - Economic Commission for Africa
ECA - *Economic Commission for Africa*
E-Gov – *Electronic Government*
EGRSP - Estratégia Global de Reforma do Setor Público
EIPI - Estratégia de Implementação da Política de Informática
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
GdM – Governo de Moçambique
GpO – Gestão por Objetivos
NPG - *New Public Governance*
NPM - *New Public Management*
NPS - *New Public Service*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE - Orçamento do Estado
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PARPA - Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PROL - Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PES - Plano Económico e Social
PI - Política de Informática
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique
SIGEDAP - Sistema de Gestão de Desempenho na Administração pública Moçambicana
SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia
UNDESA -Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas
UTICT - Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática
UTRAFE -Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado
UTRESP - Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

INTRODUÇÃO

PERTINÊNCIA E OBJETIVOS

Desde o final da década de 1970 que as diferentes administrações públicas (APs) iniciaram um processo de transformação. Numa primeira fase, abrangeu os países de tradição anglo-saxónica e da OCDE, mas, posteriormente, o fenómeno generalizou-se, com maior ou menor intensidade, consoante o contexto. A ideia de reforma, aqui entendida como “mudanças intencionais nas estruturas e processos das organizações do setor público, com o objetivo de fazer com que funcionem melhor (em algum sentido)” (Pollitt e Bouckaert, 2004:8), foi, de modo geral, justificado pelo peso dos gastos sociais do Estado-providência, complexidade de funcionamento da estrutura administrativa, alteração e aumento das expetativas dos cidadãos e pelas novas tendências de transformação na estrutura do Estado (Mozzicafreddo, 2001).

Tais reformas têm vindo a causar alterações no modelo de administração pública predominante, baseado no tipo ideal de burocracia racional/legal teorizado por Weber, tendo nas últimas três décadas vindo a ser valorizadas as correntes gestionárias que enfatizam a lógica do mercado, a introdução de técnicas de gestão do setor privado e as iniciativas de desburocratização e de aproximação da administração pública ao cidadão. Mais recentemente, temos vindo também a assistir a uma crescente influência das correntes participativas que, ao contrário da anterior, consideram que as entidades públicas funcionam num ambiente político e que respondem perante os cidadãos e não perante clientes. Qualquer que seja o modelo de reforma introduzido, a tendência é de uma transformação da lógica centrada no cumprimento estrito dos procedimentos, para uma lógica centrada no cidadão, este último tido como um importante *stakeholder* a quem o Estado presta contas e com quem deve dialogar (Carapeto e Fonseca, 2014).

As tecnologias de informação e comunicação (TIC's), sobretudo da Internet, são hoje parte essencial das estratégias de modernização da Administração pública (Carapeto e Fonseca, 2009). Não obstante a governação eletrónica (*e-gov*) não seja um modelo de administração pública (AP) *per si* (Pollitt e Bouckaert, 2011:7), é tido como um importante motor que impulsiona as diferentes iniciativas de modernização, porquanto se considera que tem um potencial elevado para transformar as relações “cidadão-governo”, “governo-governo” e “governo-setor privado”, tornando-as mais fáceis, mais rápidas e mais baratas (União Europeia, 2015). Pode-se dizer que tal potencial advém, essencialmente, de três mecanismos básicos: o

melhoramento do processo de tomada de decisão, o uso mais intensivo e produtivo de bases de dados e o melhoramento da comunicação (Bovaird, 2003).

É neste contexto dinâmico de reforma e modernização, que se insere o objetivo central do presente trabalho de projeto. Pretendemos aqui desenvolver uma proposta de modernização ou, por outras palavras, uma proposta de melhoria dos serviços do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa, na qual a base estratégica são as TIC's, nomeadamente um *website* de informação e transação de serviços consulares, canal através do qual os diferentes utentes destes serviços terão a possibilidade de aceder à informação e serviços *on-line*, tais como o agendamento para atendimento presencial, o preenchimento de formulários *on-line*, a comunicação bidirecional entre os utentes dos serviços e os funcionários do consulado, com vista a esclarecer dúvidas pontuais em tempo real. Deste modo, pretende-se melhorar a qualidade do serviço consular, em particular no que diz respeito à capacidade de resposta, à comunicação e à acessibilidade, tornando estas características de serviço mais eficientes e próximas das necessidades reais dos cidadãos.

ESTRUTURA DO TRABALHO DE PROJETO

No Capítulo 1 abordamos os principais modelos de reforma que têm orientado as transformações ao nível da estrutura e funcionamento das diferentes administrações públicas, onde tentamos traçar as principais ideias que contemplam cada uma das abordagens teóricas. Terminamos com uma revisão focada em Moçambique, onde procuramos evidenciar o contexto e os principais marcos que caracterizam o processo de reforma do Estado e da administração pública deste país.

O Capítulo 2 inicia com uma análise do conceito de *e-government*, com destaque para as teorias de desenvolvimento e termina com a descrição da abordagem ao *e-government* adotada pelo governo moçambicano.

No Capítulo 3 partindo do conceito de qualidade do serviço público na ótica do cidadão, fazemos um diagnóstico da qualidade do serviço do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa.

Finalmente no Capítulo 4, apresentamos a nossa proposta de *website* consular, que visa a melhoria do serviço através do uso de aplicativos que mitigam os hiatos identificadas no diagnóstico.

CAPÍTULO 1 – REFORMA ADMINISTRATIVA: DAS DINÂMICAS GLOBAIS AO CONTEXTO MOÇAMBICANO

1. AS TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma administrativa é uma das componentes do processo de transformação social (Araújo, 2000:39), que visa gerar mudanças nas estruturas e processos da administração pública com o objetivo último de “*getting them (in some sense) to run better*” (Pollitt e Bouckaert, 2004:8). Não se esgotando aqui o processo de mudança institucional e comportamental, vale a pena distinguir a reforma administrativa do processo de modernização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5). A modernização resulta de um processo natural, distanciado do processo de decisão e de um contexto difuso, enquanto a reforma administrativa resulta de programas direcionados e indutivos (Araújo, 2000:39; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5).

Deste modo, a reforma é, por norma, concebida como um meio para alcançar determinados fins. De entre os mais comuns, podemos destacar a intenção de: fazer poupanças nos gastos públicos; melhorar a qualidade dos serviços públicos; tornar as operações governamentais mais eficientes e melhorar a possibilidade de escolha e implementação eficaz das políticas públicas (Pollitt e Bouckaert, 2004:6). No entanto, os meios para se alcançarem tais fins, não se esgotam na reforma administrativa, como consideram Pollitt e Bouckaert, (2004:7) pois os processos de melhoria do desempenho governamental incluem, ainda, a reforma do sistema político e as mudanças das políticas públicas. Assim sendo, Mozzicafreddo e Gouveia (2011:5) sintetizam a ideia de transformação da administração pública do seguinte modo:

(...) conceito e estrutura de gestão das sociedades, como uma instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das instituições, por um lado, e como uma entidade com uma estrita relação com o Estado e com o modelo de Estado com o qual coexiste, por outro.

No fundo abordam a complexidade do processo de transformação que ocorre no seio da administração pública, ao mesmo tempo que salientam a importância da influência da questão política neste processo. De facto, como chamam a atenção Carapeto e Fonseca (2014:26) a principal questão em torno da reforma da administração pública tem a ver com o

(...) papel do Estado na sociedade atual e com as suas metas e finalidades, na medida em que o perfil e a dimensão da Administração pública dependerão das funções que se atribuam ao Estado e da forma como essas funções são configuradas operacionalmente.

Pitschas (2007:49) aborda esta temática, salientando a globalização como fator decisivo por detrás da emergência daquilo que denomina de “paradigma do Estado funcional”, onde a

“imagem e a natureza do Estado é caracterizada pela ideia de uma redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade”. Castells (2005:23) relaciona o conceito de “globalização” com o de “sociedade em rede¹” para explicar o aparecimento de uma nova forma de Estado que está a substituir o tradicional Estado-nação da era industrial. Segundo o autor supracitado esta sociedade em rede é hoje global, de modo que o Estado da sociedade em rede não pode funcionar apenas no contexto nacional, está comprometido com um processo de governação de vários níveis, onde a partilha de soberania é feita em vários graus, desde o global ao local (Castells, 2005:26).

No cenário acima referido, a capacidade de o Estado ditar a elaboração de políticas públicas e de influenciar a economia e a sociedade é cada vez mais constrangida pela diversidade dos atores presentes na rede e pela crescente incapacidade de isolar a sua economia das dinâmicas do mercado global (Peters e Pierre, 1998). Neste sentido, o Estado perde o monopólio da soberania e vê-se na eminência de partilhá-la com os múltiplos atores desta rede de redes, sendo assim obrigado a reavaliar o seu papel (Gomes, 2010:366), procurando, ao mesmo tempo, conciliar as conquistas históricas do Estado de direito e o imperativo de modernização da administração pública, através de novas abordagens baseadas no modelo de mercado e voltadas para os cidadãos enquanto clientes (Carapeto e Fonseca, 2014:27). Deste modo, ao longo da década de 1970 o consenso à volta da validade do modelo de Estado-providência foi posto em causa, levando ao que Majone (1997:42-43) considerou ser o declínio do Estado positivo e a emergência do Estado regulador. O primeiro é entendido pela primazia dada às políticas redistributivas e pelo carácter interventivo do Estado no mercado, enquanto no segundo caso, o Estado distancia-se da produção de bens e serviços para focar-se nas políticas de regulação ou na produção de regras com vista a correção das “falhas do mercado”, da “ausência de mercado” ou em nome dos “direitos humanos” (Baldwin et al., 2012:15).

Porém, como refere Mozzicafreddo (2009:88) “isto não significa que as funções do Estado no desenvolvimento da sociedade tenham recuado, ou tenham sido reduzidas”. Trata-se mais de uma reorganização das suas funções, às quais o autor sugere que tendem a estar mais orientadas para as funções de apoio, monitorização e regulação das atividades económicas (inovação, competitividade, nichos com complexidade tecnológicas e exportações) e mais seletivas relativamente às funções sociais (saúde, ação social e segurança social)

¹ “A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes.” (Castells, 2005:20)

(Mozzicafreddo, 2009:88). Este processo de reorganização ocorre essencialmente por via: da descentralização; transferência de tarefas de serviço coletivo para entidades não públicas; e pela desburocratização e racionalização da gestão dos grandes serviços públicos (Rosanvallon, 1995 citado por Carapeto e Fonseca, 2014:27).

A penetração do liberalismo económico iniciado nos Estados Unidos e no Reino Unido e a consequente onda de privatizações e defesa da ideia de um Estado não interventivo na atividade económica, ao longo da década de 1980, levou a emergência de um novo tipo de Estado e consequentemente de modelo de administração (Rocha,2013:82). De facto, os governos passaram a depender do setor privado e da sociedade civil para prestar serviços públicos (Bevir, 2005:2). O termo governança (*governance*), entre outros usos, é frequentemente empregado para descrever, em termos empíricos, a mudança que ocorreu no seio das organizações públicas. Como explica Sorensen (2002:693 citado por Rodrigues, 2013:104)

os sistemas políticos passam lenta e gradualmente de sistemas de governo unitários e hierarquicamente organizados que governam por meio da lei, da regra e da ordem, para sistemas de governança, organizados de forma mais horizontal e relativamente fragmentados, que governam através da regulação e de redes autorreguladas.

A criação de autoridades administrativas independentes é um testemunho da passagem gradual do Estado produtor, empresário e prestador de serviços, para o Estado regulador. A adoção do modelo de regulação independente está relacionada com a ideia de que deve haver uma “(...) separação entre as funções de regulação (estabelecimento de regras para o mercado) e as funções de participação pública na própria atividade regulada (intervir no mercado como sujeito económico), nos casos em que esta se permaneceu” (Moreira, 2002 citado por Carapeto, 2003:148)

As funções de regulação e fiscalização são atribuídas a entidades com capacidades técnicas e independência perante os interesses envolvidos, incluindo os do próprio Estado. O propósito desta atribuição é assegurar a livre concorrência e, ao mesmo tempo, proteger o interesse público; trata-se de uma solução, adaptada ao novo contexto, que visa uma combinação entre a eficiência e legitimidade (Carapeto, 2003:148). A grande problemática em volta das autoridades administrativas independentes tem a ver com a legitimidade. O estatuto de independência destas entidades confere-lhes um grau de liberdade que dificulta a compreensão de “a quem se têm de prestar contas?”. Para além disso é difícil perceber os limites do uso dos poderes destas entidades. Assim, o desafio consiste em “desenvolver métodos de *accountability* democrática compatíveis com o princípio da sua independência” (Carapeto, 2003).

2. DA GOVERNAÇÃO WEBERIANA À GOVERNAÇÃO EM REDE

Na secção anterior debruçámo-nos de forma sintética sobre as grandes alterações que o ocorreram no seio do Estado. Na presente secção olhamos para os fatores que levaram a alterações nas relações de poder, entre a administração pública e a sociedade, que acompanharam o processo de transformação do Estado, conforme o descrito anteriormente.

A expansão das atividades do Estado e o crescente aumento da complexidade do aparato administrativo, foi um resultado da gradual passagem do Estado liberal para o Estado de providência (*welfare state*) iniciado com a crise dos anos 20, mas mais evidente no período logo após a II Guerra Mundial (Raadschelders e Rutgers, 1999:26). Ao longo deste processo, para se cumprirem as crescentes demandas funcionais do Estado, foram erguidas estruturas burocráticas racionais com requisitos administrativos e procedimentos detalhados, baseados em leis, no sentido de regular organização e as atividades das autoridades (Pitschas, 1993:643). Assim, não obstante o modelo burocrático já fosse algo evidente desde o séc. XVI na Europa, nas diferentes administrações públicas, religiosas e militares (Secchi, 2009:350), foi, de facto, no século XX que passaram a dominar as diferentes administrações quer públicas ou privadas.

Max Weber, ao descrever e analisar os modelos ideais típicos de dominação identificou a autoridade racional-legal como fonte do poder dentro das organizações burocráticas (1964:171-182). Segundo este modelo o poder é originário das normas, das instituições formais, e não do carisma ou da tradição (Secchi, 2009:351; Rocha, 2013:77).

É a partir dessa base que emergem as características básicas do modelo burocrático: a hierarquia, a continuidade, a impessoalidade e a expertise (Rocha, 2013:76). A este ponto vale a pena relembrar os princípios fundamentais do tipo ideal de burocracia racional teorizado por Weber (1978: 956-958):

- Princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais, organizados por regras, sejam estas leis ou regulamentos administrativos;
- Os princípios da hierarquia de cargos e dos diversos níveis de autoridade implicam um sistema claro de dominação e subordinação, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores;
- A administração do cargo moderno baseia-se em documentos escritos (“arquivos”) que são conservados na sua forma original;
- A ocupação de um cargo implica treino e especialização profissional;
- O exercício de uma administração desenvolvida implica o pleno emprego da força de trabalho ao funcionário e a estipulação de um número fixo de horas de trabalho.

- A administração dos cargos é baseada em regras estáveis e que podem ser aprendidas.

Desde a crise do Estado-providência, evidenciada a partir da década de 1980, que temos assistido a transformações administrativas nas burocracias europeias, assim como em outros países da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OCDE) (Hood, 1991). Mozzicafreddo e Gouveia (2011:10-11) consideram que o peso dos encargos financeiros e das despesas públicas, as disfuncionalidades da administração pública, a alteração das expectativas dos cidadãos, o processo de modernização das formas de Estado e as expectativas de organização da AP, são as principais razões estruturais que estão por detrás de tais iniciativas de reforma.

O termo *New Public Management* (NPM) ficou marcado como o descritor que caracteriza a onda de reformas que deu início ao conjunto de transformações (Hood, 1991:3) marcadas pela introdução da orientação gestonária das organizações privadas no setor público. Peters (1997:73-74) classificou as iniciativas de reforma gestonárias em três tipos essenciais: reformas baseadas na lógica do mercado; reformas *participacionistas*; reformas de desregulamentação e desburocratização.

O contínuo processo de complexificação das sociedades e de introdução de reformas na AP tiveram efeitos na estrutura do Estado e da administração pública (Mozzicafreddo, 2001a:18). Em síntese, a fragmentação da responsabilidade na realização e implementação das políticas públicas, tornaram os mecanismos de controlo hierárquico pouco operacionais (Denhardt e Denhardt, 2003:3). A importância do ambiente internacional e a capacidade reduzida dos Estados isolarem as suas economias e sociedades das pressões globais, assim como a mudança da relação entre o setor público e o privado, encaminham-nos para um contexto de governação em rede, em que diferentes atores sociais tornaram-se influentes face às políticas públicas e à administração (Peters e Pierre, 1998:224).

É importante destacar o contributo das Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC's) por um lado no processo de reforma (implementação de serviços virtuais *on-line* dirigidos à disponibilização de informação e à prestação de serviços), mas também de adaptação às consequências desse próprio processo, na medida em que as "alterações das estruturas de governação, pressupõe a alteração dos sistemas de informação, controle e supervisão e das relações de poder e autoridade entre chefias e subordinados" (Carapeto e Fonseca, 2014:31).

Para entendermos esta transformação é útil recorrermos ao conceito de *governance*, desta vez entendido no sentido estrutural (Rodrigues, 2013:105). Esta conceção fornece um quadro teórico útil para discutir questões relacionadas com a coordenação social onde o Estado é ou não uma peça central no processo de coordenação (Bevir, 2005:17). Geralmente são descritos e explicados três "tipos ideias" de coordenação: a hierarquia, o mercado e as redes. Cada um

destes “tipos ideias” depende de um modelo de *governance* para coordenar as ações. A hierarquia depende da autoridade e do controle centralizado, sendo o modelo burocrático weberiano o exemplo paradigmático. Não obstante as críticas, a configuração político-administrativa daí resultante, tende a persistir e é tida como base de referência na análise da emergência e evolução das novas formas de *governance* (Rodrigues, 2013:105). Os mercados sublinham os preços e os mecanismos de competição. O modelo de governança baseado nas redes, enfatiza a confiança ao longo dos múltiplos atores que compõem as redes.

Finalmente, esta tendência parece ser duradora na medida em que as organizações modernas dependem do saber especializado e da transmissão da informação, pelo que o aumento do uso das tecnologias, aliado à profissionalização, está a conduzir a uma flexibilidade organizacional cada vez maior (Carapeto e Fonseca, 2014:32).

3. OS MODELOS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Depois da análise dos principais fatores que estão na origem das transformações do Estado e das próprias administrações públicas, olhamos agora em concreto para os principais modelos administrativos resultantes desses processos.

3.1. O *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (NPM)

Durante cerca de duas décadas, contando do final dos anos 70 do século passado, que dominou a abordagem gestionária da administração pública. Na raiz desta abordagem dois conjuntos de ideias abrangentes se destacam, o primeiro proveniente do movimento *new institutional economics*, que tem na sua fundação as teorias da *public choice*, *transaction cost* e *principal-agent*. O segundo é baseado nas ideias teóricas do *generic management approach* que, basicamente, rejeitam o modelo burocrático de administração e propõe uma receita composta por técnicas de gestão empresarial (privada), com ênfase na descentralização e desregulação, e no aumento da autonomia de gestão financeira e de recursos humanos dos gestores públicos (Hood, 1991:5; Rocha, 2013:83-84). Em síntese, o “casamento” dos dois conjuntos de teorias viria a resultar em reformas baseadas nas ideias do mercado, nomeadamente a competição, contratação, transparência, assim como na ênfase em estruturas de incentivo, de forma a dar “mais escolha” e “voz” aos utentes dos serviços e promover a eficiência nos serviços públicos (Economic Commission for Africa, 2003:9).

Para além disso, teve um grande contributo para este processo, a ênfase nas disfunções do modelo de organização burocrática. Robert Merton (1949) apresenta-nos as disfunções do

modelo organizacional burocrático ou, por outras palavras, os efeitos negativos que o modelo exerce sobre as organizações e outras esferas sociais:

- A prescrição rígida das tarefas (*red tape*) pode ter um impacto negativo sobre a iniciativa dos empregados, intensificar a resistência à mudança e levar ao desvirtuamento dos objetivos da organização. Acrescenta-se ainda que este fator impede a participação dos cidadãos nos processos administrativos (Pitschas, 1993).
- O abuso do critério da senioridade para efeitos de promoção funcional, pode levar à redução do ambiente competitivo entre os funcionários e ao desencantamento dos destinatários dos serviços da organização;
- A impessoalidade levada à letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais;
- A arrogância funcional em relação ao público destinatário, em especial no serviço público, porque devido aos monopólios naturais de alguns serviços públicos;
- Tais disfunções são ainda mais acentuadas em organizações viradas para a criatividade e inovação.

Pitschas (1993:646) considera ainda que a elevada centralização do poder de decisão, torna difícil, em qualquer âmbito, a responsabilização dos servidores públicos nos níveis mais baixos da hierarquia. Assim como a especialização funcional pode impedir uma comunicação próxima entre as unidades especializadas como resultado do crescimento paralelo da autoridade o que por sua vez pode levar ao aumento dos custos de coordenação.

Enfim, de entre as correntes gestionárias emergentes, destaca-se o *New Public Management* (NPM) como a dominante. De acordo com Hood (1991:4-5) os elementos doutrinários do NPM e suas justificações são:

- a) Os gestores devem ter poderes suficientes para uma gestão profissional, porque a *accountability* requer a atribuição de responsabilidade, não difusão de poder;
- b) Estabelecimento explícito de padrões e medidas de desempenho, porque a *accountability* requer objetivos claramente definidos e a eficiência requer atenção aos objetivos;
- c) Os controlos devem mudar dos *inputs* para os *outputs*, de forma a enfatizar os resultados em detrimento dos procedimentos;
- d) Desagregação e descentralização do setor público de forma a tornar as unidades mais “gerenciáveis” e aumentar a competição entre elas;

- e) Aumento da competição no setor público (através de contratos a prazo e de concursos), no sentido em que a rivalidade é um elemento-chave para baixar os custos e melhorar os padrões de qualidade;
- f) A aplicação de práticas de gestão ao estilo do setor privado, de forma a aumentar a flexibilidade e o processo de tomada de decisão;
- g) Os custos públicos diretos devem ser cortados e a disciplina laboral reforçada de forma a melhorar o uso dos recursos.

O New Public Management no contexto Europeu

Ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos da América, o interesse pela gestão pública na Europa, foi uma invenção mais política do que académica. Inspirada pela crise económica da década de 1970, assim como pelos desafios do Estado Providência do pós-guerra (Lynn Jr., 2007:42), sobretudo pelo contexto de crise ao nível da dimensão e do funcionamento do Estado e da administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2004:8). Mozzicafreddo e Gouveia (2011:10-11) consideram que o peso dos encargos financeiros das despesas públicas, as disfuncionalidades da administração pública, a alteração das expectativas dos cidadãos, o processo de modernização das formas de Estado e as expectativas de organização da AP, são as principais razões estruturais que estão, em termos globais, por detrás de tais iniciativas de reforma na generalidade dos países europeus e de Portugal em particular.

Esse contexto justificou a introdução de reformas orientadas pelo NPM, sistematizadas por Mozzicafreddo (2001:4-6) em iniciativas de dois níveis. Num primeiro, nível macro, foi introduzida uma lógica gestionária no modo de governação. A este nível o objetivo era fazer face ao desafio do peso excessivo do setor público e aos encargos financeiros daí resultantes; ao mesmo tempo que se (re)valorizava o empreendedorismo e a lógica do mercado. Neste sentido foram introduzidas um conjunto de medidas sustentadas na:

Liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários (Mozzicafreddo, 2001:4).

Uma segunda linha de reformas, de nível micro, incidiram sobre o aparelho administrativo e relacionam-se especificamente com o funcionamento do sistema, no que diz respeito aos mecanismos organizativos e à sua relação com o exterior, através da aproximação com o cidadão ou numa lógica gestionária onde os utentes dos serviços públicos são entendidos como

clientes dos serviços. Este último grupo de reformas é subdividido em três dimensões dominantes (Peters, 1997; Mozzicafreddo, 2001):

- 1 Introdução de técnicas inspiradas na gestão privada. Partindo do pressuposto que tudo que é do público é ineficiente, são introduzidas na Administração pública técnicas de gestão profissional originais da gestão privada. É alterado o estatuto profissional dos funcionários públicos, desde a qualificação e reclassificação funcional e o aumento das margens de autonomia nas decisões administrativas, passando pelas técnicas de gestão orçamental com maior autonomia e flexibilidade na gestão dos projetos, até à introdução da diferenciação salarial ligada ao desempenho profissional. Introduzem-se ainda técnicas de gestão com o objetivo de aumentar a competição, quer interna entre os serviços e o exterior, como pela introdução de uma lógica de mercado, visando um aumento da eficácia de execução e da responsabilidade pelas decisões, relativamente ao cliente ou utente e às entidades com as quais a Administração pública se relaciona.
- 2 Iniciativas de desburocratização da administração, focadas na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação de subsistemas, a introdução das novas tecnologias de informação, a limitação da sobreposição de serviços, a eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, para que a administração cumpra com maior eficiência e como menos despesas as suas tarefas. Para estes fins recorreu-se a medidas como a contratação de serviços privados e a criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão nas redes e parcerias público-privadas; iniciativas de descentralização e de delegação de competências em níveis intermédios; e iniciativas de qualidade.
- 3 Aumento da proximidade da administração para com o cidadão e o desenvolvimento de uma relação mais aberta e orientada para com as pessoas. Parte-se do pressuposto que uma administração deve estar ao serviço das pessoas

O New Public Management no contexto da África Subsariana

Já no caso da África Subsaariana, as experiências internacionais, como a queda da União Soviética, a terceira vaga de democratização e a proliferação dos programas de ajustamento estrutural, e as ideias de liberalização, associadas ao triunfo do liberalismo económico, são tidas como um importante fator socioeconómico que exerceu influência sobre os esforços de reforma iniciados na década de 1980 (Hope e Chikulo, 2000:26; Therkildsen, 2000:61-62). Para além disso, questões relacionadas com o próprio funcionamento do sistema político e administrativo

vão, no seu todo, definir as razões estruturais que justificam a contínua introdução de reformas baseadas nas doutrinas do NPM. Podemos então agrupar essas razões em (Hope, 2001: 123-124; Therkildsen, 2000:61-62):

- Uma persistente crise económica e fiscal, associada a níveis elevados de pobreza; e uma consequente dependência elevada dos doadores internacionais;
- Estado de direito e cultura política e democrática incipiente;
- Capacidade limitada das instituições do Estado para a prestação de serviços públicos e implementação de políticas públicas, associadas a deficiências na qualidade e disponibilidade dos recursos humanos e altos níveis de corrupção;
- Crescente expectativa de melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos.

Neste sentido a introdução de reformas baseadas no *New Public Management* em África acabam por ser justificadas por três necessidades essenciais: o aperfeiçoamento da eficiência do setor público; não obstante a necessidade de reduzir o papel do setor público, a necessidade de melhorar a capacidade - habilidade do Estado de promover e tomar ações coletivas de forma eficaz; e a de melhoria da *accountability* na condução dos assuntos públicos (Economic Commission for Africa, 2003:9).

Porém nem sempre as expectativas das reformas do NPM foram correspondidas, de facto as reformas sempre tiveram elevadas taxas de insucesso, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, como refere Caiden (1999:828) “*reform aims to change the culture in some way and more dramatic the change sought, the more problematical the chances of success*”. Daí que Schick (1998:124) aconselha precaução na implementação pura e dura da abordagem do NPM, particularmente em países em desenvolvimento “*I believe that there are important preconditions for successfully implementing the new public management approach and that these should not be ignored by countries striving to correct decades of mismanagement*”.

Desafios do New Public Management

Olhando para estes dois contextos diferentes, apercebemo-nos que as ideias do NPM, em momentos e em ritmos diferentes, foram tomadas como “padrões de ouro” para a orientação da reforma administrativa tendo, neste sentido, contribuído para a introdução de medidas de reformas, tendencialmente convergentes, baseadas na aderência à lógica de mercado e às técnicas de gestão *managerial* no setor público; medidas de desburocratização e desregulamentação; e de participação e regulação organizacional (Peters, 1997:71-75; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:8-9). Neste sentido, foi apresentado como um quadro conceptual de aplicação geral e até universal, cuja ideia está simplificada na expressão “*public*

management for all seasons” de Hood (1991:8). A propagação e aceitação global do NPM não se deveu apenas ao cariz apelativo das ideias inerentes, foi de igual modo importante o fato de terem tido suporte da OCDE, da Organização das Nações Unidas (ONU), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de outros fóruns internacionais e regionais (Lynn Jr., 2007:44), em particular as organizações de *Bretton Woods*. Por essa razão foi possível identificar semelhanças ao nível das mudanças implementadas e dos discursos sobre a mudança no setor público em diferentes países, dos mais ricos aos mais pobres, a expectativa era de que as mudanças trariam maior eficiência, maior eficácia e um governo menos dispendioso (Peters, 1997:71).

Porém, embora existam razões para pensarmos que as diferentes burocracias nacionais são semelhantes, existem também razões de igual ou maior peso para pensarmos que são diferentes e, tais diferenças tendem a persistir não obstante as pressões para a convergência (Painter e Peters, 2010a:3). Neste sentido, Mozzicafreddo e Gouveia (2011:9) defendem que é no “contexto de fatores operacionais e de elementos de mudança contextual que se pode encontrar alguma especificidade nas diferentes sociedades, devido à trajetória particular, equacionando o tempo e o espaço às possibilidades políticas e sociais e às reformas de implementação das reformas”. Os autores supracitados realçam então que, embora pese a questão da difusão dos modelos de reforma, não deixam de ser importantes os fatores de contexto (histórico, social e político), isto é, as condições em que o Estado e a administração atuam (Mozzicafreddo, 2001).

Deste modo, a orientação para o mercado, proposta pelo NPM, viria a revelar alguns desafios para as organizações de carácter público. Desde logo podemos destacar duas questões importantes (Bevir, 2012:26). Em primeiro, a ideia de mercado implica uma centralidade na questão dos preços e da competição, dado que na maioria das organizações públicas tais questões são inexistentes e assim dificilmente os preços poderão refletir o valor de determinados bens sociais como a saúde, educação e a degradação ambiental. Mas também os monopólios e carteis, como acontece com os serviços públicos em rede (e.g. a distribuição elétrica, de gás, telecomunicação e correios). Em segundo lugar, os mercados tendem a falhar na distribuição de bens e serviços sobre os quais incidem questões morais, não há nenhuma razão para assumirmos que as trocas que ocorrem no mercado estarão de acordo com o senso social de justiça.

Pollitt (2009:204-209) enquadrando as administrações públicas que foram alvo de reformas baseadas no NPM num conjunto mais abrangente, a que denomina de Organizações Pós-burocráticas, considera que apresentam um desempenho mais fraco em relação às “burocracias clássicas”, no que diz respeito à memória organizacional e aprendizagem através da

experiência. Para tal contribuem os seguintes mecanismos: (i) o declínio da carreira “burocrática”; (ii) as rápidas mudanças e a diversidade de meios de transferência e arquivamento e memória; (iii) as doutrinas de mudanças radicais e; e (iv) a dispersada tendência de compressão do tempo. Bovaird (2005) considera que um conjunto de mudanças, em termos de interesses, contribuíram para que os modelos de NPM se tornassem cada vez menos apropriados para explicar, de forma satisfatória, a crescente complexificação e dinamismo do processo de tomada de decisão pública. O autor sumariza as principais mudanças acima referidas em três categorias (Bovaird, 2005:218):

- Valores. Passam a ser considerados, para além do valor do usuário, outros grupos mais abrangentes de valores, nomeadamente valores sociais (incluindo a inclusão social e a coesão social), valores do meio-ambiente e valores políticos (incluindo a melhoria no processo democrático)
- Processos de produção de políticas (*policy-making*). Não apenas a decisão do tipo “ciclo racional de decisão”, mas também muitos outros tipos de racionalidades que influenciam o processo político e as a redes de políticas (*policy networks*); e
- Diferentes tipos de organização e *stakeholders*. Não só, as agências do setor público, mas também as empresas privadas, os media e as associações da sociedade civil.

3.2. O NEW PUBLIC SERVICE (NPS)

Ao longo da década de 1990 começam a ganhar relevo as ideias de Denhardt e Denhardt (2007), tendo em conta as questões acima referidas que viriam a refletir sobre a necessidade de uma nova abordagem a qual denominaram de *New Public Service* (NPS). Aqui, o foco é determinado por critérios sociais e democráticos, que vêm complementar as abordagens dos modelos anteriores, nomeadamente os padrões legais e políticos associados à administração baseada no modelo *weberiano* de burocracia e aos critérios económicos e de mercado, típicos do NPM. Neste caso, o interesse público assume uma posição primordial, que resulta do diálogo entre interesses mútuos ou sobrepostos e, sendo o governo o mediador destes interesses, procura criar valores partilhados. Neste sentido, a *accountabilily* assume-se como um valor e prática importante, necessário para estabelecer-se um ambiente de confiança, essencial para a já referida criação de valores partilhados. Assim sendo considera-se que o NPS deve orientar-se pelos seguintes princípios (Denhardt e Denhardt, 2003:9):

- O papel primordial do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e a encontrar os seus interesses partilhados, ao invés de tentar controlar a sociedade ou de procurar orientá-la em novas direções;

- Os administradores públicos devem procurar construir uma noção coletiva e partilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas coagidas pela escolha individual, mas sim a criação de interesses e responsabilidades partilhadas.
- As políticas e programas que vão de encontro às necessidades públicas podem ser mais eficazes e responsabilmente alcançadas através de esforços coletivos e de processos colaborativos;
- O interesse público é o resultado do diálogo sobre valores partilhados e não da agregação individual de interesses próprios. Deste modo, os servidores públicos não respondem, simplesmente, às demandas dos “clientes”, mas, ao invés, focam-se na construção de relacionamentos de confiança e na colaboração com e entre cidadãos.
- Os servidores públicos devem focar a sua atenção para além do mercado; devem também fazer cumprir a lei estatutária e constitucional, os valores comunitários, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos.
- As organizações públicas e as redes em que participam tendem a ser bem-sucedidas a longo prazo se operaram através de processos colaborativos e de uma liderança baseada no respeito por todos os cidadãos;
- O interesse público é melhor servido por servidores públicos e cidadãos dedicados à sociedade do que por gestores empresariais que atuam como se o dinheiro público fosse seu.

3.3. O NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)

No final da década de 1990, o termo dominante para caracterizar um novo modelo de administração pública passa a ser o “*public governance*”. Entendido como uma nova estrutura de governação para a alocação de recursos e para o exercício de controlo e coordenação, baseada em “redes auto-organizadas e inter-organizacionais” (Rhodes, 1996:652) caracterizada pela:

- Interdependência entre as organizações. A governança é mais abrangente do que o governo e cobre atores não estatais. A transformação das fronteiras entre os setores público, privado e voluntário tornaram-nas deslocadas e opacas.
- Troca de recursos. As contínuas interações entre os membros das redes, causadas pela necessidade de troca de recursos e negociação de propósitos partilhados.
- Regras de jogo. As interações do tipo “jogo”, enraizadas na confiança e reguladas por regras de jogo negociadas e acordadas pelos participantes das redes;

- Significativo grau de autonomia do Estado. As redes não prestam contas ao Estado pois são autorreguladas. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada de soberania, pode de forma indireta e imperfeita conduzir as redes.

Há nesta noção um entendimento de que a *governance*, enquanto um conjunto de redes auto-organizadas, é em si uma estrutura de governação, tal como são o mercado e a hierarquia. Deste modo, as redes consistem em múltiplos atores que estão formalmente separados, mas que dependem uns dos outros para terem acesso a recursos-chave, pelo que necessitam de criar relacionamentos de longo termo de forma a trocarem recursos (Bevir, 2012:27). Neste sentido, o principal desafio do governo é ativar essas redes e procurar novas formas de cooperação, pois os resultados da ação administrativa não provêm apenas da implementação autoritária de regras pré-estabelecidas, mas também de uma coprodução de serviços entre a administração e o cliente (Rhodes, 1996).

As redes diferenciam-se da hierarquia porque não detêm em geral um centro autoritário para resolver as disputas entre os diferentes atores; diferem dos mercados porque os atores engajam em trocas de recursos, orientados pela confiança e diplomacia ao invés dos preços e barganha (Bevir, 2012:27).

Esta ideia de governança, com ênfase na emergência de atores não estatais nos processos de decisão pública, levanta algumas questões, dentre as quais se destaca a possibilidade de uma “governança sem governo” (Rhodes, 1996:660). Segundo essa perspectiva, se o governo tentar impor o controlo sobre as políticas, as redes possuem resiliência e capacidade suficiente para se auto-organizarem de forma a se evadirem ao controlo governamental (Peters e Pierre, 1998:225). No entanto, a tese de “governança sem governo” foi alvo de algumas críticas como, por exemplo, a de Davies (2000, citado por Bovaird, 2005:219) que considera que as novas estruturas de governança local não passam de uma estratégia para que o governo local consiga levar adiante a sua própria agenda. Por outro lado, Holliday (2000 citado por Bovaird, 2005:219) defende que o centro está cada vez mais forte e não mais fraco, demonstrado pelo seu crescente tamanho e papel nas redes de políticas-públicas (*policy network*), assim como pela contínua capacidade de coordenação em relação à descentralização do Estado.

Não obstante tratar-se de um conceito relativamente vago, o facto é que as ideias da *public governance* difundiram-se, tendo sido especialmente adotadas por organizações e doadores internacionais que condicionam os seus financiamentos através de critérios de *good governance*. No entanto se a *public governance* é um conceito positivo, a *good governance* incorpora uma carga normativa, cujo foco é “o que deve ser” a melhor forma de governação.

Porém, os debates e decisões sobre qual é a melhor forma de alcançar obter bons resultados de qualidade de vida tendem a ser conflituosos, divisivos e disfuncionais, a não ser que sejam definidos através de regras e convenções acordadas. São estas regras, estruturas e processos que constituem os princípios da *public governance* que precisam de ser estabelecidos e acordados dentro de uma determinada área geográfica ou comunidade política. Assim sendo, é natural que os elementos-chave que devem estar presentes nos princípios de *public governance* tendem a variar de contexto para contexto. No entanto, podemos esperar que uma proporção substancial dos seguintes elementos seja levada em consideração independentemente do contexto (Boivard, 2005:220):

- Processos de decisão democráticos;
- Envolvimento dos cidadãos e dos *stakeholders*;
- Tratamento justo e honesto dos cidadãos;
- Políticas sustentáveis e coerentes;
- Vontade e capacidade de trabalhar em parceria;
- Transparência;
- Prestação de contas;
- Inclusão social e equidade;
- Respeito pela diversidade;
- Respeito pelos direitos dos outros;
- Respeito pela lei;
- Habilidade para competir num ambiente global.

O que é de particular importância na governança pública é que estes princípios são, também, aplicáveis à regulação do setor privado e do das ONG's (Boivard:221)

Segundo Bovaird e Löffler (2003:316) a definição de *public governance* depende do contexto e por isso, tende a ser diferente de *stakeholder* para *stakeholder* e de país para país. Talvez mais tarde, poderemos constatar se não tendera também a diferenciar-se de época para época. Para tornar mais fácil a exploração de como diferentes *stakeholders* podem ser envolvidos na avaliação da qualidade da governança pública, os mesmos autores propõem que a governança pública pode ser entendida como “as formas como os *stakeholders* interagem uns com os outros no sentido de influenciar os resultados das políticas públicas” e a boa governança como

a negociação por todos os *stakeholders* sobre o progresso dos resultados das políticas públicas para um determinado assunto (ou área) e sobre os princípios de governança

acordados, que são simultaneamente implementados e regularmente avaliados por todos os *stakeholders*.

4. CONTEXTOS E ETAPAS DE REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

As transformações no seio do Estado e da administração pública moçambicana são por norma analisadas desde a sua independência em 1975. De modo geral, tais transformações foram influenciadas pelos diferentes contextos conjeturais, pelas tendências de reforma globais e regionais, mas sobretudo pelas orientações e vontades dos parceiros internacionais.

4.1. O PÓS-INDEPENDÊNCIA: DA CONCENTRAÇÃO DE PODERES À EXPERIMENTAÇÃO SOCIALISTA

Tal como aconteceu no resto dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) durante a luta colonial os movimentos de libertação adotaram uma orientação ideológica de esquerda inspirada pelo marxismo pragmático de Amílcar Cabral (Newitt, 2012). A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), durante a luta de libertação, foi apoiada pela China, ex-União Soviética, assim como por vários partidos de esquerda da Europa (Halon e Mosse, 2010:2), apoio que, de forma geral, prevaleceu até a queda do muro de Berlim.

Com o fim do período de ocupação colonial português, iniciado em 1974 e formalizado em 1975, o poder foi entregue à FRELIMO, outrora único movimento de libertação, que assumiu o governo e a orientação política do Estado. Como era “normal” na África da época, assumiu-se um Estado de partido-único, ocorreu uma fusão entre o Estado e o partido FRELIMO (Halon e Mosse, 2010; Simione, 2014) e deu-se início a um experimento de Estado socialista.

Durante o período colonial o governo e a economia eram dominados por colonos portugueses. Em consequência da brutalidade do regime colonial e da violência da guerra de libertação, assim que se dá a independência ocorre um êxodo dos colonos para Portugal, África do Sul e ex-Rodésia do Sul. Deste modo, por um lado em função das opções políticas do período logo após a independência, mas também, por outro lado, devido ao êxodo referido, os serviços sociais (como a educação e a saúde) e parte da indústria é nacionalizada, enquanto a restante, grande maioria, é simplesmente, abandonada. Em consequência, moçambicanos inexperientes e com níveis baixos de qualificação tiveram de fechar esses hiatos de recursos humanos (Halon e Mosse, 2010:2)².

² Sublinhe-se, portanto que em 1975 a taxa de literacia correspondia apenas 8% entre os moçambicanos (Awortwi, 2010:732).

A FRELIMO identificava-se com um ideal de modernização social, defendendo a emancipação da mulher e o fim da autoridade tradicional, mas também uma economia onde o Estado assumia o papel central de planeamento. Neste sentido, foram introduzidas as Aldeias Comunais, com dois objetivos fundamentais: organizar os camponeses dispersos em aldeias onde teriam acesso à saúde, serviços sociais e educação e; a coletivização da agricultura de forma a aumentar a produção (Bowen, 1992:260). Podemos também entender estas medidas como uma forma de reforço da penetração do poder do Estado, mecanismo pelo qual procurava-se esvaziar o poder estabelecido nas autoridades tradicionais locais, outrora cooptadas pelas forças coloniais. Como afirma Simione (2014:559), com a emergência da Nova República, em 1975, o poder do Estado e suas instituições é reforçado, o poder de decisão concentra-se na cúpula tecno-burocrática central e, em sentido contrário, ao nível local o poder de decisão é quase inexistente e pouco estruturado.

Com a subida de Ronald Reagan à presidência norte americana em 1981, intensificou-se a guerra fria, foram então travadas *proxy-wars* em Angola, Moçambique e Nicarágua. Neste contexto, de guerra ideológica, os EUA, ao mesmo tempo, apoiaram os regimes minoritários do *apartheid* na África do Sul e na ex-Rodésia do Sul tornando-os bastiões da luta contra o “comunismo” do vizinho Estado moçambicano. Como resultado foi criado o movimento de guerrilha, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), com o objetivo de desestabilizar o regime político moçambicano (Halon e Mosse, 2010; Newitt, 2012). Contudo, a RENAMO foi, eventualmente, capaz de se capitalizar politicamente, no território moçambicano, através dos sectores descontentes com as políticas da FRELIMO, em particular camponeses e líderes tradicionais (Newitt, 2012).

Já em plena guerra civil, protagonizada pela FRELIMO e pela RENAMO, em 1984, Moçambique adere ao Banco Mundial e ao FMI, como tentativa de angariar apoio do bloco ocidental, mas sem sucesso (Halon e Mosse, 2010:3). A conjugação dos efeitos da desestabilização, dos contínuos desastres naturais, da fraca capacidade de implantação de políticas públicas, da redução da contratação de mão-de-obra moçambicana para as minas da África do Sul e da conseqüente queda abrupta das remessas dos emigrantes (ONU, 1990:2-4), resultaram num grave *deficit* alimentar e financeiro, assim como no deslocamento de cerca de 20% da população³.

³ Em 1990 Moçambique era o país mais pobre do mundo, com cerca de 90% da população a viver abaixo da linha da pobreza e aproximadamente 60% de moçambicanos a viver em pobreza absoluta, a tal ponto que o país dependia da ajuda internacional para suprimir 90% das necessidades de cereais (Egan, 1991:174).

Se por um lado a guerra civil, a rotura comercial e a dependência do governo em relação à alimentação e serviços, enfraqueceu a sociedade e prolongou o controlo centralizado do partido FRELIMO (Halon e Mosse, 2010:3), a incapacidade de terminar com 16 anos de guerra civil e de garantir o bem-estar da população, viriam, por outro lado, contribuir para a erosão da legitimidade do modelo de Estado e de administração (Bowen, 1992:259).

Em síntese podemos descrever a conjuntura moçambicana no final da década de 1980, nos seguintes termos:

- Capacidade técnica limitada para gerir a administração pública e as empresas nacionalizadas;
- Crise na autoridade do Estado e suas instituições locais;
- Desgaste dos princípios de centralização política e administrativa;
- Elevados níveis de dívida pública e dependência externa;

4.2. A DEMOCRATIZAÇÃO: DA LIBERALIZAÇÃO ECONÓMICA À DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Como resultado da conjuntura acima descrita, o Estado moçambicano viu-se na eminência de recorrer a três apelos internacionais de ajuda de emergência assessorados pela ONU (1988, 1989 e 1990/91) e a dois Planos de Reabilitação Económica (PRE) financiados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (1987 e 1991). No seu conjunto as intervenções internacionais viriam a resultar num clima favorável para a liberalização da economia e descentralização política e administrativa (Cistac, 2012) que, por sua vez, foram impulsionadas pelo fim da Guerra Fria, pela revisão da Constituição da República de Moçambique (CRM) a 2 de Novembro de 1990, pela assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) entre a Frelimo e a Renamo (1992) e pela realização das primeiras eleições presidenciais e legislativas multipartidárias em 1994 e, municipais em 1998.

O papel predominante das Organizações de *Bretton Woods* no processo de reforma acima referido, levou a que Macamo e Neubert (2003:53-54) apelidassem a mudança organizacional e administrativa em Moçambique de “induzida”, no sentido em que visa o desenvolvimento de um projeto social, político e económico assente na institucionalização de uma estrutura administrativa moderna e neoliberal, que reflete as linhas orientadoras definidas no Consenso de *Washington*.

Deste modo, a partir do final da década de 1980, começámos a assistir à introdução de um conjunto de medidas que visavam superar os desafios provenientes de um sistema económico

planificado e de uma administração pública centralizada e concentrada, através da privatização e da descentralização política e administrativa.

Um marco do processo de descentralização política e administrativa é a aprovação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) em 1992, que tinha como objetivo a reforma do sistema de administração local do Estado, transformando-o em órgãos locais, com personalidade jurídica própria, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Cistac, 2012:4). Deste primeiro trabalho resultou a Lei nº3/94, de 13 de setembro que, no entanto, só viria realmente a entrar em vigor após a revisão parcial da Constituição, em 1996, onde foi introduzido o Título IV, que consagra o poder local. Deste modo, foi possível a criação de autarquias locais do tipo municípios e povoações, introduzindo-se uma incontornável transformação na estrutura da administração do Estado, das suas instituições e serviços (Simione, 2014:562).

Um próximo passo viria a ser dado com a promulgação em 1997 da Lei-quadro sobre o regime jurídico das autarquias locais e de um conjunto de textos legislativos no ano de 1998 (finanças locais, tutela administrativa, estatuto dos titulares dos órgãos das autarquias locais, estatuto especial da Cidade de Maputo, criação das autarquias locais, Lei eleitoral das autarquias locais, recenseamento eleitoral), a que Cistac (2012:4) denomina de “modelo de descentralização territorial de Moçambique”, que viriam, de facto, permitir a operacionalização deste processo. Com este conjunto legislativo foi introduzido o tema da descentralização enquanto um processo político-administrativo para a democratização de poder, no sentido em que iria permitir um aumento da participação dos cidadãos e da multiplicação das estruturas de poder, com a finalidade de melhorar a eficiência da gestão pública (Simione, 2014:562).

Ao mesmo tempo que se desenvolve o processo de descentralização foram tomadas algumas iniciativas de formação dos servidores públicos, das quais Awortwi (2010) destaca:

- 1977 - Centro de treino dos funcionários públicos na Catembe.
- 1989 – Escola Pública do Estado e Direito
- 1994 – Sistema de Treinamento dos Funcionários da Administração pública (SIFAP)

No entanto, como o autor acima mencionado considera, estas iniciativas não vieram resolver as expectativas de transmissão de conhecimento no sentido de se melhorar a eficácia da gestão das organizações e dos serviços públicos. A este nível, o funcionamento dos serviços públicos é ainda marcado pelo nepotismo, parcialidade e corrupção generalizada (Simione, 2014).

Não obstante as reformas “induzidas” pelas organizações internacionais, ao contrário do que aconteceu em outros países africanos, em Moçambique o *downsizing* não viria a realizar-se. A dispensa de um elevado número de funcionários públicos poderia resultar em

manifestações sociais e políticas que o governo não estava preparado para lidar. Por outro lado, embora o esforço de descompressão das escalas salariais, a configuração da Administração pública manteve-se, com efeito, praticamente inalterada. Conforme os estudos demonstrativos de Chisiane e Manjate (2007:105), em que o pedido de licenças para operar atividades económicas tinha de passar por 11 instituições e por 40 procedimentos, o que sugere uma propensão para as disfuncionalidades da burocracia weberiana.

4.3. A TERCEIRA VAGA DE REFORMAS: EM BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO MAIS EFICIENTE

Um terceiro momento de reformas iniciou-se com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (CIRES, 2001). Se nas reformas anteriores o foco concentrava-se ao nível da estrutura da administração e do Estado, assim como na consolidação democrática, esta última vaga foca-se nos processos de gestão pública. As recentes tendências de reforma tendem, neste sentido, por um lado, a enfatizar a eficiência e eficácia das ações governativas e melhoramento do desempenho das instituições do Estado, e, por outro, a assinalar a importância da adoção de novas práticas de gestão, tais como, a *accountability*, transparência, participação e responsabilização (Simione, 2014:563).

Neste sentido, identificam-se alguns dos pressupostos do modelo do *New Public Management* e do *Public Governance*, na Estratégia Global de Reforma no Setor Público (EGRSP):

“A reforma pretende que os serviços públicos sejam mais operacionais, orientados para resultados e com enfoque no cidadão. Este deverá estar no centro das atenções, pelo que o sector público deverá estar mais voltado para fora e não para dentro de si mesma” (CIRES, 2001:9).

Os objetivos da reforma (CIRES, 2001) foram divididos na EGRSP em áreas temáticas, nomeadamente: (i) Políticas de descentralização e desconcentração; (ii) Boa governação e combate à corrupção; (iii) Gestão dos processos de políticas públicas; (iv) e Gestão financeira.

A partir do ano de 2001 observamos a emergência de algumas inovações ao nível das técnicas e procedimentos administrativos a fim de garantir uma maior disciplina fiscal, organização dos recursos financeiros e melhorar o desempenho administrativo. Tendo neste contexto sido introduzida a Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe) e o Sistema de Administração Financeira do Estado (Sistafe). No ano de 2006 a Gestão por Objetivos (GpO) e a avaliação do desempenho é introduzida em todos os níveis da administração pública, garantido deste modo, pelo menos em termos teóricos, um

alinhamento estratégico entre as atividades de cada organismo e os principais instrumentos de gestão do Governo, o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE).

Ainda na sequência do aprofundamento da GpO, em 2009, o Decreto no 55/2009, de 12 de outubro vem introduzir o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração pública Moçambicana (SIGEDAP). Este instrumento de GpO contempla a avaliação do desempenho individual do Pessoal em Funções de Direção, Chefia e Confiança, do Pessoal Técnico e Administrativo e, do Pessoal de Apoio Geral e Técnico (Decreto nº55/2009, art. 7º).

De modo geral, com a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-11) é assumido um novo modelo de reforma, baseado num conjunto de parâmetros que permitam a projeção de objetivos e metas de longo, médio e curto prazo de forma integrada e multissetorial, procurando-se uma ideia de setor público:

Aberto e atento às relações económicas com o exterior e actuante no apoio ao sector privado nacional; Centrado nas funções representativas, políticas, reguladoras, normativas e de avaliação de resultados; Participante discreto, selectivo e indirecto no sector produtivo; Ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado e voltado para a qualidade dos serviços públicos que deve prestar, sendo a estes prestados o mais próximo possível dos utentes dos serviços públicos; Modernizado e com alta incorporação de tecnologia; Democratizado, com um alto grau de institucionalização de formas participativas e de atendimento das colocações que lhe sejam feitas pelos cidadãos, individualmente, ou enquanto representantes de organizações; Transparente, tanto no que diz respeito à utilização dos bens e recursos públicos, quanto ao que se refere aos procedimentos e avaliação de resultados; Dotado de pessoal qualificado, profissionalizado e preparado para a mudança, com alto sentido de servidor público e de efetividade e responsabilidade (CIRES, 2001:17-18).

Quadro 1.1. Processo de evolução do Estado e reformas administrativas em Moçambique. Fonte: adaptado de Simione, (2014); CIRES (2001); CIRES (2005)

	1975-87	1987-90-2001	2001-
Natureza do estado	Estado Socialista	Emergência do capitalismo e do Estado democrático	Estado Democrático
Orientação da administração Pública	AP baseada na burocracia weberiana e centralmente planeada	Coexistência entre administração burocrática do estado e da burocracia descentralizada no contexto da criação das autarquias locais	Adoção de novos princípios de gestão pública norteados pelos padrões de governança interativa
Características da administração pública	Poder concentrado no Estado Central. Reduzida autonomia e de poder de decisão dos governos locais.	Primórdios da administração indireta do Estado: Privatização, descentralização e desconcentração de poderes.	Orientação para a modernização e institucionalização dos princípios da NPM e do NPS
Escopo da administração pública	Direção económica e administrativa vinculada a ações de desenvolvimento	Prestação de serviços públicos com novos modelos de gestão que promovem a eficiência económica e autonomização dos processos de tomada de decisão	Administração com enfoque na eficiência, na transparência, na accountability, voltada para a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e participativa na sua gestão

CAPÍTULO 2 - O PAPEL DO *E-GOVERNMENT* NA PROJEÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA MOÇAMBICANA

1. O *E-GOVERNMENT*

Um dos grandes desafios das Administrações Públicas atuais é o fato de os cidadãos e empresas olharem-nas como “um sistema complexo de difícil compreensão” (Vidigal, 2005:12). Deste modo, a passagem de uma administração centrada nas necessidades e expectativas dos cidadãos e empresas tornou-se um pilar essencial de qualquer reforma e isto passa por uma revisão crítica dos processos relacionados com os eventos da vida das pessoas ou fases de ciclo das empresas, procurando não fragmentar os cidadãos e suas necessidades por razões políticas administrativas (Vidigal, 2005). Neste sentido as TIC’s, apresentam-se como um conjunto de ferramentas que permitem uma proximidade virtual e *desterritorializada*. Assim, o contacto do cidadão com a Administração pública deixará de ser o organismo público em si, mas sim as suas necessidades, organizadas por evento de vida: nascer, arranjar emprego, casar, constituir empresa, mudar de casa etc., ou seja, um balcão de atendimento único, ou um portal do cidadão que dá acesso a um conjunto de serviços integrados, independentemente da entidade ou organismo público que está por detrás (Vidigal, 2005; Leite, 2012). Porém, isto vai implicar não só o uso das tecnologias em si, mas também e sobre tudo um conjunto de transformações ao nível da preocupação com a simplificação e da combinação da tradicional estrutura hierarquizada com trabalho colaborativo e em rede (Mozzicafreddo, 2001). Neste contexto, o *e-government* é, na sua definição mais restrita, a provisão de informação rotineira e a transação de serviços da Administração pública, através de meios eletrónicos de onde se destaca a Internet (Marche e Mcniven, 2003). Neste âmbito, trata-se do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC’s) pelos governos e as consequentes alterações que estas exercem ao nível da mudança organizacional e das competências dos trabalhadores (Fonseca e Carapeto, 2009:251). Contudo, é mais do que uma ferramenta tecnológica porquanto, hoje, cada vez mais, os governos e as Instituições Internacionais acreditam que o uso das TIC’s pode transformar as capacidades de governação (Ricucci e Holzer, 2011:1).

1.1. A MATURIDADE DO *E-GOVERNMENT*

A funcionalidade e a utilidade das tecnologias baseadas na *Web* na Administração pública podem ser divididas em duas grandes categorias (Moon, 2002): interna e externa. A primeira diz respeito ao potencial que as TIC’s e a *Web*, em particular, têm para desenvolverem

ferramentas de gestão eficazes e eficientes de recolha, armazenamento e gestão de grandes volumes de dados e de informação. Através das funções de *upload* e *download* o tratamento de dados e informações é feito em uma base de tempo real. O governo também pode proceder eletronicamente à transferência de fundos entre departamentos, organismos ou agências, ou mesmo providenciar informações para os servidores públicos através da intranet ou da internet. Outras tarefas de carácter mais mundano e rotineiro, tal como a resposta a pedidos de férias ou benefícios também podem ser realizados de forma mais rápida e fácil.

Ao nível externo, as tecnologias baseadas na *Internet* podem facilitar a ligação entre o governo e os cidadãos (tanto ao nível dos serviços como ao nível político), outras unidades governamentais e empresas. As páginas *web* do governo podem funcionar tanto ao nível da comunicação como ao de relações públicas, pois a informação pode ser facilmente disseminada entre os diferentes *stakeholders* externos. A tudo isto acrescenta-se ainda a possibilidade que as tecnologias baseadas na *web* podem oferecer para a promoção da participação dos cidadãos nos processos de legislação e desenho de políticas públicas, através da publicação de notícias e da troca de mensagens e ideias com o público (Moon, 2002).

Neste sentido, o conceito de *e-government* em geral integra pelo menos três grupos distintos de utentes: cidadãos, empresas e serviços e departamentos governamentais do país (Almarabeh e AbuAli, 2010). Os diferentes tipos de relacionamentos entre as unidades desses grupos são em norma categorizados numa tipologia tripartida que inclui: o *Government to Citizen* (G2C), que diz respeito ao relacionamento entre o governo e o cidadão; o *Government to Business* (G2B), referente as transações entre o governo e as empresas e setor industrial; e o *Government to Government* (G2G), que denota o relacionamento entre as diferentes unidades do governo. Porém, autores como Hiller e Belanger (2001), partindo dessa mesma base, vão mais longe e apresentam uma tipologia ligeiramente mais complexa:

- 1 *Government Delivering Services to Individuals* (G2IS). Os governos estabelecem e mantêm relações diretas com os cidadãos no sentido de providenciarem um serviço ou benefício. Este pode incluir a comunicação bidirecional, como por exemplo quando os indivíduos pedem informações sobre benefícios ou quando o governo pede informações para proceder a concessão de benefícios.
- 2 *Government to individuals as Part of the Political Process* (G2IP). Trata-se de um tipo de relacionamento entre o governo e os cidadãos no quadro do processo democrático. Um exemplo pode ser o voto e a participação em fóruns *on-line*, assim como o pedido de comentários *on-line* durante o processo de regulação.

- 3 *Government to Business as a Citizen (G2BC)*. Não obstante as empresas não votem, existem oportunidades para elas se relacionarem com o governo de forma semelhante à da tipologia dos cidadãos. Por exemplo o pagamento de impostos e taxas.
- 4 *Government to Business in the Marketplace (G2BMKT)*. Enquanto que as empresas podem receber inúmeros serviços *on-line* do governo, a maioria das transações *on-line* entre o governo e as empresas envolvem a solicitadora – a contratação de serviços e a aquisição de bens pelo governo. Este tipo de relação pode gerar ganhos de eficiência como por exemplo, através da redução dos procedimentos burocráticos, da correspondência e do tempo de espera. Os organismos podem também trabalhar em grupo no sentido de negociar melhores preços (por exemplo a compra de licenças de *software* a grosso).
- 5 *Government to Employees (G2E)*. As relações *on-line* entre os organismos públicos e seus funcionários enfrentam os mesmos requisitos que as relações entre as empresas e seus funcionários. Por exemplo, os organismos públicos podem usar a *intranet* para fornecer informação aos seus funcionários e permitir que sejam realizadas transações típicas caso exista tecnologia disponível para tal. Um exemplo para este último caso é o controlo de assiduidade.
- 6 *Government to Government (G2G)*. Os organismos governamentais podem colaborar uns com os outros na prestação dos serviços e, em consequência, podem ser gerados elevados ganhos de eficiência, economicidade e satisfação dos cidadãos. Por exemplo se um organismo fizer o pedido do registo criminal para um determinado procedimento, pode bastar que o cidadão conceda autorização para que esse mesmo organismo faça o pedido a outros organismos responsáveis por emitir o documento. Todo este processo pode ser feito *on-line*.

Em norma, o *e-government* desenvolve-se paulatinamente, através de diferentes estágios/etapas, o que não significa que os governos completem todas as etapas, uma-a-uma, numa sequência rígida. Mas o que se pretende realçar é que, não obstante a diversidade de modelos de desenvolvimento do *e-government*⁴, falamos de um processo gradual. De facto, pese embora as especificidades, no geral estes modelos estão divididos em quatro fases, que representam os *outcomes* possíveis dos diferentes níveis de tecnologia e níveis de sofisticação de que os governos dispõem em um determinado momento⁵.

⁴ Coursey e Norris (2008), através de uma revisão da literatura sobre os modelos de *e-government*, identificaram cinco modelos diferentes.

⁵ Podemos especular que a escolha do modelo de desenvolvimento em algum momento reflete a visão, as prioridades e os recursos disponíveis de cada país face ao *e-government*.

Achamos interessante, apresentar aqui o modelo desenvolvido por Hiller e Belanger (2001), pois incorpora cinco etapas, que em nosso entender refletem uma repartição ligeiramente mais abrangente sobre o desenvolvimento do *e-government*:

- 1 Informação. A disseminação da informação é a forma mais básica de *e-government*, onde o governo, simplesmente pública informação nas páginas *web*. O grande desafio desta fase consiste na garantia de que a informação disponível é certa e atualizada.
- 2 Comunicação bidirecional. O governo, nesta fase, permite que os usuários se comuniquem com o governo e façam pedido e trocas simples. Muitas destas tocas são baseadas no correio-eletrónico. Os organismos podem também disponibilizar formulários interativos, que podem ser preenchidos na página *web*, onde os usuários podem fazer pedidos de informação. Esta informação não é retornada de forma imediata, mas enviada através do correio regular em formato de papel, ou através do correio eletrónico.
- 3 Transação. Neste estágio, os governos disponibilizam nas suas páginas *web* ferramentas que permitem a transação com os usuários. Os indivíduos interagem com o governo e conduzem transações completas *on-line*, numa base de “*web self-service*”, substituindo, deste modo, a necessidade de servidores públicos. As transações *on-line* são o nível mais sofisticado de *e-government* disponível na atualidade. Alguns exemplos incluem a renovação de licenças, o pagamento de multas e os pedidos de ajudas financeiras.
- 4 Integração. Na fase da integração, todos os serviços governamentais são integrados. Isto pode ser realizado através de um único portal que os usuários podem usar para aceder aos serviços que necessitam, independentemente de qual seja o organismo ou departamento onde o serviço está integrado. Um dos principais obstáculos para o aumento das transações *on-line*, consiste na ausência da integração de todos os sistemas de *back-office*. Os organismos governamentais gastam recursos económicos e temporais para desenvolver interações cara-a-acara com os cidadãos. As expectativas são de que a integração *on-line* dos sistemas possam vir a resultar em ganhos financeiros e em melhorias na satisfação dos usuários.
- 5 Participação. Consiste em páginas *web* governamentais que permitem o voto *on-line*, o registo *on-line*, ou a publicação de comentários *on-line*. Não obstante isto possa ser visto como um subgrupo do estágio da comunicação bidirecional, os autores (Hiller e Belanger, 2001) consideram que o grau de importância destas funcionalidades mereça uma categorização à parte. Particularmente, quando se consideram as questões relacionadas com as questões de privacidade, torna-se útil pensar nestas funções de forma distinta, devido à sensibilidade em relação à segurança dos dados.

Moon (2002) sumariza no Quadro 2.1 mais a baixo, os vários estágios de desenvolvimento do *e-government* propostos por Hiller e Belanger (2001), conjugando-os com a ideia de funcionalidades externas e internas do *e-government* e com as categorias de relacionamento entre as diferentes unidades dos grupos que compõem o conceito de *e-government*. Incluímos, no quadro referido, alguns exemplos de aplicações do *e-governement* que pretendemos incluir, mais adiante, na proposta de página *web* para o Consulado Geral de Moçambique em Lisboa.

Quadro 2.1. Quadro conceptual de e-government e potenciais aplicações para o caso do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. Fonte: Adaptado de Hiller e Belanger (2001) e Moon (2002)

Tipologia de comunicação		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
		Informação	Comunicação bidirecional	Transação	Integração	Participação
Interna	G2G	Diretivas políticas	-	Pagamentos online	-	Fórum online
	G2E	Código deontológico e código de conduta				
Externa	G2IS	Serviços prestados pelo consulado	Formulários			
	G2IP	Recenseamento eleitoral	Chat-online			
	G2BC	Oportunidades de investimento	-			
	G2BMKT	Concursos Públicos	Pedidos de clarificações			

1.2. DESAFIOS PARA O E-GOVERNMENT

Não obstante os benefícios que o *e-government* pode proporcionar e os esforços dos governos (*supply side*) na sua difusão, ainda existe um grande número de cidadãos (*demand side*) que não aderiu às iniciativas de *e-government*. O desafio da adesão ao *e-government* é preocupante mesmo em países desenvolvidos⁶. Alguns autores consideram que este problema está relacionado com o decréscimo da confiança dos cidadãos nos governos (Carter e Bélanger, 2005; Im et al., 2012).

Um estudo numa região rural, na província chinesa Zhejiang, indica que a “perceção da facilidade de uso” está fortemente relacionada com a intenção do uso das tecnologias, o que revela que é essencial enfatizar um desenho *user friendly* dos serviços providenciados

⁶ Por exemplo, embora o crescimento do número de usuários do *e-governement* na União Europeia (EU) em 2013 (aproximadamente 46%), cerca de metade (28%) corre o risco de desistir logo após a primeira experiência de utilização (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014:141-142).

eletronicamente (Liu et al., 2014). A aplicação da combinação do *Technology Acceptance Model*, com a Teoria de Difusão de Inovação e dos modelos de confiança na *web*, desenvolvida numa investigação académica numa diversidade de cidadãos em eventos comunitários nos Estados Unidos da América, também revelou que “*Citizen’s intentions to use a state e-government service will increase if citizens perceive the service to be easy to use*” indicando que os serviços governamentais *on-line* devem ser intuitivos e fáceis de usar (Carter e Bélanger, 2005). Stowvers (2003), por sua vez, defende que existem cidadãos que não tem experiência com o *e-government* e, por essa razão, é necessário fazer um esforço maior para que o desenho das páginas *web* tenham em consideração elementos que visem reduzir as barreiras que limitam o uso das páginas *web* do *e-government* pelos cidadãos.

O argumento de Stowers (2003) pode ser sustentado pela ideia, mais abrangente, de *digital gap* teorizada por Castells (2011). O *digital gap* corresponde a uma divisão, proporcionada pela *Internet*, entre os que têm e os que não têm *Internet*. As Nações Unidas, usam o termo *digital divide*, que no nível mais baixo, corresponde à falta de acesso físico às tecnologias entre os indivíduos e grupos (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014:124). As regiões que não têm acesso à *Internet*, simplesmente, perdem competitividade económica internacional e constituem “focos crescentes de pobreza incapazes de se juntar ao novo modelo de desenvolvimento” (Castells, 2003:211)⁷.

No entanto, os dados estatísticos demonstram que este fosso (*gap*), essencialmente técnico, está tendencialmente a reduzir-se. No ano de 2014, pela primeira vez, todos os Estados Membros das Nações Unidas demonstraram ter uma presença *on-line*, como vimos anteriormente, que corresponde ao nível mais baixo de *e-gov* (United Nations General Assembly, 2013:13). Porém, hoje fala-se de um novo fosso digital ou, de um fosso digital mais alargado, relacionado com “a capacidade educativa e cultural para utilizar a *Internet*, uma vez que toda a informação e conhecimento não é suficiente, tornando-se necessário saber onde está a informação, como procurá-la, processá-la e transformá-la em conhecimento específico” (Castells, 2003:211). Como apresenta as Nações Unidas “*The digital divide also arises from a disparity between individuals and populations in the levels of education and skills needed to use the technology*” (United Nations General Assembly, 2013:13).

⁷ De facto, hoje cerca de 1,2 mil milhões de indivíduos ainda vivem em condições de pobreza absoluta, contando apenas para 1% do consumo mundial comprado com os mil milhões de indivíduos ricos que representam 72% do consumo. Neste sentido, o Secretário-geral das Nações Unidas, num discurso que revelava a sua visão para o pós 2015, afirma que “*in order to leave no one behind and bring everyone forward, actions are needed to promote equality of opportunity*” (United Nations General Assembly, 2013:13).

Para fazer frente a este segundo desafio é necessário que o e-government seja centrado no cidadão/usuário. Neste sentido, Stowers (2004:22) considera que os desenvolvedores de *websites* governamentais devem ter em consideração a falta de experiência e treino dos utilizadores, assim como o formato das páginas, que devem ser desenvolvidas de modo a garantir a facilidade de utilização e eficácia da arquitetura da informação. Em síntese, o autor considera que para remover as barreiras de usabilidade devem ser tomados em consideração os seguintes elementos:

- Todas as páginas *web* devem fornecer informação e serviços eficazes
- A arquitetura da informação diz respeito à estrutura, organização e apresentação da informação de uma página. Aqui preocupamo-nos sobretudo com a página *web* inicial, pois esta é o primeiro ponto de contacto do usuário. Incorporado neste conceito está a organização do conteúdo e da estrutura da página *web*, cuja organização deve estar adequada para que aqueles que não estejam familiarizados com o governo possam encontrar os serviços e a informação que procuram – sem terem, necessariamente, de entender com é que a organização funciona internamente.
- Os recursos de apoio ao utilizador (*usability*) e de ajuda devem garantir que os usuários possam navegar pela página *web* e encontrar o que querem e precisam.
- Os recursos de acessibilidade servem para permitir que os indivíduos com algum tipo de deficiência possam usar a página *web*.
- Os recursos de confiabilidade servem para garantir que os usuários confiem na página *web*, no conteúdo e nos seus serviços.

A presença ou ausência destas características nas páginas *web* do setor-público podem afetar a habilidade de encontrar e efetivamente usar a informação e os serviços disponíveis nas páginas *web*.

2. A OPERACIONALIZAÇÃO DO *E-GOVERNMENT* EM MOÇAMBIQUE

2.1. POLÍTICA DE INFORMÁTICA EM MOÇAMBIQUE

Em Moçambique os primeiros passos ao nível do enquadramento das tecnologias de informação e comunicação no seio do setor público iniciaram-se no ano de 2000 com a Resolução n°28/2000 de 12 de dezembro que definiu a Política de Informática (PI) e através do seu documento operacional, a Estratégia de Implementação da Política de Informática (EIPI), elaborada pela Comissão para a Política de Informática (CPI) e aprovada no Conselho de Ministros em 2002.

O primeiro documento vem reconhecer a necessidade de Moçambique integrar o movimento revolucionário da Sociedade da Informação, através do uso estratégico das TIC's, em particular a Internet. Já a EIPI procura identificar e indicar quem será responsável pela implementação da PI, definição de prazos, condições de realização e modos de articulação entre os diferentes intervenientes. A EIPI introduz as TIC's para o centro das políticas públicas, considerando que constituem um instrumento decisivo para a materialização de forma integrada dos objetivos do Programa do Governo e do Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e da Política de Informática, nomeadamente: i) Contribuir para o combate à pobreza e melhorar as condições de vida dos moçambicanos; ii) Assegurar o acesso dos cidadãos aos benefícios do saber mundial; iii) Elevar a eficácia e eficiência das Instituições do Estado e de utilidade pública na prestação dos seus serviços; iv) Melhorar a governação e a Administração pública; v) Fazer de Moçambique um produtor e não um mero consumidor das TIC's; vi) Elevar Moçambique ao nível de parceiro relevante e competitivo na Sociedade Global de Informação.

Neste sentido são definidos objetivos de curto, médio e longo prazo. A longo prazo a Estratégia de Implantação da Política de Informática visa:

Expandir a cobertura nacional e melhorar a qualidade do ensino através do uso das TIC's, particularmente o poder da Internet; Aumentar o número e qualidade de profissionais das TIC's por forma a torná-los competitivos no mercado mundial; Modernizar a infraestrutura de suporte e providenciar acesso às TIC's ao maior número possível de pessoas através dos telecentros e outros pontos de acesso público ou comunitário; criar uma rede eletrónica do Governo que concorra para aumentar a eficácia e eficiência das instituições do Estado e que contribua para a redução dos custos operacionais e melhoria da qualidade de serviços prestados ao público; Criar novas oportunidades de negócios através do uso das TIC's; e Criar conteúdos e aplicações apropriadas que reflitam a realidade cultural nacional e as aspirações das populações" (CPinfo, 2002:3).

Para a concretização desses objetivos foi definida uma estratégia integrada, composta por seis áreas diferentes, nomeadamente: i) Capacidade humana; ii) Conteúdo e aplicações; iii) Governo eletrónico; iv) Política e regulação; v) Infraestrutura; vi) Desenvolvimento empresarial. Como meio central de alcance dos objetivos estratégicos das diferentes áreas, foram criados os Centros Provinciais de Recursos Digitais (CPRD's) "concebidos como um meio importante de prestação de serviços para as seis áreas prioritárias e para o estímulo da atividade de TIC's em todo o país" (CPinfo, 2002:9), cujas principais tarefas passam pelo

desenvolvimento das capacidades, conteúdos e aplicações, apoio aos serviços de *e-government* e desenvolvimento de pequenas empresas.

2.2. ESTRATÉGIA DE GOVERNO ELETRÓNICO DE MOÇAMBIQUE

O segundo passo político de Moçambique no sentido de integrar as TIC's na Administração pública, emerge com a Estratégia de Governo Eletrónico de Moçambique (EGEM). Esta estratégia, desenvolvida pela Comissão Política para a Informática e a Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público (CIRESP), através das suas unidades técnicas, tais como a Unidade Técnica de Implementação da Política de Informática (UTICT) e a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), com o apoio de uma equipa de consultores nacionais e internacionais e financiado pelo Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA).

Em termos globais, esta estratégia visa, essencialmente, coordenar, fazer convergir e integrar, através das TIC's e da Internet em particular, os objetivos de três programas-chave, nomeadamente o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), o Programa da Reforma do Sector Público (PRSP) e a Estratégia de Implementação da Política de Informática, cujos vetores principais são retomados e consagrados no Programa Quinquenal do Governo (2005-2009). A expectativa é de que a EGEM produza “mudanças sistémicas em processos, resultando em maior transparência, melhoria na gestão e manuseamento de dados, monitoria e acompanhamento mais focalizados de projetos e generalização da formação e elevação de conjuntos de habilidades no Sector Público” (CPinfo e CIRESP, 2005:6). A figura 2.1 mais abaixo ilustra a articulação do e-government com a Estratégia de informática e a Reforma do Sector Público no sentido de alavancar o PARPA.

Figura 2.1. O e-government como motor para outros programas de reforma. Fonte: CPinfo e CIRESP (2005)



A previsão para a implementação da Estratégia de Governo Eletrónico estava alinhada com o horizonte temporal da segunda fase da Reforma do Sector Público, programada para o período 2006-2011. Neste sentido, os projetos da Estratégia de Governo Eletrónico foram

calendarizados para terminarem um ano antes da conclusão do Programa da Reforma do Sector Público, para que os seus resultados pudessem ser objetivamente medidos e avaliados no contexto mais amplo da Reforma do Sector Público, durante o ano de 2011⁸.

A EGEM é operacionalizada através de um conjunto de projetos, cujo foco consiste na aplicação das TIC's às áreas prioritárias da Reforma do Sector Público

tais projectos vão demonstrar a efectividade e objetivos da Reforma do Sector Público nos ministérios e instituições que operam em áreas prioritárias, através da reengenharia dos seus processos, formação dos seus funcionários, desenvolvimento dos seus sistemas de disponibilização de informação e serviços, e generalização do uso das novas tecnologias (CPinfo e CIRES, 2005:8).

Neste sentido a EGEM vai “beber” das áreas prioritárias da Reforma do Sector Público para desenvolver projetos de *e-government* nessas áreas, de forma a explorar e melhorar os fatores que partilham (inputs, outputs, formação, gestão, instituições envolvidas). Os principais desafios identificados para implementação desta estratégia são (CPinfo e CIRES, 2005):

- Os principais programas ora implementados no âmbito do PARPA, da Reforma do Sector Público e da Política de Informática têm de ser devidamente coordenados, integrados e otimizados de modo a concorrerem para a boa governação;
- O financiamento atual (multilateral/bilateral) e as estratégias de facilitação requerem otimização ao nível dos projetos, pois carecem de uma visão estratégica comum de integração dos programas e iniciativas sobrepostas;
- As instituições envolvidas na coordenação e implementação dos projetos devem beneficiar de capacitação institucional e em recursos humanos, de forma a estarem à altura de assegurar a sinergia e integração dos projetos da Política de Informática e da Reforma do Sector Público.
- O quadro de integração arquitetónica do ambiente da infraestrutura eletrónica deve ser criado de modo a servir de estrutura da fundação necessária para o Governo Eletrónico.
- O Sector Privado e a Sociedade Civil, como importantes parceiros da agenda nacional de desenvolvimento económico e social, devem ser conscientemente incluídos e chamados a ter um papel relevante na implementação do Governo Eletrónico.

Deste modo foram definidos como objetivos de âmbito geral (CPinfo e CIRES, 2005): (i) Melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos, (ii) Assegurar a transparência e responsabilidade dos servidores públicos; e (iii) Dar acesso à informação para melhorar as atividades do sector privado e simplificar a vida dos cidadãos.

⁸ De modo a facilitar a compreensão do alinhamento entre a Estratégia de Governo Electrónico e as Políticas de reforma administrativa elaboramos um cronograma que se encontra em anexo (Anexo A).

CAPITULO 3 - DIAGNÓSTICO DO SERVIÇO CONSULAR MOÇAMBICANO EM LISBOA

1. A QUALIDADE DOS SERVIÇO PÚBLICO NA ÓTICA DA SATISFAÇÃO DO CIDADÃO

1.1. A ADMINISTRAÇÃO CENTRADA NO CIDADÃO

Como foi possível observar grosso modo ao longo do Capítulo 1, as soluções *manageriais*, introduzidas na década de 1990 tenderam a enfatizar a ideia dos serviços direcionados para o “cliente” como um padrão central de boa governação (Peters, 1998:1760). Esta visão para os serviços públicos reflete, em parte, a emergência de uma doutrina que postula que o interesse público é determinado de forma mais direta por aqueles a quem os diferentes programas políticos se destinam.

Tal como outras medidas oriundas do movimento do *New Public Management* a ideia da administração focada no cliente é inspirada numa perspetiva empresarial, resultante do sucesso que algumas empresas privadas tiveram ao implementarem programas que valorizavam os seus clientes. Num documento publicado pela OECD (1987:10), o termo cliente é entendido como “cidadãos, empresas, grupos e qualquer outro ator na sociedade com quem a Administração pública tem contacto”. Não obstante ser reconhecido que o termo pode não ser apropriado para todas as situações da vida pública, como por exemplo quando se trata de contribuições para impostos, ainda assim se considera que o termo é útil na medida em que:

- Cobre mais categorias de atores (por exemplo empresas) do que a palavra cidadão;
- Dá reconhecimento ao fato de o cliente ser também um contribuinte e, em adição, é ao mesmo tempo chamado a contribuir de forma direta para cobrir o custo dos serviços, através do pagamento de taxas e emolumentos;
- Faz emergir um senso mais ativo e exigente, face ao serviço público do que os termos mais neutros como utente ou consumidor.

Como sustenta Peters (1998:1762), é difícil contestar a ideia de uma administração voltada para o cliente. Em primeiro lugar o conceito de governo, nas sociedades democráticas, incorpora a ideia de que o governo existe para servir o povo. Acrescenta-se a isto a ideia de que os cidadãos são ao mesmo tempo *principals*, a quem os agentes (os servidores públicos) têm de prestar contas e clientes a quem têm de servir. Para além disso, é difícil encontrar uma justificação para os servidores públicos não tratarem os seus clientes, com o mesmo cuidado e respeito que os empregados do setor privado, que procuram constantemente ganhar e reter clientes para o seu negócio.

Esta abordagem implica então uma mudança de comportamentos e atitudes no seio da Administração pública, alterando o foco para o ambiente externo, onde o cliente é o centro das atenções. A expectativa é que através desta abordagem as administrações se tornem mais eficientes, preocupadas com a qualidade dos serviços prestados, de forma a não só satisfazer as expectativas dos clientes, como também de as superar, dentro de um quadro de valorização da competição (Coutinho, 2000:43).

A ideia de cliente aplicada à Administração pública foi alvo de fortes críticas, tanto ao nível empírico como ao nível normativo. Peters (1998), em resumo, considera que nem sempre é possível identificar quem os clientes realmente são, e que podem existir múltiplos tipos de clientes, com diferentes objetivos e desejos. Mesmo quando seja possível distinguir tais clientes, uma excessiva dependência face as balizas determinadas pelos grupos identificados podem constringer valores importantes no setor público como a *accountability* e a equidade. Hirschmann (1999:97-98) sintetiza as críticas em três categorias fundamentais:

- A identificação do cidadão enquanto cliente marginaliza a cidadania, pois distancia o governo do público, no sentido em que transforma os proprietários da coisa pública em clientes do governo;
- O foco no cliente (enquanto indivíduo) provoca uma erosão no sentido de comunidade, isto é a satisfação individual é valorizada em detrimento do alcance de consensos democráticos coletivos;
- Finalmente isso acaba por tornar o governo num instrumento de consumo (*service delivery agency*), havendo o risco de o cliente ignorar os processos e valores constitucionais.

O cidadão, como membro de uma determinada comunidade (nacional, provincial e local) possui uma série de direitos e deveres, enquanto um utente, por seu lado, não necessita de ser um cidadão, mas é necessariamente um recetor de um determinado serviço (Dinsdale et al., 1999:3-4). Os clientes ou utentes podem, ainda, ser distinguidos em dois subgrupos: internos e externos. Os utentes internos referem-se aos funcionários do setor público que recebem os serviços diretamente de um outro serviço governamental. Os utentes externos são membros do público que são recetores diretos dos serviços públicos. Já o termo cidadão refere-se à generalidade dos contribuintes que não se beneficiam diretamente de um serviço, mas que podem ter benefícios indiretos e que contribuem para o serviço revelando um certo interesse nele (Schmidt, 1998:3).

Tal distinção é crítica no sentido em que apenas os utentes de um determinado serviço podem responder sobre as experiências face a um determinado serviço de forma informada. Neste sentido, os inquéritos aos utentes focam-se nas suas perceções sobre um determinado

serviço e visam à aferição de experiências informadas sobre o mesmo. Os inquéritos aos cidadãos, por outro lado, envolvem os constituintes de uma determinada jurisdição e focam-se em questões mais genéricas de governança, como por exemplo os gastos e as prioridades face a um determinado programa, direções estratégicas, e alocação de recursos) o que não requer necessariamente o contacto direto com um serviço em específico (Dinsdale e Marson, 1999:3-4).

Em síntese, como considera Pereira (1997:122) “ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas da Administração pública burocrática, auto referida, voltada para o seu próprio poder”. Pelo que, não obstante as críticas acima referidas, o que importa no fundo é não perder de vista a garantia do carácter democrático da gestão pública (Souza e Parreira, 2014:5). Neste sentido, Quatrebarbes (1996 citado por Coutinho, 2000) resume esta abordagem em quatro pressupostos fundamentais. Em primeiro lugar, a administração centrada no cidadão que incorpora as especificidades dos serviços públicos (participação, processo político, legitimidade e interesse público). Acrescenta-se a isto, a valorização, neste contexto, dos contratos negociados com a sociedade, tornando, deste modo, a missão, os objetivos e demais critérios de gestão pública mais claros e precisos. Em terceiro, esta abordagem fomenta uma administração inclinada para a melhoria constante dos serviços, pois toma em consideração instrumentos de gestão necessários para o bom desenvolvimento do processo de mudança. E por último, a administração voltada para o cidadão faz prevalecer uma lógica de diálogo, transparência e engajamento entre o cidadão e a administração pública.

1.2. QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Hoje as diferentes administrações públicas estão sob uma constante pressão no sentido de melhorarem os seus processos e resultados, como salientam Caddy e Vintar (2002:11). Tais pressões derivam de (i) uma crescente demanda de serviços públicos, sem no entanto haver um aumento equivalente de recursos públicos; (ii) um aumento das expectativas entre os utentes, assim como a sua propensão para compararem os serviços públicos com os privados; (iii) a necessidade de demonstrar maior transparência no uso de recursos públicos e de documentar o desempenho; e (iv) os gestores públicos, que procuram novas ferramentas para alcançar melhores resultados, dentro do orçamento disponível. Assim sendo, a busca pela qualidade dos serviços públicos, no quadro de uma melhoria constante, tornou-se um objetivo central de qualquer Administração pública.

No entanto, o conceito de qualidade é complexo (Löffler, 2002:15), porque ainda não existe uma solução única e universal que permita resolver a questão da melhoria da qualidade dos serviços públicos (Caddy e Vintar, 2002:11). O conceito de qualidade e suas principais componentes são oriundas do mercado. Segundo Löffler (2002:21) no setor privado podemos identificar pelo menos quatro fases de evolução dos sistemas de gestão de qualidade, a saber:

- 1 Inspeção de qualidade (1945-1947);
- 2 Controlo estatístico de qualidade (1949-1951);
- 3 Orientação para a garantia de qualidade (1951- finais da década de 1960);
- 4 Controle de qualidade abrangente na empresa;
- 5 *Total Quality Management* (TQM).

Por sua vez, cada um destes sistemas de gestão de qualidade foi acompanhado de concepções distintas de qualidade:

- 1 Conformidade técnica: através de normas, padrões ou especificações, baseadas nas ciências da engenharia;
- 2 Conformidade com o propósito: baseado em sistemas de análises;
- 3 Cumprindo ou excedendo as expectativas dos cidadãos: assente na psicologia do cliente;
- 4 Envolvimento emocional: criado por um bem ou serviço nos consumidores e *stakeholders*.

Assim, a mais recente ideia de qualidade têm esta estrita relação com aquilo que são as preferências do consumidor que temos vindo a observar e que Shiozawa (1993) sintetiza nos seguintes termos:

(...) a visão de marketing é a combinação precisa (ponto ideal) dos atributos do produto que possibilitará a máxima satisfação de determinado consumidor. Na visão de administração da produção é a adequação para o uso, produtos de alta qualidade são aqueles que satisfazem a maioria dos consumidores.

Do mesmo modo que a qualidade se apresenta como um conceito dinâmico no âmbito do setor privado, o mesmo acontece na esfera pública, pelo que Beltrami (1992:70) citado por Löffler (2002:20) distingue pelo menos três fases distintas da evolução do conceito de qualidade no setor público:

- 1 Qualidade no sentido de respeito pelas normas e procedimentos;
- 2 Qualidade no sentido de efetividade;
- 3 Qualidade no sentido de satisfação do cliente.

No primeiro caso, a qualidade significa ausência de arbitrariedade, ou a garantia do cumprimento das normas e procedimentos. Esta noção de qualidade é correspondente à concepção inicial de qualidade, associada à conformidade com as especificações técnicas no setor da

indústria. Já no início da década de 1980, começamos a assistir, nos EUA e na Europa ocidental, aos primórdios da introdução do conceito de TQM no setor público que, neste contexto, corresponde à satisfação do cliente, que passa a ser o ponto de referência para a determinação dos níveis de qualidade dos serviços. Ao longo da década de 1990 quando a gestão por objetivos se tornou mais popular na Administração pública, a ideia de qualidade passa a incluir não só a ausência de erros no procedimento, mas também, a ter em consideração a ligação com o propósito do serviço ou produto.

2. DIAGNOSTICO DA QUALIDADE DO SERVIÇO DO CONSULADO GERAL DE MOÇAMBIQUE EM LISBOA

Em geral a avaliação da satisfação procura medir até que ponto as expectativas dos utentes face à prestação dos serviços são atendidas. O modelo dos *gaps* ou hiatos, teorizado por Zeithaml et al. (1990), considera que a satisfação dos utentes é alcançada quando a qualidade de um determinado serviço recebido equipara ou ultrapassa as suas expectativas. Deste modo, segundo o modelo referido o objetivo das pesquisas de avaliação da satisfação dos utentes visa, em última análise, identificar os “hiatos de serviço”, isto é o hiato existente entre aquilo que os utentes esperam ou necessitam da organização (expectativas) e o nível de serviço que percebem (perceção do serviço). O diagrama abaixo ilustra esta relação.

Figura 2.2. Hiato de serviço (Fonte: adaptado de Dinsdale et al.(2000))



O modelo referido consiste na base fundamental do *Common Measurment Tool* (CMT), um questionário modelo, originário do Canadá, destinado aos utentes (internos e externos) e cidadãos, com vista à avaliação da qualidade dos serviços públicos.

O modelo original do CMT toma em consideração cinco dimensões para avaliar a qualidade dos serviços públicos: capacidade de resposta, funcionários de serviço, confiabilidade, acesso

e instalações, comunicações e custos. Foi com base neste questionário modelo que elaboramos o questionário usado neste trabalho, sendo que, com vista a reduzir o tamanho do questionário eliminamos as secções referentes à dimensão confiabilidade e custos. O questionário referido pode ser consultado no Anexo B.

2.1. RECOLHA DE DADOS

A investigação de campo foi conduzida no Consulado Geral de Moçambique em Lisboa nos dias 8, 14 e 18 de abril de 2016. Um total de 103 inquéritos por questionário foram distribuídos na área de espera para atendimento.

A informação sobre a qualidade dos serviços prestados pelo consulado foi obtida através da administração de questões nas seguintes áreas: expetativas dos usuários; perceções da experiência com os serviços; nível de importância; nível de satisfação; prioridade para melhorias; e questões sociodemográficas sobre os usuários.

Os 36 indicadores relativos aos padrões e expetativas dos serviços foram agrupados em quatro dimensões: (i) capacidade de resposta; (ii) equipa de serviço; (iii) acesso e instalações; e (iv) comunicações.

2.2. ANÁLISE DE DADOS

2.2.1. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA

A população estudada caracteriza-se por ser, na sua maioria, de nacionalidade portuguesa, do sexo masculino, jovem e com um grau de instrução académica elevado. Num total de 103 inquiridos, 56,3% são portugueses e 41,7% são moçambicanos, 59% são do sexo masculino e 41% do sexo feminino. Embora o grupo etário predominante se situe na faixa etária compreendida entre 20 e os 29 anos, representando 39,8% dos inquiridos, outros dois grupos foram bastante expressivos, nomeadamente o de 18 a 20 anos (21,4%) e o de 30 a 39 anos (19,4%).

Relativamente à instrução, a maior parte dos inquiridos tinha o grau de bacharelato/licenciatura (38%) ou de mestrado (18%). De qualquer forma, outra parte considerável (38%) possuía apenas 12º ano de escolaridade, ou equivalente.

Cerca de três quartos dos inquiridos (76%) têm acesso aos quatro meios de acesso tecnológico referidos no questionário (computador, *smartphone*, Internet e correio-electrónico).

Os serviços procurados com maior frequência entre os utentes foram: Pedido de visto (47,6%), Passaporte (11,7%), informação (20,45), registo consular (10,75) e registo e notário

(7,8). Em relação ao estado do serviço 59,2% dos inquiridos ainda tinha o serviço em processamento e 38,8% já tinha recebido o serviço por completo.

2.2.2. PADRÕES DE SERVIÇO E PERCEÇÕES

Tomamos como padrões de serviço as expectativas dos usuários, os quais se tratam de indicadores a nível de prestação de serviços que podem ser oferecidos na prática. No entanto, considerando os recursos disponíveis, nem sempre estas expectativas podem ser transformadas em padrões, pelo que nestes casos, uma possível solução consiste numa boa comunicação, na medida em que ela pode ajudar a gerir as expectativas dos utentes, em particular em casos em que estas são irrealistas.

De forma a entendermos o nível de serviço considerado muito satisfatório, utilizámos perguntas abertas, para determinar a perceção da experiência dos usuários, bem como foram também utilizadas perguntas abertas.

Tempo de processamento do serviço

- Padrão de serviço: 62,4% dos inquiridos considera que o tempo de processamento do serviço não deve passar dos 4 dias.
- Perceção de serviço: 42,7% dos inquiridos afirma que o tempo do processamento do serviço foi entre 1-4 dias.

Tempo de espera para atendimento

- Padrão de serviço: 38,7% considera que é aceitável esperar até 15 minutos, uma percentagem mais baixa (36,6%), mas próxima da anterior, está disposta a esperar até 30 minutos para ser atendido.
- Perceção de serviço: 19,4% dos inquiridos afirma que tiveram de esperar menos de 15 minutos para serem atendidos.

Contactos necessários para receber o serviço

- Padrão de serviço: 54,7% considera que 1 contacto é suficiente para receber o serviço, mas 37,7% estão dispostos a realizar até 2 contactos.
- Perceção de serviço: 22,3% dos inquiridos teve que efetuar 2 contactos até receber o serviço.

Número de funcionários de contacto

- Padrão de serviço: 51,5% dos inquiridos não estão dispostos a ter de lidar com mais de um funcionário para obter o que necessitava, ainda assim, 43,3% considera aceitável ter de lidar com um máximo de 2 indivíduos.
- Perceção de serviço: 48,5% dos inquiridos teve de lidar com pelo menos 2 funcionários para conseguir o que necessitava, 19,4% teve de lidar com pelo menos 3 funcionários. Apenas 21,4% teve de lidar apenas com um funcionário para obter o que necessitava.

Eficácia e taxa de erro

- 82,5% dos inquiridos responderam não, quando questionados se o serviço tinha sido prestado com erros, 8,7% responderam que sim e apenas 1,9% respondeu que parcialmente.
- 73% dos inquiridos responderam que no final conseguiram o que desejavam do Consulado, 12% responderam que conseguiram parcialmente e 9% que não conseguiram.

2.2.3. NÍVEIS DE SATISFAÇÃO E DE IMPORTÂNCIA

De forma a percebermos os níveis de satisfação dos nossos utentes, recolhemos informação sobre a sua satisfação com o desempenho da organização, tomando como base um conjunto de atributos relevantes para o atendimento. Para determinar a perceção da experiência (satisfação) com os serviços, foram utilizadas escalas de graduação do tipo *Lickert* de cinco pontos (Satisfação = muito insatisfeito até muito satisfeito. Para determinar o nível de importância foram utilizadas escalas de graduação do tipo *Lickert* de cinco pontos; Importância = nada importante até muito importante).

Capacidade de resposta

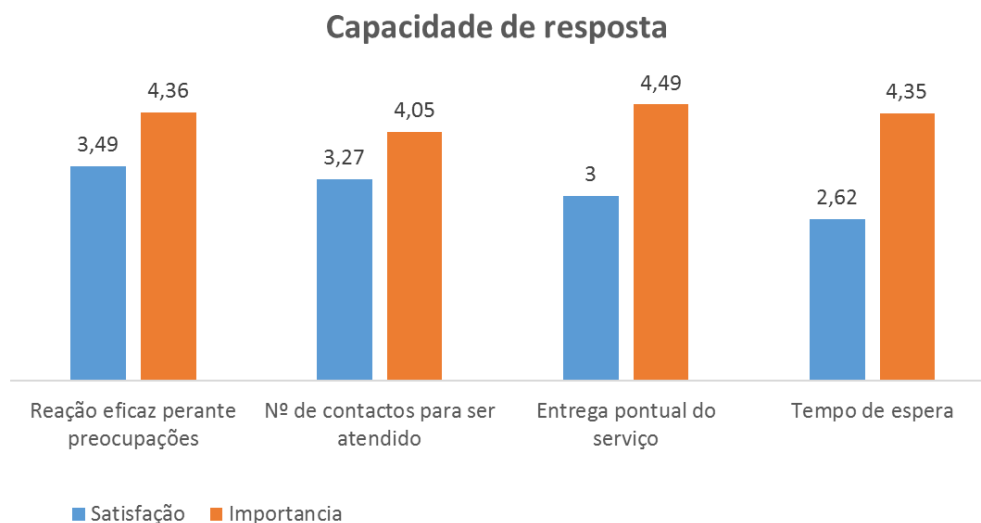
A dimensão de análise “Capacidade de Resposta” é aqui entendida como a disponibilidade do provedor de serviço para atender os usuários, providenciar o serviço de forma eficaz, com precisão e rapidez. Neste sentido questionamos os utentes dos serviços consulares sobre a satisfação e importância relativa ao tempo de processamento de serviço, número de contactos necessários para atendimento, tempo de espera para atendimento e a reação perante preocupações/dúvidas.

Ao analisarmos os dados recolhidos relativamente aos atributos que compõem este grupo, observamos que:

- A média de satisfação não supera, em nenhum atributo, a média da importância.

- O “tempo de espera” é o único atributo que apresenta uma média de satisfação abaixo do nível 3. Em simultâneo, corresponde ao atributo com o hiato mais expressivo entre a satisfação e a importância (-1,7).

Figura 3.1. Avaliação da satisfação e da importância dos atributos da dimensão “Capacidade de resposta”



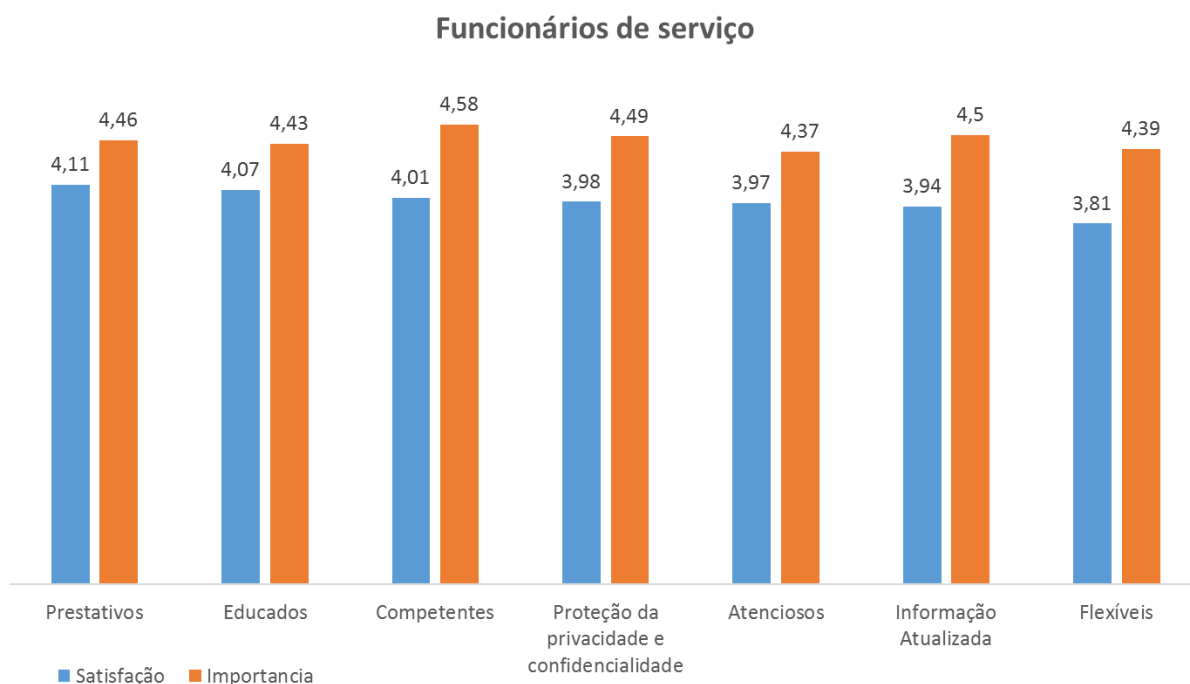
Funcionários de Serviço

Relativamente à dimensão “Funcionários de serviço” é, essencialmente, tida em consideração a sensibilidade dos funcionários para lidar com os utentes, mas também o grau de conhecimento que demonstram ter. Engloba, portanto, os atributos “Prestativos”, “Educados”, “Competentes”, “Proteção da privacidade e confidencialidade”, “Atenciosos”, “Informação atualizada” e “Flexíveis”.

Ao analisarmos os dados recolhidos relativamente aos atributos que compõem este subgrupo, observamos que:

- A média de satisfação não supera, em nenhum atributo, a média da importância.
- Neste caso, não há atributos com médias de satisfação abaixo do nível mínimo (3), assim como, os hiatos, quando comparados ao subgrupo anterior, são visivelmente menores.

Figura 3.2. Avaliação dos atributos da dimensão “Funcionários de Serviço”



Acesso e instalações

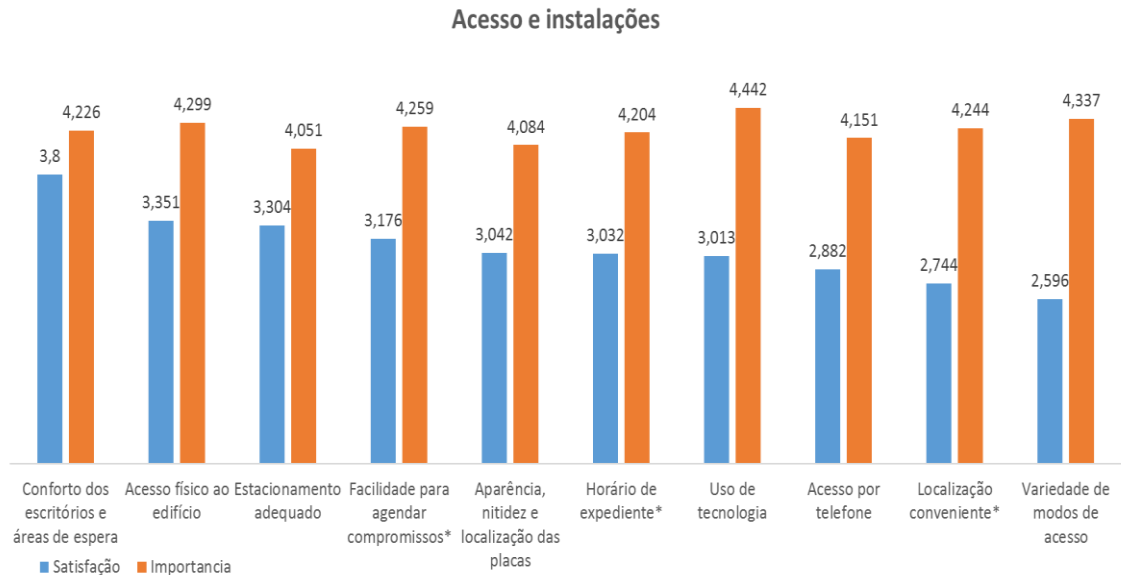
No que diz respeito à dimensão de análise “Acesso e instalações” preocupamo-nos com questões relacionadas com os aspetos tangíveis das instalações e dos funcionários, assim como com os elementos que facilitam o acesso ao serviço. Assim sendo, foram elaboradas questões relacionadas com 10 atributos diferentes, nomeadamente: “Localização conveniente”, “Acesso físico ao edifício”, “Estacionamento adequado”, “Horário de expediente”, “Aparência, nitidez e localização das placas informativas”, “Facilidade de agendar compromissos”, “Acesso por telefone”; “Uso de tecnologia” e “Variedades de modos de acesso”.

Ao analisarmos os dados recolhidos relativamente aos atributos que compõem este subgrupo, observamos que:

- A média de satisfação não supera, em nenhum atributo, a média da importância.
- Esta dimensão apresenta o maior número de atributos cuja média de satisfação é inferior ao nível 3 nomeadamente, “ofereceu vários canais de acesso”, “tinha um horário e expediente adequado” e “foi acessível por telefone”.
- Ao mesmo tempo, foi a dimensão cujo os hiatos foram mais expressivos ao longo dos diferentes atributos. O primeiro atributo com maior hiato entre a satisfação e a importância foi “ofereceu vários canais de acesso” (-1,74), seguido do “Localização conveniente” (-1,5) e do “Uso de tecnologia” (-1,43). Os atributos com menor hiato foram “tinha escritórios e

áreas confortáveis” (-0,43), seguido de “Estacionamento adequado” (-0,75) e de “foi acessível para deficientes físicos ” (-0,95).

Figura 3.3. Avaliação da Satisfação e da importância dos atributos da dimensão “Acesso e instalações”



Comunicação

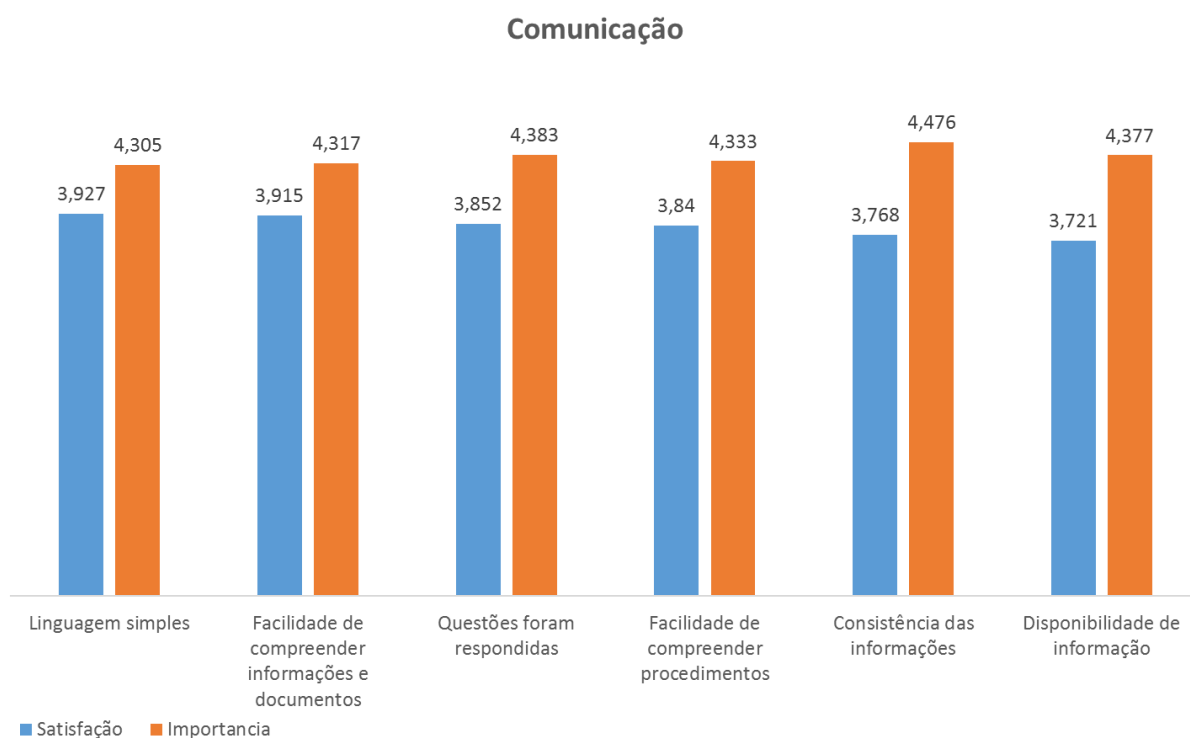
A última dimensão analisada relaciona-se com a Comunicação, em que a preocupação está relacionada com os aspetos disponibilidade e transmissão de informação (oral ou escrita) e sua facilidade de interpretação, assim como os meios disponíveis para os utentes se comunicarem com os serviços e vice-versa. Deste modo, foram tidos em consideração os seguintes atributos: “Questões foram respondidas”, “Disponibilidade de informação”, “Linguagem simples”, “Consistência da informação”, “Facilidade de compreender informações e documentos” e “Facilidade de compreender procedimentos”.

Ao analisarmos os dados recolhidos relativamente aos atributos que compõem este subgrupo, observamos que:

- A dimensão comunicação diferencia-se das restantes por não apresentar atributos com níveis insatisfatórios de qualidade; no entanto, tal como os outros, em nenhum dos atributos analisados a satisfação supera a importância;
- O atributo com o maior hiato é “Recebi informações consistentes” (-0,71), seguido do “a informação de que necessitava estava disponível *on-line*” (-0,66) e do “Questões serem respondidas” (-0,53).

- O atributo com o menor hiato é “a linguagem escrita e oral era clara” (-0,38), seguido do “os funcionários de atendimento eram facilmente compreendidos” (-0,4) e de “os formulários eram fáceis de serem contribuídos e preenchidos” (-0,49).

Figura 3.4. Avaliação da Satisfação e da Importância dos atributos da dimensão “Comunicação”



2.2.4. PRIORIDADE PARA AS MELHORIAS

Solicitamos aos inquiridos que indicassem os três atributos nos quais haveriam de se focar se pudessem melhorá-los. Neste sentido, observámos que os utentes dos serviços consulares indicaram as seguintes prioridades: (1) Tempo de processamento; (2) Tempo de espera; (3) Localização. Cruzada esta informação com os dados da satisfação e com o das expectativas, elaborámos o Quadro 3.1. mais abaixo.

Quadro 3.1. Prioridades para melhorias

Ordem de prioridade	Atributo	Satisfação	Expectativas
1	Entrega pontual do serviço	3	62,4% dos inquiridos espera que o tempo de serviço não passe os 4 dias
2	Tempo de espera	2,62	38,7% espera ser atendido em 15 minutos
3	Localização conveniente	2,73	Sem dados sobre as expectativas

Em síntese o conceito de qualidade de serviço na ótica do cidadão/utente resume os esforços de tornar a administração pública mais eficiente, mais eficaz, mais transparente e ao mesmo tempo mais próxima do cidadão. A avaliação dos serviços permite que os cidadãos se comuniquem com a administração, dando o seu *feedback*. Com esta informação é possível planear ações concretas de melhoria e modernização dos serviços, indo de encontro às necessidades reais do cidadão. Neste sentido, com base no questionário modelo *Common Measurment Tool*, realizamos uma pesquisa junto aos utentes dos serviços do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa.

De modo a concretizar o objetivo central deste Capítulo, ou seja, identificar as necessidades de melhoria na prestação do serviço consular, em particular as que garantem maior impacto, elaboramos o Quadro 3.2. mais abaixo e dividimo-lo em quatro quadrantes. No primeiro quadrante, sombreado a vermelho, encontram-se os atributos que necessitam de atenção – áreas onde as prioridades devem ser concentradas. No segundo quadrante, sombreado a verde, indicamos os atributos fortes da organização. No terceiro quadrante, sombreado a azul, indicamos os atributos com prioridade reduzida. Finalmente no último quadrante, sombreado a amarelo, indicamos os aspetos positivos desnecessários ou possíveis exageros.

Quadro 4 3.2. Matriz Importância/Satisfação (Fonte: Elaboração própria)

		Satisfação	
		Baixa (<3)	Alta (≥4)
Importância	Alta (≥4)	Capacidade de resposta: Tempo de espera Acesso e instalações: Localização conveniente, Acesso por telefone, Variedade de modos de acesso	A equipa de serviço: Educados, Prestativos, Competentes, flexíveis, proteção da privacidade e confidencialidade
	Baixa (<3)	-	-

É interessante observar que neste quadro, a “Entrega pontual do serviço” não é tida como prioridade, embora esteja no topo das assinaladas pelos inquiridos.

Já o atributo “Tempo de espera” reafirma-se como uma característica incontornável a ser melhorada. Um dos comentários feitos no questionário retrata bem esta preocupação “O tempo de espera pelo atendimento e serviço é algo fundamental a melhorar”.

As novidades deste conjunto estão relacionadas com a dimensão acesso e instalações, nomeadamente: “acesso por telefone” e a “disponibilidade de vários modos de acesso”. De facto, um dos utentes observou que em relação aos pedidos de informação por telefone, que “é

praticamente impossível obter respostas e/ou informação via telefone”. Já em relação a variedade de modos de acesso, os comentários sobre a disponibilidade de informação na internet são recorrentes, por exemplo um dos utentes refere que “A informação disponibilizada *on-line* não esta completa; é importante ter informação sobre documentos necessários e se possível, sobre as instituições que os providenciam”.

Finalmente, os pontos fortes estão todos ligados à “Equipa de Serviço”, é interessante observar como esta dimensão serve de contrapeso aos aspetos acima referidos, por exemplo um dos utentes observou que “A principal questão é a falta de organização e informação mínima. Em contrapartida depois fazem todos os possíveis para oferecer o desejado”.

CAPITULO 4 – O USO ESTRATÉGICO DO *E-GOV* PARA A MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO CONSULAR

1. PRINCÍPIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM WEBSITE CENTRADO NO UTILIZADOR

O desenho dos *websites* governamentais, segundo Stowers (2004:22), deve ser centrado no utilizador e para tal deve-se observar o princípio do uso fácil (*userfriendly*), da acessibilidade para todos e da confiabilidade.

Por trás destes princípios está, em primeiro lugar, a ideia de que nem todos os cidadãos têm a experiência ou as habilidades necessárias para beneficiar de todas as funcionalidades oferecidas por esta tecnologia. Em segundo, os cidadãos/utilizadores tendem a desconfiar da autenticidade da informação disponível *on-line*, sobretudo numa época, em que a fraude cibernética é relativamente comum. Finalmente nem todos os cidadãos têm capacidades físicas iguais e, assim, do mesmo modo que é importante que exista uma rampa para facilitar a entrada de deficientes físicos em edifícios, deve-se procurar eliminar as barreiras de acesso de modo a garantir a equidade em termos de acessibilidade para indivíduos com características físicas diferenciadas.

De facto, estes aspetos podem ser decisivos quando falamos da aderência dos cidadãos/utilizadores aos *websites* governamentais (Liu et al., 2014; Carter e Bélanger, 2005; Stowers, 2004), por essa razão Stowers (2004:22) recomenda que o desenvolvimento de *websites* governamentais com cinco cuidados em mente, nomeadamente:

- 1 *Serviços*: todas as páginas *web* devem fornecer informação e serviços.
- 2 *Arquitetura de informação*: a apresentação da informação e dos serviços disponíveis numa página *web*, deve seguir uma estrutura lógica, em particular, mas não só, na página inicial, uma vez que é aqui que se inicia a experiência do usuário. Preferencialmente, a organização dos conteúdos deve estar adequada para que, aqueles que não estão familiarizados com o governo, possam encontrar os serviços e a informação que procuram sem terem, necessariamente, de entender como é que a organização funciona internamente.
- 3 *Recursos de apoio ao utilizador (usability)*: preocupação em disponibilizar pistas e indicações para consulta dos usuários, de modo a que estes possam encontrar o que querem e o que precisam com maior facilidade.
- 4 *Recursos de acessibilidade*: tratam-se de ferramentas ou alternativas que permitem que os indivíduos com algum tipo de deficiência possam usar a página *web*.

5 *Recursos de confiabilidade*: relaciona-se com a segurança cibernética, e tratam-se de cuidados que visam garantir que os usuários confiem na página *web*, no conteúdo e nos seus serviços.

Neste sentido, a nossa primeira proposta consiste numa lista de verificação (Anexo C) com os atributos que devem constar na página *web* consular a ser desenvolvida.

2. APLICATIVOS *ON-LINE* PARA MELHORAR A QUALIDADE DO SERVIÇO CONSULAR

Com o diagnóstico realizado no Capítulo 3 foi possível identificar as principais deficiências do serviço consular. Deste modo, na presente secção sugerimos sete aplicativos que podem ser disponibilizados na página *web* de forma a melhorar a qualidade do serviço prestado pelo Consulado Geral de Moçambique em Lisboa.

No Quadro 4.1. abaixo, identificamos os aspetos de serviço a serem melhorados com a criação da página *web*. Acrescentamos, em jeito de inovação, a “Participação”. Finalmente alinhamos a cada um destes aspetos os aplicativos propostos.

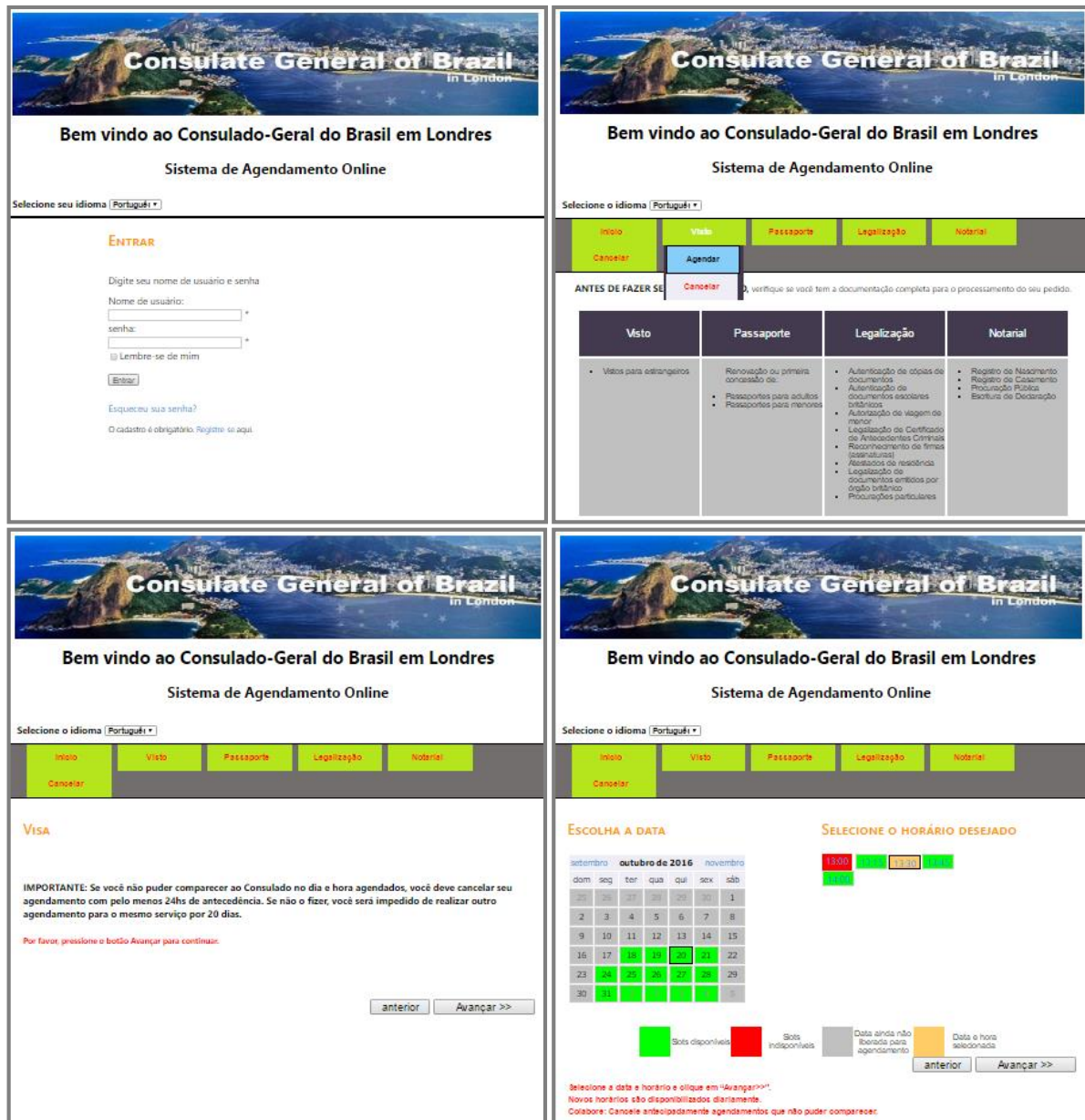
Quadro 5 4.1. Aspetos de serviço a serem melhorados e aplicativos (Fonte: Elaboração própria)

Aspetos de serviço a serem melhorados/inovados				
	Redução do tempo de processamento de serviço	Redução do tempo de espera	Facilitar o acesso a informação e aos serviços	Avaliação contínua dos serviços*
Página Web				
Aplicativo	Agendamento <i>on-line</i>		Chat <i>online</i>	Inquéritos <i>on-line</i>
	Formulários <i>on-line</i>		Fórum <i>on-line</i>	

Aplicação de agendamento-on-line

A ferramenta de agendamento *on-line* permite marcar com antecedência um encontro para o atendimento presencial. O objetivo é reduzir o tempo de espera para o atendimento para além de permitir que os funcionários de atendimento façam uma gestão mais eficiente, tornando o ambiente de trabalho mais confortável, pois não terá de se submeter a enchentes. Este tipo de ferramentas permite ainda que os utentes deixem comentários no momento da marcação do encontro, o que possibilita ao funcionário preparar-se com antecedência. Mais abaixo, na Figura 4.1. pode-se visualizar um exemplo concreto aplicado no Consulado do Brasil em Londres.

Figura 4.1. Exemplo de aplicativo de Agendamento *on-line* (Fonte: Página *web* do Consulado Geral do Brasil em Londres)



Aplicação de *chat-on-line*

A aplicação do *chat-on-line* é uma alternativa ao atendimento telefónico e ao atendimento presencial, pois permite que o utente se comunique com os funcionários do consulado em tempo real a partir de qualquer ponto do mundo com acesso à Internet. Neste caso, o objetivo é o de expandir a acessibilidade ao serviço consular, assim como esclarecer o cidadão/utente em tempo útil das dúvidas pontuais sobre os serviços do consulado no geral e com o uso do *website* em particular. Uma consequência indireta pode ser a redução no número de deslocações ao Consulado. Em síntese, o utente pode tirar dúvidas pontuais sobre como usar o *website*,

preencher formulários, ou outras informações que não conseguiu ou que não estão disponíveis no *website*.

Figura 4.2. Exemplo de Chat On-line (Fonte: Página *web* do Alto Comissariado Norte Americano nas Filipinas)

The screenshot shows the website header with the text 'APPLY FOR A U.S. VISA in the Philippines' and a navigation menu with 'Home', 'Login', 'Contact Us', and 'FAQ'. A sidebar on the left contains links for 'Nonimmigrant Visa Information', 'Nonimmigrant Visa Application', 'Immigrant Visas', 'Local Visa Programs', 'Locations', and 'General Information'. The main content area is titled 'Chat with an Agent' and includes a breadcrumb trail 'You are here: Home / Contact Us / Chat'. Below this is a form titled 'Your Information' with the following fields: 'Your First Name:*' (text input), 'Your Last Name:*' (text input), 'Your Email Address:*' (text input with a note 'Please enter a valid email address'), 'Embassy where you would like to apply:*' (dropdown menu with 'Manila' selected), and 'Please choose a question category:*' (dropdown menu with 'Visa Classes' selected). A red asterisk note states '* These are required fields.' and a 'Chat' button is located at the bottom of the form.

Formulários on-line

A disponibilização de formulários *on-line* constitui uma ferramenta versátil, que entre outros usos permite ao utente poder usá-la para se comunicar de forma estruturada com o consulado (formulários de contacto); neste caso o formulário é disponibilizado diretamente na página *web* e o utente tem campos obrigatórios de preenchimento, como por exemplo o nome e o número de inscrição consular, permitindo um acesso, do lado do consulado, mais fácil às bases de dados. Noutros casos, pode descarregar e imprimir o formulário necessário para a obtenção de um determinado serviço, levando-o em mão já preenchido, poupando, deste modo, tempo e deslocações desnecessárias. Em outros casos ainda, é possível preencher os formulários de serviço *on-line* e enviá-los com anexos. Neste último caso trata-se de uma aplicação mais sofisticada, que pode gerar ganhos em termos de tempo de processamento de serviço e a redução de erros de preenchimento, conforme a configuração do formulário.

Figura 4.3. Exemplo de Formulário: Contacto e Pedido de Visto (Fonte: Página web do Consulado Geral de Portugal em Rio de Janeiro, página web do Portal das Comunidades Portuguesas)

The image displays two web interfaces. On the left is the website of the Consulate General of Portugal in Rio de Janeiro, featuring contact details, a map, and a 'FALE CONOSCO' (Contact Us) form with fields for name, date of birth, CPF, ID document, address, phone, email, and subject. On the right is the 'Portal das Comunidades Portuguesas Vistos' (Portals of Portuguese Communities Visas) website, showing a 'Formulário de Pedido de Visto' (Visa Application Form) with tabs for 'Identificação', 'Doc. Viagem', 'Visto / Vistos', 'Referências', 'Viagem', and 'Aguardamento'. The form includes fields for passport details, personal information, and travel plans.

Fórum on-line

Os fóruns permitem que haja engajamento ou envolvimento do cidadão/utente pois permite a discussão de ideias, assuntos ou acontecimentos de forma transparente, tais como fazer votações e recolher ideias. O objetivo aqui é aproximar o cidadão/utente dos processos internos do consulado. Embora uma desvantagem seja a dificuldade em monitorar e controlar o conteúdo, pode ser visto como uma forma democrática de participação.

Inquéritos

Hoje existem várias aplicações *on-line* que permitem fazer inquéritos. O objetivo aqui é ter o *feedback* do cidadão/utente. As aplicações podem variar, entre as mais comuns encontramos questionários breves que permitem monitorar a qualidade do próprio *website*; no entanto, nada impede que o questionário utilizado para o diagnóstico possa ser administrado por esta via.

Figura 4.4. Exemplo de Inquérito on-line: satisfação dos utentes (Fonte: Município de Guimarães, Portugal)

The image shows the 'Inquérito de Satisfação Online' (Online Satisfaction Survey) page from the Municipality of Guimarães. The page features a navigation menu with options like 'viver', 'conhecer', 'participar', and 'investir'. The main content area contains the survey form, which includes a search bar and several input fields for personal information: 'Dados Pessoais', 'Idade' (with radio buttons for 15-20, 20-30, 30-50, 50+), 'Habilitações Literárias' (with radio buttons for 4º ano, 6º ano, 9º ano, 12º ano, Ensino Superior), 'Sexo' (with radio buttons for Masculino, Feminino), 'Profissão', 'Residência Habitual' (with radio buttons for Guimarães, Outro Concelho), and 'Freguesia'.

3. TEMA DA PÁGINA WEB

Terminamos o presente Capítulo com a apresentação de uma proposta de tema para a página *web* do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. A ideia não é fechar a proposta, mas sim dar um exemplo concreto de como a lista de verificação de atributos podem ser operacionalizados no momento de desenvolver a página *web*. Em anexo encontra-se também a proposta da arquitetura da página *web* (Anexo D). O conceito aqui apresentado agrupa os conteúdos em 6 separadores principais: (i) Página Inicial; (ii) Serviços para Moçambicanos; (iii) Registo e Notário; (iv) Negócios; (v) Notícias; e (vi) Este Consulado. Apresentaremos aqui apenas a página inicial (Figura 4.5), sendo que as restantes páginas estão disponíveis no Anexo E.

Figura 4.5. Proposta de tema para o *website* do Consulado: Página inicial (elaboração própria)



Consideramos, portanto, a página inicial como a mais importante, na medida em que se trata do primeiro ponto de contacto do cibernauta. Neste sentido, deve-se fazer o possível de modo a que, os que não estão familiarizados com o Consulado, encontrem os serviços e a informação que procuram sem terem de entender como o Consulado funciona. Assim sendo, a organização da informação deve estar orientada para as necessidades do utilizador e não consoante a estrutura interna do Consulado.

Tomando em consideração a caracterização da amostra dos utentes do serviço consular, 56,3% eram portugueses e 41,7% moçambicanos, a informação deve estar focada nestes dois grupos de nacionalidades e, pese embora os moçambicanos sejam menos representativos, enquanto cidadãos do Estado de Moçambique é natural que tenham uma atenção particular em detrimento de qualquer outro grupo. Outro dado útil para organizar a informação relaciona-se com os serviços mais solicitados, serve-nos novamente os dados do inquérito que nos indicam o Pedido de visto (47,6%) como o mais procurado, seguido de Informação (20,45%).

Deste modo, dividimos a zona de conteúdos (entre a barra de título das notícias institucionais sombreada a vermelho e a barra do mapa do sítio sombreada a cinzento) em três colunas verticais imaginárias, a primeira dedicada aos serviços, a segunda à informação e a terceira aos contactos.

Na primeira coluna criamos duas caixas com os títulos “Serviços para Moçambicanos” e “Vistos”, cada um destes títulos é uma ligação para uma página dedicada. De forma a facilitar ainda mais, disponibilizamos em ambas as caixas a ligação “agendamento *online*” que direciona o usuário para o aplicativo de agendamento. Uma terceira caixa abaixo das duas anteriores deverá conter ligações para os “Serviços e informações mais solicitadas”. Esta caixa deve ser atualizada de tempos em tempos de forma a estar alinhada com a estatística dos serviços. Mais abaixo, com o ícone de um ponto de interrogação, podemos encontrar o último elemento desta coluna, uma caixa com uma ligação para as perguntas frequentes.

Na coluna central propomos a colocação de uma fotografia do Consulado, com diferentes ligações para informações sobre a instituição: “Mensagem Do Cônsul”, “Contactos”, “Organigrama” e “Oportunidades”. A ideia é que o utilizador possa conhecer as pessoas que representam o consulado e como ele está organizado, isto permite elevar a confiança na página *web*, assim como tornar o Consulado mais transparente e acessível. Mais abaixo está uma caixa com uma ligação para um *newsletter* eletrónico, onde o cibernauta pode inscrever-se e ir recebendo notícias regularmente.

A terceira Coluna é focada em ligações para os contactos, apresenta um calendário de eventos e uma ligação para um formulário, *e-mail* ou nº de telefone para onde se pode submeter

reclamações ou sugestões. Finalmente, o último elemento, com um ícone de balões de conversa, é uma ligação para a aplicação *chat-online* para que o utilizador se possa comunicar em tempo real com os funcionários. Propomos, também, a incorporação da data da última atualização da página, de modo a que o utilizador saiba em que medida o conteúdo que acaba de visualizar é atualizado.

Em jeito de síntese, vale a pena recordar o percurso que nos levou a desenvolvermos esta proposta. Iniciamos o Capítulo III com uma breve análise do conceito de qualidade. Como facilmente se pode concluir, a ideia de qualidade apresenta alguns paralelismos face à ideia de reforma da administração pública. O que achamos interessante realçar é que, tanto uma ideia como a outra não são estanques, apresentam um dinamismo no sentido em que vão evoluindo ao longo do tempo e se particularizando, isto é, tomando características próprias que só o contexto pode explicar. De facto, as três fases de evolução do conceito de qualidade na esfera pública, tal como elabora Beltrami (1992:70) citado por Löffler (2002:20), parecem, a nosso ver, estar alinhadas como os objetivos dos modelos de reforma da administração pública: (i) *Modelo weberiano de administração burocrática*: ênfase na qualidade no sentido de respeito pelas normas e procedimentos; (ii) *New Public Management*: ênfase na qualidade no sentido de eficácia e eficiência; (iii) *New Public Service e New Public Governance*: ênfase na vertente de qualidade no sentido de satisfação do cidadão/utente. A opção feita neste trabalho é de um pendor para a última tendência, no entanto, é de igual importância não perder de vista as vertentes de qualidade anteriores, na medida em que nenhum destes modelos faz sentido se não forem abordados numa lógica de complementaridade.

No presente Capítulo o foco foi no sentido de operacionalizar esta ideia de qualidade para o caso concreto do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. Partimos de um diagnóstico, através da administração de um questionário baseado no *Common Measurement Tool* em vigor no Canadá e, em face dos resultados, apostamos no uso estratégico de uma página *web* com vista a suprir as necessidades identificadas e a ir de encontro com os objetivos orientadores da Estratégia de Governo Eletrónico de Moçambique. A proposta está dividida em 3 partes essenciais: (i) uma lista de verificação para orientar a construção de um *website* consular que segue as boas práticas dos *websites* governamentais; (ii) aplicativos que visam suprir os hiatos de qualidade identificados no diagnóstico; (iii) um tema ou *layout* exemplificativo de como poderá ser estruturada a informação na página *web*.

Procuramos ter o cuidado de não apresentar uma proposta demasiado ambiciosa para a realidade Moçambicana. Afinal, não nos podemos esquecer que o *e-government* é um processo gradual, por essa razão os aplicativos propostos são, em termos gerais, enquadrados nas etapas

mais básicas, nomeadamente disponibilização de informação e comunicação bidirecional. Excluímos da nossa proposta a transação *on-line* de serviços, pois implicaria não só um estudo mais aprofundado e especializado, mas também a existência de uma estrutura que pudesse suportar tecnicamente e financeiramente tais iniciativas. Neste sentido, inspiramo-nos em casos reais tal como se pode verificar ao longo dos exemplos apresentados.

CONCLUSÃO

Para o presente Trabalho de Projeto traçamos como objetivo central desenvolver um *website* de informação e transação de serviços para o Consulado Geral de Moçambique em Lisboa, sendo que, para esse efeito, adotamos o *e-government* como principal vetor para a mudança. Uma vez que a nossa expectativa é de que a implementação do projeto gere alterações positivas nos processos de prestação de serviço do Consulado afim de melhorar a sua qualidade, eficiência e eficácia, consideramos que faz sentido estar enquadrado no âmbito do conceito de reforma administrativa tal como é entendido por Pollitt e Bouckaert (2004) e Mozzicafreddo e Gouveia (2011).

O peso dos encargos financeiros e das despesas públicas, as disfuncionalidades da administração pública, a alteração das expectativas dos cidadãos, o processo de modernização das formas de Estado e as expectativas de organização da AP, são geralmente apontadas (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011) como as razões estruturais por detrás do movimento de reformas iniciado no final da década de 1970. Embora a tendência seja de traçar uma linha de evolução dos modelos de reforma (NPM, NPS e NPG), tal como considera Peters (2009) é demasiado simplista assumir que as transformações foram consistentes ou uniformes independentemente do contexto. De facto, todas as abordagens apresentam as suas vantagens e constrangimentos e embora a “pós-modernização” tenha sido associada ao declínio do modelo burocrático, não emergiu um modelo único capaz de fornecer certezas descritivas ou prescritivas (Peters, 2001; Fredericson, 2007). Neste contexto, se numa primeira fase, dominaram as correntes gestionárias, mais recentemente, temos vindo a assistir a uma crescente aceitação das correntes participativas. Qualquer que seja o modelo de reforma introduzido, a tendência é de uma transformação da lógica centrada no cumprimento estrito dos procedimentos para uma lógica centrada no cidadão (Carapeto e Fonseca, 2014).

Em Moçambique, a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001-11) confirma a intenção de uma reforma que pressupõe a melhoria da eficiência, transparência, *accountability*, assim como de uma administração pública orientada para prestação de um serviço de qualidade e participativa na sua gestão (CIRES, 2001:17-18; Simione, 2014).

Hoje, para se alcançarem os objetivos de reforma, é incontornável ter em consideração o papel do *e-government*, que se diferencia do simples uso das TIC's na administração pública, na medida em que realça a capacidade transformativa que estas podem exercer ao nível organizacional e das competências dos servidores públicos (Fonseca e Carapeto, 2009:251). De facto, a possibilidade de uma proximidade virtual e desterritorializada, que o *e-government* oferece, é uma oportunidade única para impulsionar a passagem para uma administração

centrada nas necessidades e expectativas dos cidadãos (Vidigal, 2005). As tecnologias baseadas na *Internet* podem facilitar o relacionamento entre o governo e os cidadãos (tanto a nível dos serviços como a nível político), e outras unidades governamentais e empresariais (Hiller e Belanger, 2001).

As páginas *web* do governo podem funcionar tanto ao nível da comunicação como ao de relações públicas, uma vez que, a informação pode ser facilmente disseminada entre os diferentes *stakeholders* externos.

A tudo isto, acrescenta-se ainda, a possibilidade de que as tecnologias baseadas na *web* podem oferecer para a promoção da participação dos cidadãos nos processos de legislação e desenho de políticas públicas, através da publicação de notícias e da troca de mensagens e ideias com o público (Moon, 2002).

Os grandes desafios para o *e-government* consistem, por um lado, no *digital gap*, ou seja, na exclusão criada pelos que têm e os que não têm acesso à *Internet*, mas também, e cada vez mais, num “novo fosso digital”, relacionado com “a capacidade educativa e cultural para utilizar a *Internet*, uma vez que toda a informação e conhecimento não são suficientes, tornando-se necessário saber onde está a informação, como procurá-la, processá-la e transformá-la em conhecimento específico” (Castells, 2003:211).

Em Moçambique, a Estratégia de Governo Eletrónico é assumida como a espinha dorsal da Reforma do Sector Público e do Plano de Combate à Pobreza, sendo que a expectativa é potencializar um ambiente de maior transparência, gestão e manuseamento de dados, monitoria e acompanhamento de projetos, difusão das iniciativas de formação e melhoria das habilidades dos servidores públicos (CPinfo e CIRES, 2005). Por essa razão, foram definidos como objetivos gerais do documento referido, melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos, assegurar a transparência e responsabilidade dos servidores públicos e dar acesso à informação para melhorar as atividades do sector privado e simplificar a vida dos cidadãos.

Posto isto, e de forma a estarmos alinhados com as tendências de reforma, em particular com as definidas pelo Estado moçambicano, optamos por explorar o conceito de qualidade na ótica do cidadão/utente, de modo a enquadrarmos o diagnóstico do serviço do Consulado Geral de Moçambique em Lisboa. A qualidade nos serviços públicos é um conceito dinâmico que vai evoluindo ao longo do tempo, numa lógica de incremento. Em termos sintéticos, numa primeira fase, a qualidade era vista como o respeito pelas normas e procedimentos, sendo que, mais tarde, acrescentou-se a ideia de efetividade e, mais recentemente, a de satisfação do cidadão. É neste contexto que adaptamos o questionário modelo *Common Measurement Tool* de forma a percebermos os padrões de qualidade do serviço consular do ponto de vista do

utente. Verificámos que os principais aspetos a melhorar relacionam-se com a capacidade de resposta (tempo de processamento do serviço e tempo de espera), assim como com questões relacionadas com a acessibilidade aos serviços (localização, acesso por telefone e variedade dos modos de acesso). No sentido contrário, identificámos como pontos fortes 6 atributos associados à equipa de serviço (educados, prestativos, competentes, flexíveis, proteção da privacidade e confidencialidade).

Após o diagnóstico, elaborámos a nossa proposta que, essencialmente, se divide em três partes fundamentais. A primeira é uma lista de verificações com os atributos que uma página *web* governamental deve ter, no sentido de se reduzirem os problemas de acessibilidade ao *website* e de localização de informação. Esta lista de verificações é baseada em dimensões nomeadamente: serviços, apoio ao utilizador, navegação, arquitetura de informação, legitimidade e acessibilidade (Stowers, 2003).

A segunda parte consiste em 5 aplicativos, dos quais 4 visam colmatar as lacunas de serviço por nós identificadas, nomeadamente uma aplicação de agendamento *on-line*, os formulários *on-line*, o *chat-online* e o fórum *on-line*. O quinto aplicativo, o inquérito *on-line*, tem um carácter mais transversal e visa essencialmente garantir que o projeto de melhoria não termine neste trabalho, mas sim que novos diagnósticos sejam feitos por esta via de modo a que a página *web* se mantenha sempre de acordo com as necessidades dos cidadãos e dos utentes.

Finalmente a terceira parte consiste na proposta de um possível tema (*layout*) construído com base na lista de verificações já referida, de modo a servir de orientação para a construção da página *web* do Consulado.

Principais limitações

O presente trabalho apresenta com certeza limitações, características de qualquer trabalho académico, das quais destacamos, por um lado, as limitações relacionadas com a disponibilidade de bibliografia sobre a reforma do Estado moçambicano e de informação sobre o processo de *e-governemnt* em Moçambique e, por outro, as de cariz metodológico, relacionadas com o processo de investigação per si.

No que diz respeito às limitações metodológicas temos a assinalar, em primeiro lugar, o questionário administrado. Devido ao número elevado das questões cada questionário tornou-se demasiado longo, levando à inutilização de parte das questões e, provavelmente, em algumas respostas superficiais. Por outro lado, o questionário administrado aos utentes não permite uma visão abrangente sobre a qualidade do serviço e limita a generalização das conclusões. Por exemplo, seria útil complementar o presente trabalho com entrevistas ao Cônsul Geral de Moçambique em Lisboa e aos colaboradores do Consulado.

BIBLIOGRAFIA

- Almarabeh, Tamara e Amer AbuAli (2010) “A general framework for *e-government*: definition maturity challenges, opportunities, and success.” *European Journal of Scientific Research*, 39,1 pp.29-42
- Araújo, Joaquim (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 1
- Aworti, Nicholas (2010), “Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique”, *International Review of Administrative Sciences*, 76,4
- Bovaird, Tony (2003), “*E-government* and *e-governance*: organisational implications, options and dilemmas” *Public Policy and Administration*, 18, 2, pp.37-56
- Bovaird, Tony (2005) “Public *governance*: balancing stakeholders power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, 71,2, pp. 217-228
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), “Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking “good local *governance*”, *International Review of Administrative Science*, 68, pp.9-24
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2005), “Understanding public management and *governance*”, em Bovaird, Tony e Elke Löffler (Edit.), *Public Management and Governance*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Bowen, Merle L. (1992), “Beyond reform: adjustment and political power in contemporary Mozambique”, *The journal of modern african studies*, 30, 2, pp.255-279
- Caddy, Joane e Mirco Vintar (2002), “Building quality into public administration”, em Caddy, Joane e Mirco Vintar (Edit.), *Building better quality administration for public – case studies from central and eastern europe*, Bratislavia, NISPAcee
- Caide, Gerald E. (1999), “Administrative reform – proceed with caution”, *International Journal of Public Administration*, 22,6, pp.815-832
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias*, Edições Sílabo, Lisboa
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2014), *Administração pública – modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo
- Carter, Lemuria e France Bélanger (2005), “The utilization of *e-government* services: citizen trust, innovation and acceptance factors”, *Info Systems Journal*, pp.15, 5-25
- Castells, Manuel (1996) “The information age: economy, society and culture.” *Vol. 1, The rise of the network society*. Vol. 1, Oxford, Blackwell
- Castells, Manuel (2005) *A Sociedade em Rede- do Conhecimento à Política*

- Chiziane, E., e V. Manjate (2007) “Impact of one-stop shops on public administration: A study of Inhambane and Zembezia provinces”, *Foreign Aid, Governance and Institutional Development in Mozambique*, Maastricht, Shaker Publishing BV, pp. 100-117
- Chiziane, Eduardo Alesandre (2012), “Lei de ética do servidor público: um olhar crítico”, *Comunicação apresentada na Mesa-Redonda sobre “Legislação Anti-Corrupção: Constrangimentos e Desafios”*
- Cistac, Gilles (2012), “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local” Jornadas de direito municipal comparado lusófono, Lisboa
- Coursey, David e Donald F. Norris. (2008) “Models of e-government: Are they correct? An empirical assessment”, *Public administration review*, 68,3, pp. 523-536
- Coutinho, Marcelo James Vasconcelos (2000), “Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual”, *Revista de Serviço Público*, 51, 3, pp.40-73
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service – Serving, Not Steering*, Nova Iorque e Londres, M.E Sharpe
- Dinsdale, Geoff, D. Brian Marson, Faye Schmidt e Teresa Strickland (2000), “Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros”, *Cadernos ENAP*, Brasília, ENAP
- ECA (2003), *Public sector management reforms in Africa*, Addis Ababa, Publications Economic Commission for Africa
- Egan, Erica (1991), “Relief and rehabilitation work in Mozambique: institutional capacity and NGO executional strategies”, *Development in Practice*, 1,3, pp.174-184
- Gomes, João Salis (2010), “Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania” em Coupers, João, Maria Garcia e Augusto de Athayde (Org.) *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Lisboa, Almedina
- Halon, Joseph e Marcelo Mosse (2010), “Mozambique’s Elite – Finding its way in Globalized World and Returning to Old Development Models”, *UNU-Wider*
- Hanlon, Joseph e Mosse, Marcelo (2010), “Mozambique’s Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to Old Development Models”, *UNU-WIDER*
- Hiller, S. Janine e France Bélanger (2001), “Privacy strategies for electronic government”, The Pricewaterhouse Coopers endowment for the business of government (Relatório)
- Hirschmann, David (1999), “Customer service in the United States agency for international development – an example of designing a democracy program in Bangladesh”, *Administration & Society*, 31, 1, pp.95-119
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons?” *Public Administration*, 69, pp. 3-19
- Hope, Kempe Ronald (2001), “The *New Public Management*: context and practice in Africa”, *International Public Management Journal*, 4, pp.119-134

- Hope, Kempe Ronald e Bornwell C. Chikulo (2000), “Desecentralization, the New Public Management, and The Changing Role of the Public Sector in Africa”, *Public Management Review: an international journal of research and theory*, 21, pp. 25-42
- Liu, Y., Li, H., Kostakos, V., Gonçalves, J., Hosio, S., & Hu, F. (2014), “An empirical investigation of mobile government adoption in rural China: A case study in Zhejiang province”, *Government Information Quarterly*, 31,3, pp.432-442.
- Löffler, Elke (2002), “Defining and measuring quality in public administration”, em Caddy, Joanne e Mirco Vintar (Edit.), *Building better quality administration for public – case studies from central and eastern europe*, Bratislavia, NISPACE
- Lynn, Laurence (2007), “Public management, a concise history of the field”, em Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt (Edit.), *The Oxford Handbook of public management*, Londres, Oxford University Press
- Marche, S e MacNiven, J.D. (2003), “E-government and E-GOVERNANCE: The future isn’t what it used to be”, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20, pp. 14-76
- Medeiros, Ramos e Tomás Guimarães (2005), “Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil”, *Revista de Serviço Público*, 56, 4
- Moon, M.J. (2002), “The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality?”, *Public Administration Review*, 62, pp. 424-433
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração pública e o Poder Político”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001) (Org.), *Administração e política: Perspetivas de reforma da Administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na Administração pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2011) (Org.), *Projectos de inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Newitt, Malyn (2012), *História de Moçambique*, Lousã, Publicações Europa-America
- OECD (1987), *Administration as Service, The public as client*, Paris, OECD - Head of Publication Service
- Painters, M. e B. Guy Peters (2010), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan
- Parasuraman, Valarie A. Zeithaml e Leonard L. Berry (1985), “A conceptual modelo f servisse quality and its implication for future research (Servqual)”, *Journal of Marketing*, 5, 47, pp.41-50
- Pereira, Luiz Carlos Bresser (1997), “A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Caderno MARE da Reforma do Estado*, Brasília, MARE
- Peters, B. Guy (1997), “Policy Transfers between governments: The case of administrative reforms”, *Western European Politics*, 20,4, pp.71-88
- Peters, B. Guy e John Pierre (1998), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, pp.223-243

- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and *New Public Management Approach*”, *The Indian Journal of Public Administration*, pp. 643-651
- Pollitt, Christopher (2009), “Bureaucracies remembre, post-bureaucratic organizations Forget?”, *Public Administration*, 87, 2, pp.198-218
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A comparative analysis- New Public Management, governance, and the Neo-Weberian state*, Oxford, Oxford University Press
- Quatrebarbes, Bertrand de. (1996), *Usagers ou Clients? Marketing et Qualite dans les Services Publics*, Paris, Les Editions D’Organization citado por Coutinho, Marcelo James Vasconcelos (2000), “Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual”, *Revista de Serviço Público*, 51, 3, pp.40-73
- Rhodes, R. A. W (1996), “The New *Governance*: Governing without Government”, *Political Studies*, 44, pp. 652-667
- Riccucci, N. M., & Holzer, M. (2011). A global comparative Analysis of Digital *Governance* Practices. Em A. Ajeeli, & Y. Al-Bastaki (Edits.), *Handbook of Research on E-Services in the Public Sector: E-government Strategies and Advances*, Nova Iorque: Information Science Reference.
- Rocha, J. A. Oliveira (2013), “Mudança do Estado e mudança da Administração pública: a história de uma disciplina”, em César Madureira e Maria Asensio (Org.), *Handbook de Administração pública*, Lisboa, INA Editora
- Santos, Albano (2011), “As políticas públicas – uma perspetiva histórica”, em César Madureira e Maria Asensio (Org.), *Handbook de Administração pública*, Lisboa, INA Editora
- Schick, Allen (1998), “Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13, 1, pp. 123-131
- Schick, Allen (2002), “Agencies in search of principles”, *OECD Journal on Budgeting*, 2,1, pp.7-26
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da Administração pública”, *Revista de Administração pública*, 43,2, pp.347-69
- Simone, Albino Alves (2014), “A modernização e a governança no setor público em Moçambique”, *Revista de Administração pública*, 48,3
- Souza, Flávio e Thiago Parreira (2014), “A carta de serviços ao cidadão como instrument de melhoria do serviço Público” comunicação apresentada no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 25, 26 e 27 de Março de 2014
- Stowers, Genie N. L. (2003), “The State of Federal Websites”, em Mark Abramson e Therese L. Morin (edit.), *E-government 2003*, Oxford, Rowman & Littlefield, Inc
- Therkildsen, Ole (2000), “Public sector reform in a poor, aid-dependent country, Tanzania”, *Public Administration and Development*, 20, 1, pp.61-71

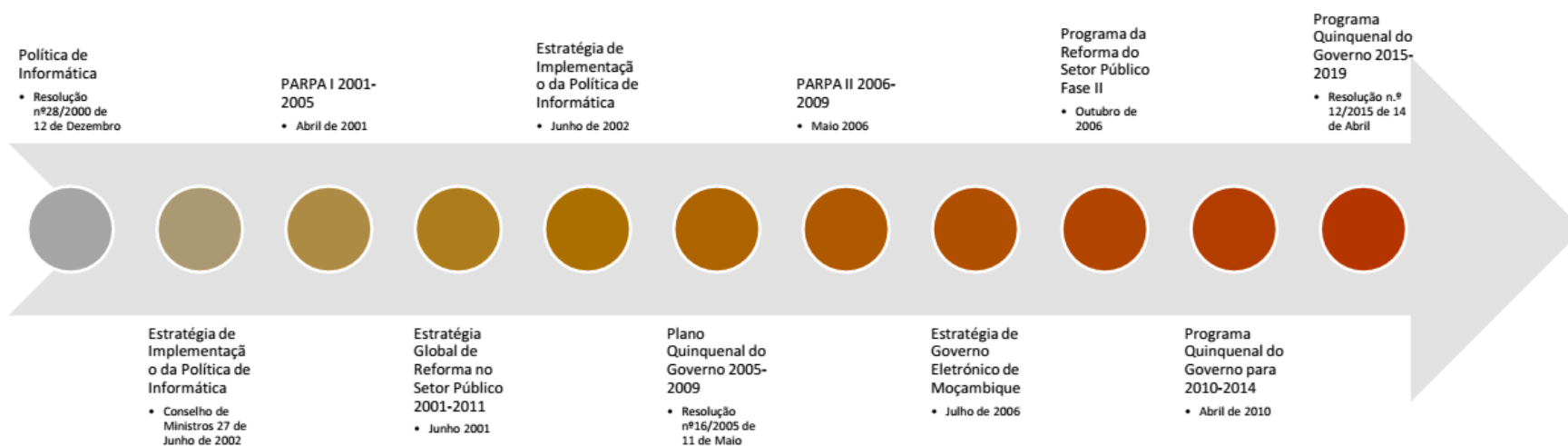
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2014). United Nations *E-government Survey 2014*. Organização das Nações Unidas: Organização das Nações Unidas.
- Vidigal, Luís (2005) “A face oculta da Administração pública Electrónica-Uma abordagem socio-técnica”, *Sistemas de Informação Organizacionais*, Edições Sílabo (2005)
- Weber, Max (1978) “Economy and Society - an outline of interpretive sociology”, Gunther Roth e Claus Wittich (1978) (Edit.), *Economy and Society - an outline of interpretive sociology*, California, University of California Press
- West, D. M. (2004), “E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes”, *Public administration review*, 64,1 pp.15-27

FONTES

- CIRESP (2001), *Estratégia Global de Reforma do Sector Público (2001-2002)*, Maputo
- CPinfo (2002), *Estratégia de Implementação da Política de Informática: Rumo à Sociedade Global da Informação*, Maputo
- CPinfo e CIRESP (2005), *Estratégia De Governo Electronico de Moçambique*, Maputo
- Decreto nº55/2009 de 12 de Outubro (Sistema de Gestão de Desempnho na Administração pública)
- Lei nº2/1997 de 18 de Fevereiro (Regime Juridico da Tutela administrative do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais)
- Lei nº3/94 de 13 de setembro

ANEXOS

ANEXO A - CRONOGRAMA DE POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS DE MOÇAMBIQUE PERTINENTES PARA O E-GOVERNMENT



Fonte: Elaboração própria

ANEXO B – QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO PARA AFERIÇÃO DA PERCEÇÃO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO CONSULADO GERAL DE MOÇAMBIQUE EM LISBOA

ISCTE-IUL | MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário nº _____

Hora de início: ____:____

Hora de fim: ____:____

Data ____/____/____

Bom dia / Boa tarde, O meu nome é Kim Cruz. Sou aluno do ISCTE-IUL. Estamos a realizar um inquérito para avaliar a perceção da qualidade dos serviços prestados pelo Consulado Geral de Moçambique em Lisboa, no âmbito do trabalho final do Mestrado em Administração Pública na mesma instituição. Todos os dados recolhidos serão tratados de forma confidencial e utilizados apenas para fins estatísticos. É fundamental que responda a todas as questões baseando-se na sua própria experiência, não existindo respostas “certas” ou “erradas”, o importante é que o inquérito demonstre fielmente a sua opinião.

I – Caracterização Socioeconómica

1 - Sexo

- a Feminino
b Masculino

2 - Nacionalidade

- a Moçambicana
b Portuguesa
c Outra: _____

2 - Idade

- a 20 a 29 anos
b 30 a 39 anos
c 40 a 49 anos
d 50 a 59 anos
e 60 a 69 anos
f 70 ou mais

3 - Habilitações literárias

- a Analfabeto
b 4º ano
c 9º Ano
d 12º Ano
f Bacharelato
g Licenciatura/Mestrado

II - Prestação de Serviços

Esta seção diz respeito à maneira como o serviço lhe foi prestado pela equipa de atendimento. Para as perguntas seguintes, por favor faça um círculo na resposta que melhor descreve a sua experiência.

1. Qual é o serviço que procura?

- a Visto
- b Passaporte
- c Registo e notariado
- d Registo consular
- e Informação
- f Outro. Qual? _____

8. Quanto tempo (em minutos) teve de esperar até se atendido?

R: _____

9. Quanto tempo (em minutos) de espera considera ser aceitável, antes de ser atendido?

R: _____

2. Já recebeu o serviço, ou serviço ainda está em progresso neste momento?

- a Serviço recebido (passe à pergunta nº3)
- b Prestação de serviço em progresso (passe à pergunta nº7)

10. Com quantas pessoas diferentes teve de lidar para conseguir aquilo de que necessitava?

1 2 3 4 5 6 7 8+

3. Quantos dias passaram desde o primeiro contacto com o Consulado até ao momento em que recebeu o serviço?

R: _____

11. Com quantas pessoas considera aceitável ter de lidar para obter o que desejava?

1 2 3 4 5 6 7 8+

4. Quantos dias considera aceitável para se receber o serviço?

R: _____

12. Na última vez que se deslocou as instalações do consulado, no fim, conseguiu o que desejava?

- a Sim
- b Não
- c Parcialmente

5. Quantos contactos foram necessários para iniciar o serviço? (Um contacto corresponde a um telefonema, carta, fax, mail ou deslocação ao Consulado)

1 2 3 4 5 6 7 8+

13. O serviço foi prestado com erros?

- a Sim
- b Não

6. Qual é o número de contactos que considera aceitável para receber o serviço?

1 2 3 4 5 6 7 8+

14. Se respondeu SIM na pergunta 13, por favor comente os erros que encontrou ao receber o serviço

7. Foi necessário deslocar-se às instalações do Consulado para iniciar o serviço?

- a Sim
- b Não

15. Por favor assinale a resposta que melhor descreve a sua satisfação em relação aos seguintes aspetos dos serviços										
	Como avalia a sua satisfação com os seguintes aspetos dos serviços?					Em quem medida considera importante este aspeto dos serviços?				
	1= Muito insatisfeito					1= Nada importante				
	2= Insatisfeito					2= Pouco importante				
	3= Nem insatisfeito nem satisfeito					3= Indiferente				
	4= Satisfeito					4= Importante				
	5= Muito satisfeito					5= Muito importante				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
A – Tempo necessário para a prestação do serviço										
B - Número de contatos com a organização necessários para receber o serviço										
C – Tempo de espera no local de atendimento										
D – Número de funcionários com os quais teve de lidar para obter o serviço										
E – O serviço foi prestado com justiça										
F – Ficou claro o que tem de fazer em casos de dúvidas										
G - Se pudesse melhorar apenas três das aspetos acima referidos, quais é que escolheria? (Circule no máximo três opções/letras)	A B C D E F									

16. Por favor assinale a resposta que melhor descreve a sua satisfação em relação aos seguintes aspetos dos serviços.										
	Como avalia a sua satisfação com os seguintes aspetos dos serviços?					Em quem medida considera importante este aspeto dos serviços?				
	1= Muito insatisfeito					1= Nada importante				
	2= Insatisfeito					2= Pouco importante				
	3= Nem insatisfeito nem satisfeito					3= Indiferente				
	4= Satisfeito					4= Importante				
	5= Muito satisfeito					5= Muito importante				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Os funcionários foram?										
A – Simpáticos										
B – Prestativos										
C – Atenciosos										
D – Competentes										
E – Tinham informações atualizadas										
F – Respeitosos										
G – Flexíveis para resolver questões particulares										
H – Protegeram a sua privacidade e confidencialidade										
I – Em geral como avalia o grau de satisfação com o serviço prestado										
J - Se pudesse melhorar apenas três das aspetos acima referidos, quais é que escolheria? (Circule no máximo três opções)	A B C D E F G H									

III - Acessibilidade

1. Por favor assinale a resposta que melhor descreve a sua experiência nas seguintes áreas:

As instalações do consulado:	Como avalia a sua satisfação com os seguintes aspetos dos serviços?					Em quem medida considera importante este aspeto dos serviços?				
	1= Muito insatisfeito	2= Insatisfeito	3= Nem insatisfeito nem satisfeito	4= Satisfeito	5= Muito satisfeito	1= Nada importante	2= Pouco importante	3= Indiferente	4= Importante	5= Muito importante
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
A – Tinha uma boa localização (proximidade de transportes públicos)										
B – Foi acessível por telefone										
C – Tinha um horário de expediente adequado										
D – Foi fácil para estacionar										
E – Foi acessível para deficientes										
F – Tinha salas e áreas de espera confortáveis										
G – Tinha placas de sinalização fáceis de serem entendidos										
H – Foi fácil agendar um horário para atendimento										
I – Possibilidade de fazer um agendamento pela internet para ser atendido num dia e hora específica?										
J – Ofereceu vários canais de acesso (telefone, fax, e-mail, internet)										
K – Em geral como avalia o grau de satisfação com as instalações do consulado?										
L – Em geral como avalia a sua satisfação com acessibilidade do consulado?										
M - Se pudesse melhorar apenas três das aspetos acima referidos, quais é que escolheria? (Circule no máximo três opções)	A B C D E F G H I J									

2. Se achou que a localização das instalações não era conveniente, onde preferia que estivessem localizadas?

- a De um local com mais transportes públicos
- b Num local mais próximo do centro de Lisboa
- c Num local mais estacionamento disponíveis

4. O horário de atendimento atende às suas necessidade para aceder aos serviços?

- a Sim (Passe à pergunta nº 6)
- b Não

3. Qual é a sua maneira preferida de ter acesso aos serviços consulares? - Ordene de 1 (mais preferido) até 6 (menos preferido) conforme a sua preferência.

- a Pessoalmente
- b Telefone
- c Internet
- d E-mail
- e Correio
- f Outro. Qual? _____

5. Se o horário de atendimento não atende as suas necessidades, qual seria a sua preferência? Assinale apenas uma opção.

- a Iniciar o atendimento mais cedo de manha (Ex: 7h00)
- b Manter o horário de atendimento até mais tarde (Ex. 19h00)
- c Abrir o Consulado um dia, durante o fim-de-semana
- d Um só dia por semana, iniciar o atendimento mais cedo de manha e encerrar mais tarde (por exemplo das 7h00 às 20h00)
- e Poder fazer um agendamento via internet ou telefone, para ser atendimento num dia e hora exata.

6. Por favor faça comentários adicionais sobre a acessibilidade aos serviços e às instalações do Consulado?

IV - Comunicação e Informação

1. Para receber os serviços, vários aspetos em relação à comunicação entre si e o Consulado podem ter afetado a sua experiência. Por favor assinale a resposta que melhor descreve a sua experiência face à comunicação.

	Como avalia a sua satisfação com os seguintes aspetos dos serviços?					Em quem medida considera importante este aspeto dos serviços?				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Ao receber o serviço:										
A – As minhas perguntas foram respondidas										
B – A informação de que eu necessitava estava disponível <i>on-line</i>										
C – A linguagem escrita e oral era clara										
D – A linguagem oral era clara										
E – Tive opções entre diferentes idiomas										
F – Os funcionários que de atendimento eram facilmente compreendidos										
G – Os formulários eram fáceis de serem compreendidos e preenchidos										
H – Os requisitos eram fáceis de entender										
I – Foi fácil descobrir a morada do consulado										
J – Antes de me deslocar ao Consulado já tinha sido informado sobre os requisitos necessários										
K – Recebi informações corretas										
L – Possibilidade de contactar os funcionários através de um <i>chat online</i>										
M – Em geral como avalia a sua satisfação com a comunicação e informação do Consulado?										
N - Se pudesse melhorar apenas três das aspetos acima referidos, quais é que escolheria? (Circule no máximo três opções)	A B C D E F G H I J K L									

2. Qual dentre as sugestões abaixo, seria a melhor maneira para o Consulado se comunicar consigo e divulgar informação? Assinale quantas opções achar necessário.

- a Divulgação nos media (jornais, rádio e TV)
- b Panfletos/folhetos pelo correio
- c Cartazes
- d Informação na Internet
- e E-mail
- f Redes sociais
- g SMS
- h WhatsApp
- i Outras, quais? _____

3. Por favor deixe aqui quaisquer comentários adicionais sobre informações que possa ter/sugerir acerca da comunicação que acompanhou o serviço que recebeu.

VI – Perguntas finais

1. Já utilizou os serviços consulares antes?

- a Sim. Quantas vezes? _____ (Passe a pergunta nº2)
- b Não (Passe a pergunta nº7)

2. Quando foi a última vez que utilizou este serviço?

- a Na última semana ou menos
- b Nas últimas 2 semanas
- c No último mês
- d Nos últimos 2-5 meses
- e No último ano

3. Por favor assinale a resposta que melhor descreve o quanto concorda ou discorda das seguintes afirmações gerais deste serviço.

	Em quem medida concorda com esta afirmação?				
	1	2	3	4	5
A – Este consulado atendeu bem às minhas necessidades					
B – Os funcionários que me atenderam fizeram um excelente trabalho					
C – O que eu precisava deste serviço, eu sabia onde ir obter					

4. Em geral como avalia a sua satisfação com os serviços prestados?

- a Muito Insatisfeito
- b Insatisfeito
- c Nem insatisfeito, nem satisfeito
- d Satisfeito
- e Muito satisfeito

5. A qual dos seguintes itens tem acesso pessoal? Por favor faça um círculo em todos os que se aplicam.

- a Computador
- b *Smartphone*
- c Internet
- d E-mail

Por favor escreva quaisquer comentários adicionais que tenha a respeito deste serviço.

Fim!

Muito Obrigado por nos fornecer estas informações!

Fonte: Adaptado do Common Measurement Tool (Dinsdale, et al., 2000)

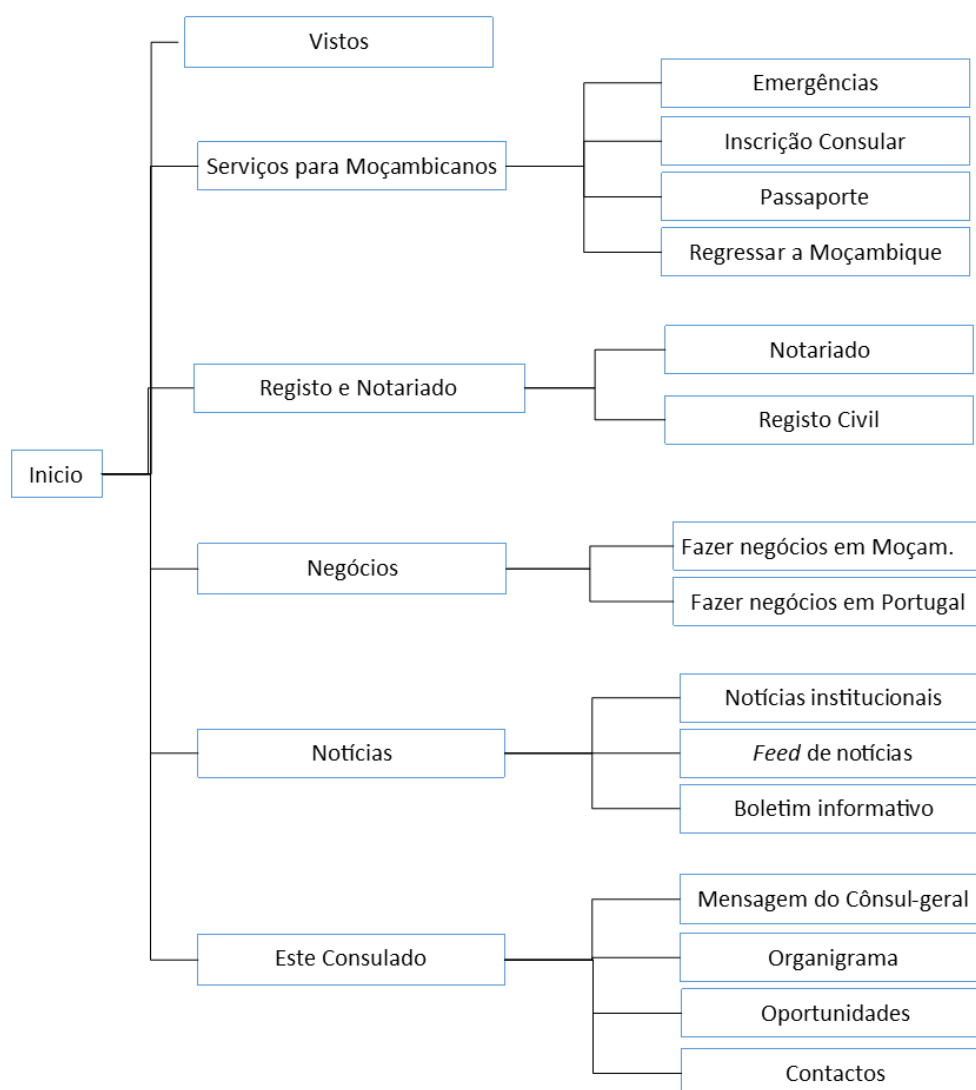
ANEXO C - LISTA DE VERIFICAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PÁGINA WEB

LISTA DE VERIFICAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PÁGINA WEB		
Serviços		
1. Acesso a áreas reservadas/privadas		
2. Agendamento para serviços de notariado e registo civil		
3. Divulgação de concursos públicos/emprego		
4. Download de formulários e outros documentos		
5. Formulários Interativos		
6. Informação sobre serviços prestados		
7. Informação sobre o horário		
8. Pedido de informação		
9. Emissão / renovação de passaportes		
10. Pedido e renovação do Registo Consular		
11. Pedido de Visto		
12. Pesquisa em bases de dados		
13. Submissão de reclamações		
14. Pagamentos de serviços online		
Apoio ao utilizador (<i>usability</i>)		
Recursos	Explicação/Descrição	
1. Sobre	Ligação para informação sobre o <i>site</i>	
2. Envia-nos um correio eletrónico	Envia-nos um correio-eletrónico para mais informação ou para ajuda com o <i>site</i>	
3. Perguntas Frequentes	Perguntas frequentes sobre o <i>site</i>	
4. <i>Feedback</i>	Dá-nos o teu <i>feedback</i> sobre como o <i>site</i> funciona	
5. Ajuda	Ajuda providenciada pela organização sobre como usar o <i>site</i>	
6. Índice	Índice de informação, dados, serviços	
7. Pesquisa	Funcionalidade que permite os usuários pesquisar no <i>site</i>	
8. Mapa do <i>site</i>	Representação visual das secções do <i>site</i>	
9. Dicas de uso	Dicas úteis sobre como os usuários devem usar o <i>site</i>	
10. Outras	Outras informações de ajuda, incluindo a disponibilidade do conteúdo em outras línguas	
Navegação		
Recurso	Explicação	
1. Sobre	Sobre os serviços disponíveis no <i>site</i>	
2. Respostas de A a Z	Lista alfabética de respostas a questões	
3. Calendários	Calendários com evento governamentais	
4. Sabia que? Como é que eu...?	Lista de questões organizadas de acordo com as principais áreas de serviço a partir do ponto de vista do cidadão, que afirmem “como é que eu x ou y?”	
5. Serviços de <i>E-government</i>	Ligações da página inicial a todos os serviços <i>e-governemnt</i>	
6. Eventos	Ligações a informação dos principais eventos	

7. Localizador de instalações	Ligação direta a forma de como localizar aos locais de atendimento pessoal	
8. Ligações de destaque	Muitos <i>sites</i> têm programas de destaque ou ligações	
9. Tópicos Quentes	Ligações a informação que são consideradas questões correntes	
10. Nas notícias/ notícias <i>online</i> / sala de imprensa	Noticias sobre a organização	
11. Só para estudantes/crianças	Sugestão de ligações ou informações sobre a organização direcionada para estudantes ou crianças	
12. Ligações as outras instituições governamentais	Lista de ligações para todos os <i>sites</i> governamentais	
13. Ligação para a informação de contacto	Ligação para a informação de contacto	
14. Mapas	Ligações aos mapas de localização de instituições públicas relevantes	
15. Noticias públicas online	Noticias publicas publicadas <i>online</i>	
16. Mais visitado/ frequentemente pedido no <i>site</i>	Lista para os <i>sites</i> mais visitados, indicando a importância de tal informação	
17. Serviços populares/ programas mais importantes	Ligação para os serviços populares ou programas importantes	
18. Iniciativas especiais	Noticias sobre iniciativas, iniciativas correntes ou especiais do organismo	
19. Bem-vindo	Declaração de boas vindas do responsável máximo	
20. O que é novo?	Lista de novos <i>itens</i> postados no <i>site</i>	
Arquitetura de informação		
Tipo de arquitetura de informação	Descrição da organização do <i>site</i>	
1. Audiência/mercado alvo	Organização a partir das necessidades de determinadas audiências/mercados (informação para os cidadãos, para as empresas, para os funcionários públicos, para o governo)	
2. Agências/departamentos	Lista dos vários departamentos	
3. Ramos do governo	Os vários ramos do governo representadas	
4. Eventos	Eventos que ocorrem ao longo da vida da organização	
5. Metáfora	De acordo com uma determinada metáfora	
6. Serviços/tarefas/funções/processos	Os serviços (...) oferecidos	
7. Tópicos/questões	Vários tópicos;	
8. Personalização	<i>Site</i> personalizável; os usuários podem organizar as suas informações de acordo com as suas preferências, dentro de determinados limites	
9. Lista de jornais	Lista de itens de notícias; uma aparência igual ao dos jornais	
10. <i>Site</i> híbrido	Combinação de todas as anteriores	
Legitimidade		
1. Certificação do <i>website</i> por terceiros;		
2. Presença visível da política de segurança do <i>website</i> ;		
3. Presença visível da política de privacidade		
4. Aviso legal que informa aos usuários sobre a natureza extada da informação disponível do <i>website</i>		
5. Informações de contacto para que os usuários possam saber exatamente como pedir informações sobre questões naos estão disponíveis no <i>website</i> ;		
6. A data em que os dados foram atualizados, isto diz aos usuários qual é a atualidade dos conteúdos		

Fonte: Adaptado de Stowers (2003).

ANEXO D – ARQUITETURA DA PÁGINA WEB



Fonte: Elaboração própria

ANEXO E - PROPOSTA DE PÁGINA WEB PARA O CONSULADO GERAL DE MOÇAMBIQUE EM LISBOA



Consulado Geral de Moçambique em Lisboa

Pesquisa

Pesquisa avançada

[Início](#) [Vistos](#) [Serviços para Moçambicanos](#) [Negócios](#) [Notícias](#) [Este Consulado](#)

Notícias institucionais

1 | 2 | 3

Onde estou: [Início](#) » [Consulado Geral de Moçambique em Lisboa](#)

Visita



Saiba tudo o que precisa para solicitar um visto de visita para Moçambique.

Trabalho



Saiba tudo o que precisa para solicitar um visto de trabalho temporário para Moçambique.

Estudo



Saiba tudo o que precisa para solicitar um visto de estudo para Moçambique.

Reunificação familiar



Saiba tudo o que precisa para levar a sua família consigo para Moçambique.

Residência



Saiba tudo o que precisa para tratar da sua residência em Moçambique.

Legalização de documentos



Saiba qual é o procedimento para legalizar os documentos que necessita de levar para Moçambique.

Indeferimentos

Saiba em condições o seu visto pode ser recusado ou indeferido.

Proteja-se da fraude



Aprenda sobre a fraude na imigração, saiba como se pode proteger e como denunciar.

Perguntas frequentes



Encontre aqui a resposta para as suas dúvidas e perguntas.



Avalie este website

Serviços e informações mais solicitadas

- Agendamento
- Formulários
- Emolumentos
- Tempos de processamento
- Requisitos para o Visto
- Contactos

Como faço para...

- Preencher os formulários online
- Baixar os formulários em pdf
- Agendar a entrega dos documentos originais.

Agendamento Online



Evite filas e poupe tempo! Agende aqui a sua visita ao Consulado.

Dúvidas? Chat online!



Se têm alguma dúvida envie-nos já uma mensagem. Respondemos em poucos minutos.

Data da última atualização: 15/05/2016



Siga-nos nas redes sociais



[Início](#)

[Vistos](#)

[Serviços para Moçambicanos](#)

[Negócios](#)

[Notícias](#)

[Este Consulado](#)

Inscrição Consular
Passaportes
Voltar para Moçambique
Emergências

Fazer negócios em Moçambique
Fazer negócios em Portugal

Notícias institucionais
Feed de notícias
Boletim Informativo

Mensagem do Cônsul Geral
Departamentos
Contactos
Perguntas frequentes
Oportunidades



Consulado Geral de Moçambique em Lisboa

Pesquisa

Pesquisa avançada

[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Negócios](#)
[Notícias](#)
[Este Consulado](#)

Notícias institucionais

[1](#) | [2](#) | [3](#)

Onde estou: [Início](#) » [Serviços para Moçambicanos](#)

Emergências



Doenças, acidentes, assaltos, prisão no estrangeiro. Saiba como podemos ajudar

Serviços notariais



Saiba quais são os serviços notariais que oferecemos e quais são os procedimentos

Regressar a Moçambique



Saiba sobre os cuidados deve ter sobre os direitos que possui quando regressar a Moçambique.

Perguntas frequentes



Encontre aqui a resposta para as suas dúvidas e perguntas



Formulários

Equivalências

Emolumentos

Inscrição Consular



A inscrição consular é grátis e mantém-no ligado a Moçambique. Saiba mais.

Passaportes



Saiba tudo o que precisa para tratar de um passaporte novo ou renovar.

Viver e Trabalhar em Lisboa

Aprenda sobre a fraude na imigração, saiba como se pode proteger e como denunciar.

Serviços por eventos de vida

- Nascimento
- Morte
- Casamento/Separação
- Perdi a carteira

Como faço para...

- Preencher os formulários online
- Baixar os formulários em pdf
- Como faço para renovar o meu passaporte
-

Agendamento Online



Evite filas e poupe tempo!
Agende aqui a sua visita ao Consulado

Dúvidas? Chat online!



Se têm alguma dúvida envie-nos já uma mensagem. Respondemos em poucos minutos.

Data da última atualização: 15/05/2016



Siga-nos nas redes sociais


[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Negócios](#)
[Notícias](#)
[Este Consulado](#)
[Inscrição Consular](#)
[Fazer negócios em Moçambique](#)
[Notícias institucionais](#)
[Mensagem do Cônsul Geral](#)
[Passaportes](#)
[Fazer negócios em Portugal](#)
[Feed de notícias](#)
[Departamentos](#)
[Voltar para Moçambique](#)
[Boletim Informativo](#)
[Contactos](#)
[Emergências](#)
[Perguntas frequentes](#)
[Oportunidades](#)



Consulado Geral de Moçambique em Lisboa

Pesquisa

Pesquisa avançada

[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Negócios](#)
[Notícias](#)
[Este Consulado](#)

Notícias institucionais

[1](#) | [2](#) | [3](#)

Onde estou: [Início](#) » [Negócios](#)

Fazer negócios em Moçambique



Oportunidades de negócios
Incentivos ao investimento
Abertura de empresa
Ligações úteis

Fazer negócios em Portugal



Oportunidades de negócios
Incentivos ao investimento
Abertura de empresa
Ligações úteis

Serviços por eventos de vida

- Nascimento
- Morte
- Casamento/Separação
- Perdi a carteira

Como faço para...

- Preencher os formulários online
- Baixar os formulários em pdf
- Como faço para renovar o meu passaporte
-

Agendamento Online



Evite filas e poupe tempo!
Agende aqui a sua visita ao Consulado

Dúvidas? Chat online!



Se têm alguma dúvida envie-nos já uma mensagem. Respondemos em poucos minutos.

Data da última atualização: 15/05/2016



Siga-nos nas redes sociais


[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)

Inscrição Consular
Passaportes
Voltar para Moçambique
Emergências

[Negócios](#)

Fazer negócios em Moçambique
Fazer negócios em Portugal

[Notícias](#)

Notícias institucionais
Feed de notícias
Boletim Informativo

[Este Consulado](#)

Mensagem do Cônsul Geral
Departamentos
Contactos
Perguntas frequentes
Oportunidades



Consulado Geral de Moçambique em Lisboa

Pesquisa

Pesquisa avançada

[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Negócios](#)
[Notícias](#)
[Este Consulado](#)

Notícias institucionais

[1](#) | [2](#) | [3](#)
Onde estou: [Início](#) » [Notícias](#)

Comunicados



Saiba tudo o que precisa para solicitar um visto de visita para Moçambique.

Calendário de Eventos

June 2016						
Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

Newsletter do consulado

Aceda aqui à última edição do jornal do consulado

Para receber as últimas notícias e atualizações, insira aqui o seu e-mail:

Feed de notícia (CPLP) DW África

Ativista angolano há uma semana sem comer

A família de Francisco "Dago" acusa as autoridades prisionais de Viana....

Moçambique: "Não aceitamos pagar essa dívida"

Governo moçambicano vai ao Parlamento explicar dívidas multimilionárias

Moçambique: corpos encontrados em Manica sepultados por falta de médicos legistas

A polícia afirma que a falta de médicos legistas na província de....

Presidente são-tomense candidata-se como independente a um segundo mandato

O Presidente são-tomense, Manuel Pinto da Costa, formalizou esta terça-feira (07.06.)

Data da última atualização: 15/05/2016



Siga-nos nas redes sociais


[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Inscrição Consular](#)
[Passaportes](#)
[Voltar para Moçambique](#)
[Emergências](#)
[Negócios](#)
[Fazer negócios em Moçambique](#)
[Fazer negócios em Portugal](#)
[Notícias](#)
[Notícias institucionais](#)
[Feed de notícias](#)
[Boletim Informativo](#)
[Este Consulado](#)
[Mensagem do Cônsul Geral](#)
[Departamentos](#)
[Contactos](#)
[Perguntas frequentes](#)
[Oportunidades](#)



Consulado Geral de Moçambique em Lisboa

Pesquisa

Pesquisa avançada

[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Negócios](#)
[Notícias](#)
[Este Consulado](#)

Notícias institucionais

[1](#) | [2](#) | [3](#)

Onde estou: [Início](#) » [Este Consulado](#)

Horário de atendimento

Segundas, terças e quintas feiras: dias de entrega dos pedidos de vistos, das 09:30h as 13:00h;

Quartas e sextas feiras: dias de levantamento dos passaportes, das 10:00h as 13:00h;

Os outros serviços consulares são atendidos de segunda a sexta, das 09:30h as 13:00h

Formulário de contacto

Nome (obrigatório):

Email:

Assunto:

Mensagem:

Contactos

Telefone: (+351) 213-009-000

Fax: (+351) 213-011-520

Morada:

Rua Dom Constantino de Bragança,
nº24
1400-112 Restelo Lisboa



Mensagem do Consul Geral

Mensagem do Consul...

Organograma

Oportunidades de Emprego

Dúvidas? Chat online!



Se têm alguma dúvida envie-nos já uma mensagem. Responderemos em poucos minutos.

Data da última atualização: 15/05/2016



Siga-nos nas redes sociais


[Início](#)
[Vistos](#)
[Serviços para Moçambicanos](#)
[Inscrição Consular](#)
[Passaportes](#)
[Voltar para Moçambique](#)
[Emergências](#)
[Negócios](#)
[Fazer negócios em Moçambique](#)
[Fazer negócios em Portugal](#)
[Notícias](#)
[Notícias institucionais](#)
[Feed de notícias](#)
[Boletim Informativo](#)
[Este Consulado](#)
[Mensagem do Cônsul Geral](#)
[Departamentos](#)
[Contactos](#)
[Perguntas frequentes](#)
[Oportunidades](#)