

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**PROJECTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇO DE  
LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA INFORMATIZADO  
E BALCÃO ÚNICO**

**NA  
CÂMARA MUNICIPAL DE BISSAU**

Fernando Mário da Silva Bugalho Monteiro

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador :  
Professor Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo

ISCTE

Setembro – 2008



## AGRADECIMENTOS

*Bias bu ta sibi dia di bai, ma bu ka ta sibi  
dia di riba.*

(Em viagem só se sabe o dia de ir, mas  
não o de voltar.)

provérbio crioulo

Ao professor Juan Mozzicaffreddo pretendemos deixar uma palavra de agradecimento pela forma como nos permitiu passar a ver a administração pública e os assuntos com ela relacionados.

Aos colegas João Paulo Zbyszewski e Jorge Colaço pelo constante e permanente incentivo à conclusão do mestrado.

Ao jurista João Aguiar por se lembrado de nós para na indicação da pessoa a levar a cabo os trabalhos na Guiné-Bissau e que permitiram elaborar o presente trabalho de projecto.

Ao Eng<sup>o</sup> Manuel Ferreira de Almeida coordenador dos projectos da UCCLA em África, pela capacidade de trabalho, dinamismo invulgar e crítica constante. A minha sincera admiração e reconhecimento pela forma como representa o país, como leva a cabo os projectos e também pela forma como é estimado nas comunidades locais. Ainda ao Eng<sup>o</sup> José Mário Calvo, colega de trabalho e Câmara Municipal de Lisboa e elemento da equipa que integra este projecto em Bissau, pelo apoio e experiência transmitida e ao colega de viagem e de trabalho de campo Fortunato Gonçalves pela ajuda dada aquando das entrevistas em Bissau.

Pretendemos também de salientar a forma interessada e empenhada com que fomos recebidas pela equipa da Câmara Municipal de Bissau : a Sr<sup>a</sup> Directora do Departamento – Dr<sup>a</sup> Maria

Paula Moura Silva, a Sr<sup>a</sup> Chefe de Repartição de Contabilidade – D. Meta Mané e o Sr. Assessor Financeiro - Dr. Armando João Correia, Director da Direcção de Saneamento Eng. Odónio Dias e ao Arq<sup>o</sup> Carlos Lelles para além do apoio em Bissau o esclarecimento feito em Lisboa que permitiu preparar o conteúdo das entrevistas. Ao Eng<sup>o</sup> Makker da ONG Aifa-Palop, pelo acompanhamento às zonas mais recônditas dos bairros mais carenciados, aos centros de recolha de lixo e a algumas ONG que operam na Guiné-Bissau.

Ainda aos cidadãos de Bissau, sem se aperceberem deram um importante contributo para este trabalho, principalmente porque pela forma como encaram as constantes dificuldades da sociedade guineense tornaram este trabalho, sob a nossa perspectiva, aliciante.

## RESUMO

Os guineenses têm-se debatido ao longo dos tempos com condições recorrentes de guerra, as lutas armadas pelo controlo do território têm sido muitas, como tal todo o país tem sido condicionado no seu desenvolvimento, quer do ponto de vista social, económica e da próprio viabilidade do Estado. Neste sentido as próprias instituições do Estado deparam-se com inúmeras dificuldades, quer do ponto de vista financeiro, quer do ponto de vista de métodos e mecanismos de actuação, quer de legitimidade democrática, sendo caracterizadas, e isso é perceptível pelo simples contacto com vários órgãos da Administração Pública guineense, pelo grande afastamento que têm com a população em geral, sendo notória mesmo alguma hostilidade. Os mais elementares princípios de cidadania não são detectados na sociedade guineense.

Para fazer face a um conjunto de problemas, em especial a da celeridade, transparência e mesmo da corrupção, tem o governo guineense colocado foco de atenção nas instituições e agentes do próprio Estado, nesse sentido com a criação pelo governo da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e no caso da Câmara Municipal de Bissau, com a implementação, embora de forma ainda anacrónica, de um denominado “Guichet Único”. Embora sem as características e a amplitude que tem na Europa, neste caso funciona mais como posto de recepção de diversa ordem e posteriormente de local de entrega de respostas.

A Câmara Municipal de Bissau encontra-se com o apoio da UCCLA - União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa Luso-Afro-Américo-Asiáticas, em fase de implementação de um projecto para a recolha de resíduos sólidos urbanos na cidade de Bissau, aproveitando esta dinâmica propôs-se também fazer a reestruturação de métodos e processos da Direcção Financeira e Patrimonial bem assim como promover o uso das tecnologias da informação, cujos equipamentos já existem em parte disponíveis no município, mas encontrando-se inoperacionais e sem qualquer uso. Será também uma oportunidade de

conferir ao “Guichet Único” mais atribuições, aproximando-o de um balcão único com mais funções.

Palavras chave : Modernização; Câmara Municipal de Bissau; Guichet Único, tecnologias da informação

## **ABSTRACT**

The Guineans have been discussed over time with recurring conditions of war, armed struggles for control of territory have been many, as the whole country has been conditioned in their development, whether on a social, economic and himself viability of state. In this respect the institutions of State are faced with many difficulties, both from a financial standpoint, and from the point of view of methods and mechanisms of action, or of democratic legitimacy and is characterized, and this is perceived by simple contact with several Guinean government departments, which have the great expulsion with the general population, with some notable even hostility. The most basic principles of citizenship are not detected in Guinean society.

To cope with a number of issues, particularly the speed, transparency and even corruption, the government has placed Guinean focus of attention in the institutions and agents of the state itself, to that end with the creation by the government of the Secretary of Reform Administrative and if the City Council of Bissau, with the implementation, but is still anachronistic, of a so-called " One-Stop-Government service." Although without the characteristics and scale that has in Europe, in this case functions more as post-approval of different order and then the place of delivery of answers.

The council of Bissau finds itself with the support of UCCLA - Capital Cities Union of Portuguese Language Americo-Luso-Afro-Asian in the implementation phase of a project for the collection of municipal solid waste in the city of Bissau, take this dynamic proposed to also make the restructuring of methods and procedures of the Directorate Finance and Asset as well as promote the use of information technology equipment which already exist in part

available in the city but found to be unworkable and without any use. It will also be an opportunity to give the " One-Stop-Government service " more tasks, approaching that of a l-stop shop with more powers.

Key words: Modernization; Municipal Council of Bissau; One-Stop-Government service, information technology

## ÍNDICE

Resumo	
<b>[INTRODUÇÃO]</b>	10
Nota Inicial	10
A República da Guiné-Bissau	10
Breve introdução Histórica	11
Limites geográficos	11
<b>[CAPÍTULO 1]</b>	14
1. Descrição da CMBissau	14
1.1 Orientação Administrativa / Gestionária	18
1.1.1 Relacionamento da Administração Pública com o cidadão	19
1.1.2 Reforma da Administração - Modelos	26
<b>[CAPÍTULO 2]</b>	32
2. Diagnóstico (preâmbulo)	32
2.1 Orgânica da Direcção Financeira e Patrimonial	32
2.2 Procedimentos de atendimento	34
2.3 Da Receita	38
2.3.1 Tipo de Receita Cobrada	38
2.3.2 Procedimento de Liquidação e Cobrança	39
2.4 Da Despesa	41
2.5 Procedimentos de fim do mês	43
4. Conclusões do Levantamento/Diagnóstico	44
<b>[CAPÍTULO 3]</b>	47
3. Medidas Correctivas Propostas – Resultados Esperados	47



3.1 Da receita	48
3.2 Da despesa	51
3.3 Situação de Sistema Informático Inoperacional	53
3.4 Classificação Económica da Receita e da Despesa	53
3.5 Mapas Gerados pelo Sistema	55
3.6. Da aplicação Informática	56
4. Resumo	57
Bibliografia	60
Legislação e Apoio documental	62
Bibliografia Electrónica	62

## ÍNDICE de Figuras e IMAGENS

Fig. (1) : Mapa da Guiné-Bissau	11
Fig. (2) : Organigrama da CMBissau	15/16
Fig. (3): CLIENTE-CIDADÃO: Diferentes lógicas sobre direitos e deveres	22
Fig. (4): O cidadão e a administração pública: aspectos disfuncionais	24
Fig. (5): Modelos de reforma da administração pública	29/30
Fig.(6): Organigrama da Direcção Financeira e Patrimonial	34
Imagem 1: O “Guichet Único” em funcionamento	35
Imagem 2 : Portinholas de acesso à contabilidade (com munícipes)	36
Imagem 3: Um posto de atendimento visto do interior da contabilidade	37
Imagem 4: Dois postos (dos três) de cobrança visto do interior da tesouraria	37
Imagem 5: Alguns dos livros de facturas - De acordo com a tipologia da receita	40
Imagem 6 : Registo sequencial no “Numerador” das despesas e respectivo total diário e mensal	42
Imagem 7: “Mapa da Evolução Mensal da Receita”	43
Fig .(7) Exemplo de tabela da Classificação Económica da Receita e da Despesa	54

## [INTRODUÇÃO]

---

### **Nota Inicial**

O presente trabalho de projecto insere-se no âmbito do mestrado em Administração e Políticas Públicas como requisito parcial para obtenção do grau académico de mestre.

O trabalho em causa insere-se ainda no âmbito do programa de cooperação entre Portugal e a Guiné-Bissau e que se propõem dotar a cidade de Bissau de um serviço sustentado de limpeza e recolha de resíduos sólidos. São parceiros nesta iniciativa a UCCLA – União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa Luso-Afro-Américo-Asiáticas e a Câmara Municipal de Bissau como entidade local beneficiária do programa . Neste sentido houve a necessidade de em complemento com o projecto inicial, desenvolver paralelamente outro que integrasse a Direcção Financeira e Patrimonial da Câmara Municipal de Bissau, por forma a tornar a relação com os munícipes mais eficiente e eficaz e tornasse efectivo o denominado “Guichet Único” por forma a transformá-lo verdadeiramente num balcão único de contacto com a população.

### **A República da Guiné-Bissau <sup>1</sup>**

Atendendo à realidade económica, social e política da Guiné-Bissau torna-se imprescindível a existência desta introdução a fim de se poder enquadrar o presente trabalho tendo em a especificidade desta mesma realidade. Um país extremamente pobre, não obstante os recursos naturais que possui, os mecanismos e as instituições democráticas não se encontram devidamente consolidadas. Os agentes do estado não funcionam com a regularidade necessária.

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir da consulta do site <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexGBEtnias.html> e <http://www.adbissau.org/guinebissau/historiaedadoseconomicos.htm> consultado em 11 de Agosto de 2008

## Breve introdução Histórica

Os portugueses atingiram o território que corresponde hoje à Guiné-Bissau em 1446, a concepção da altura de Guiné era à época muito mais abrangente do que hoje em dia, compreendia uma parte da África Ocidental a sul do Cabo Bojador que havia sido dobrado em 1434 por Gil Eanes. Os Castelhanos tentaram por diversas vezes a conquista do território. No Segundo Quartel do século XVI há constantes ataques da pirataria francesa, a que se seguiram os ingleses. Durante o período filipino (1580-1640) há também incursões por parte dos holandeses. Cacheu foi a primeira povoação criada pelos portugueses em 1588 e que se tornou na sede da administração colonial da época de nomeação régia - os Capitães-mor. A meio do século XVII a ocupação portuguesa estende-se ao longo dos rios Cacheu, Geba, Casamansa e Buba. Em 1687 constrói-se uma importante fortaleza em Bissau (fortaleza de Amura), onde está actualmente sepultado o corpo de Amílcar Cabral. Até ao século XIX sucedem-se uma série de conflitos pela posse deste território e de outros na costa ocidental entre ingleses, franceses e portugueses, pela convenção de 1836 os portugueses cedem aos franceses, que tinham levado a melhor nestes conflitos a que viria a constituir os territórios da África Ocidental Francesa.

## Limites geográficos

Fig (1) :Mapa da Guiné- Bissau



A República da Guiné-Bissau tem uma superfície de 36,125 km<sup>2</sup> e uma população de 1.6 milhões de habitantes, fica situada na costa ocidental de África, fazendo fronteira a norte com o Senegal, a este e sudeste pela Guiné-Conacri e a Sul e a Oeste pelo Oceano Atlântico. A independência foi declarada unilateralmente em 24 de Setembro de 1973, com reconhecimento por parte de comunidade internacional e um ano mais tarde reconhecido pelo país colonizador, Portugal. Geograficamente a Guiné é formada por território continental e insular – o Arquipélago dos Bijagós que por sua vez é constituído por mais de 40 ilhas, sendo 20 delas habitadas. De baixas planícies com amplos estuários é uma região semi-pantanosa, o interior é constituído por zona planáltica pouco elevada, de onde se destacam os planaltos de Bafatá e de Gabu, as maiores altitudes situam-se na região do Boé com cerca de 300 metros.

Administrativamente a Guiné-Bissau divide-se em três províncias: Norte, Este, Sul e ainda um sector autónomo – Bissau que é a capital do país, situada no litoral e sensivelmente a meio do país. As províncias dividem-se estas em regiões e estas subdivididas em sectores.

A Guiné-Bissau situada sensivelmente a meia distância entre o equador e o trópico de Câncer em termos climatéricos é do tipo tropical húmido, com apenas duas estações anuais : a seca, entre Dezembro e Abril, durante a qual a pluviosidade é ocasional, e a estação das chuvas que vai de meados de Junho ao final de Outubro, cujas temperaturas variam entre os 20°C e os 38°C. Os restantes meses de Novembro a Maio são meses de transição cujas temperaturas variam entre os 15°C e 33°C. Povoada por cerca de quarenta grupos étnicos, constitui um riquíssimo mosaico de povos e culturas.. Os grupos mais importantes são os Balantas (30% da população), os Fulas (20%), Maníacas (14%), Mandingas (13%), e os Papéis (7%) (dados de 1996). No litoral predominam os Balantas que cultivam arroz e criam gado bovino. Como curiosidade refira-se que os Bijagós, que habitam no arquipélago com o mesmo nome, formam uma sociedade matriarcal e o interior é ocupado pelos Fulas que são nómadas, dedicam-se à criação de gado e à agricultura itinerante. Em termos religiosos<sup>2</sup> os cultos tradicionais (animistas) são predominantes (45,2%), seguindo-se os islâmicos (39,9%) e os cristãos (13,2%, sendo os católicos 11,6%, dupla filiação 2,2%), o número dos que se

---

<sup>2</sup> Dados de 2000 e retirados do site <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexGBEtnias.html>

afirmam sem religião ou ateus é mínimo (1,6%) . O sistema político é o semi-presidencialismo, e a moeda foi o Peso Guineense entre 1974 até 1997 e após 1997 passou a ter curso legal o Franco CFA - Comunidade Financeira Africana (XOF), sendo o Banco Central dos Estados Africanos do Ocidente a autoridade responsável; A taxa de natalidade apresenta um valor de cerca de seis filhos por cada mulher e a Guiné-Bissau ocupa no índice de Desenvolvimento Humano o lugar 172º, num total de 175 países. A mortalidade infantil: é de 130 mortes por cada 1000 nascimentos (dados de 2001), sendo a esperança de vida de 45,2 anos (dados de 2005) e a estrutura etária é dos zero aos 14 anos de 41,5% da população, entre os 15 e 64 anos de 55,0% e a partir dos 65 anos 3,0%. A média etária é de 18,97 anos correspondendo no caso dos homens a 18,4 anos e no caso das mulheres de 19,6 anos e a taxa de crescimento populacional é de 1,96 (dados de 2005) .A taxa de alfabetização é de 33%. Os principais recursos naturais são a Pesca, madeira, fosfatos, bauxite, petróleo (depósitos ainda por explorar), caju, amendoim, óleo de palma e banana. Os principais destinatários das exportações, segundo dados de 2003, são a Índia com 51,5%, o Uruguai com 19,5% e a Tailândia com 19,4%, ainda segundo os mesmo dados as principais importações são bens alimentares, maquinaria e equipamento de transportes e produtos petrolíferos, a origem é do Senegal (19,6%), Portugal (19,1%), Índia (15,3%) e Taiwan (5,1%) .

## [CAPÍTULO 1]

---

O trabalho de projecto em causa vai incidir sobre a Câmara Municipal de Bissau, cidade capital da República da Guiné Bissau , tendo sido feito no ponto anterior a caracterização do país, por se entender que isso era necessário pois, estamos perante um país inserido em contexto africano e distinto do contexto europeu com o qual estamos habituados a trabalhar as diversas problemáticas. Em igual linha de pensamento entende-se necessário caracterizar o objecto do nosso estudo, por forma a referenciar-se a realidade e a envolvente.

### **1. A Câmara Municipal de Bissau**

Bissau tem como regimes procedimentais e legais essencialmente:

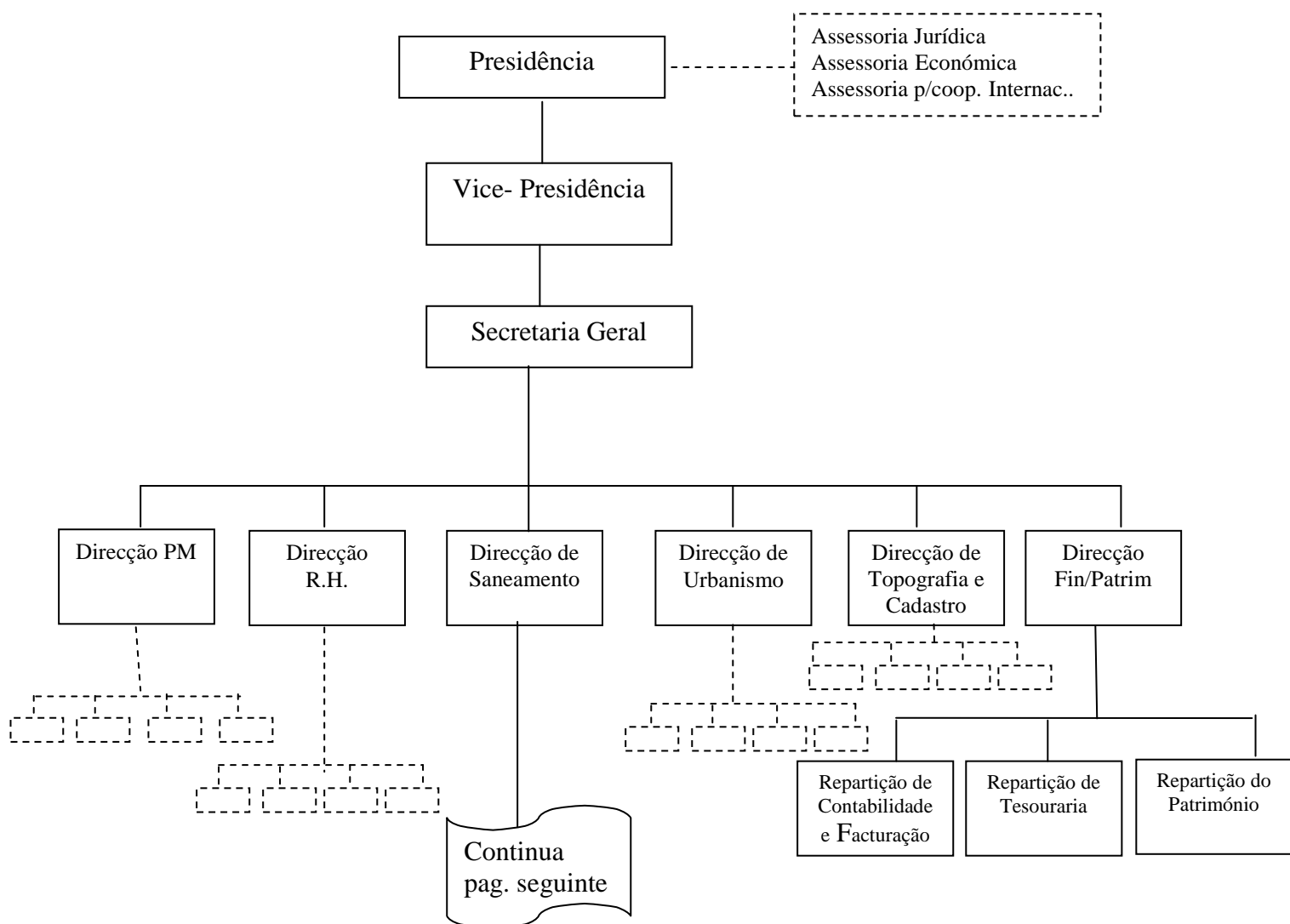
- a) O Regulamento de Bissau;
- b) O Foral Municipal;
- c) O Código de Postura - onde são elencadas e listadas um conjunto de taxas que constituem receita do município.
- d) Está em preparação um regulamento para a gestão dos resíduos sólidos urbanos;

A câmara de Bissau tem uma estrutura orgânica composta no topo pelo presidente, seguindo-se-lhe hierarquicamente um Vice-presidente que o representa nas suas ausências e/ou impedimentos, vem depois o denominado Secretário-Geral e posteriormente estruturas denominadas direcções, hierarquicamente no nível de baixo seguem-se-lhe as repartições e por fim os diversos serviços operacionais. O presidente da câmara não é eleito mas sim nomeado pelo governo central, cabendo a este a escolha do executivo. Sendo em nosso entender um aspecto que importa salientar, bem assim como a curta duração que os presidentes ocupam o lugar, não permitindo o desenvolver de projectos estruturais e levando a

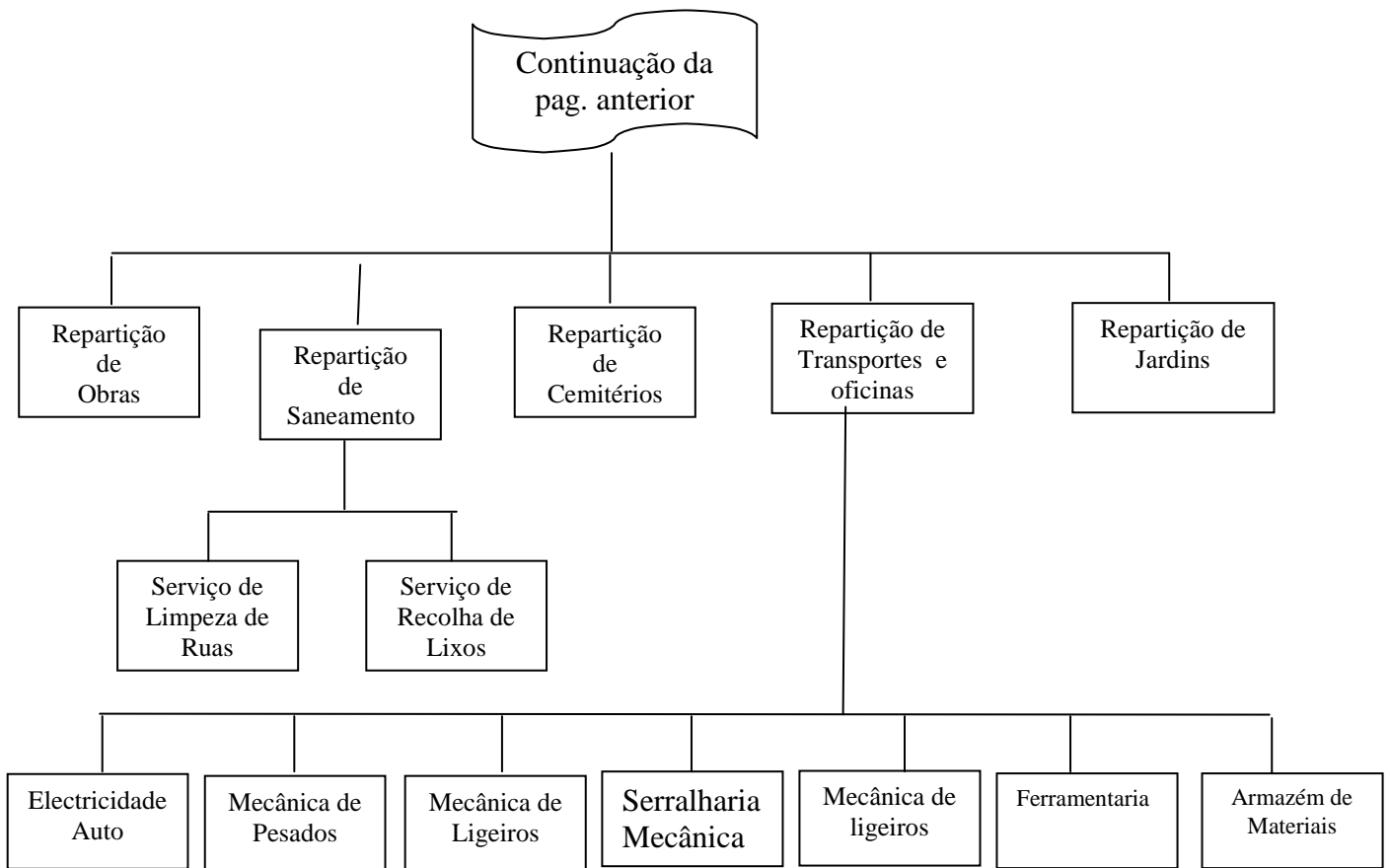
constantes mudanças de rumo nas políticas estruturantes do município, a saber urbanismo, saneamento.

A câmara municipal de Bissau tem cerca de 600 funcionários divididos pela estrutura apresentada seguidamente, de forma abreviada, com incidência para as direcções de Saneamento e Financeira/Patrimonial

**Fig. (2) : Organigrama da CMbissau**







Como referido por. Mozzicafreddo (2002) na comunicação intitulada “*A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*”, o controlo na administração pública assenta sobretudo no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, o controlo na prestação de contas dos programas e políticas e as auditorias internas e externas , não indicam a efectividade dos controlos, o prazos de resposta , o controlo dos gastos e a eficiência da função do sistema administrativa. O controlo externo , sobretudo identificado pela publicitação dos actos, pelas audiências públicas antes de tomadas de decisão não têm vindo a ser suficientes para a credibilização do sistema administrativo , no entanto parece haver no que respeita ao controlo uma incidência apenas sobre os pontos de vista jurisdicional, isto é : dos aspectos legais. Relativamente ao controlo e às auditorias direccionadas ou não elas são sobretudo feitas por parte do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. O artigo 36º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Decreto-Lei N° 7/92 de 27 de Novembro determina as entidades sujeitas à prestação de contas, designadamente, os Serviços Autónomos, a Administração Local, as Empresas Públicas e quaisquer outras entidades que utilizem fundos que provenham ou que sejam obtidos com a intervenção daquelas entidades, nomeadamente, subsídios, empréstimos ou avales.

## 1.1 Orientação Administrativa / Gestionária

*“A estrutura organizativa e comportamental da administração pública e da estrutura política são um dos principais factores e défice da funcionalidade e de responsabilidade pública dos actos administrativo. O défice de funcionalidade da administração pública deve, porém, ser entendido no contexto do desenvolvimento das sociedades...e, ainda, no âmbito da expansão continua dos direitos dos cidadãos. Esta realidade estrutural não invalida porém, as deficiências do funcionamento e de coordenação dos subsistemas da administração, da expansão redundante de serviços, das incongruências do circuito decisório, bem como do défice de responsabilidade perante as decisões administrativas tanto na esfera da administração como na do poder político.”*

Mozzicafreddo<sup>3</sup>

Como tudo o que diz respeito às considerações da vida em sociedade e enquanto seres humanos, as realidades evoluem e tendem a altera-se. Neste campo o Homem fez um imenso caminho ao longo dos tempos e de acordo com Barbalet (1989): *“A cidadania é tão velha como as comunidades humanas sedentárias. Define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”*. Portanto como se pode verificar pelo autor o conceito Cidadania apenas é válido, isto é: apenas existe e apenas faz sentido para o ser humano enquanto ser social e que vive em comunidade. Contudo a questão permanece. Qual o conceito de Cidadania? Barbalet (1989), dá o seu entendimento de Cidadania da seguinte forma:

---

<sup>3</sup>Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político” em Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org) , *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora

“A cidadania pode ser descrita como participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela”, portanto sociedades distintas darão necessariamente origem a diferentes formas de Cidadania .

Um outro tipo de definição é aquele que encontramos num dicionário da Língua Portuguesa em que se pode entender por Cidadania: “O vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertinência de um indivíduo a um estado, o constitui perante esse estado , num conjunto de direitos e deveres” - Dicionário da Língua Portuguesa (1998)

### **1.1.1 Relacionamento da Administração Pública com o cidadão**

*“ O fundamento político da cidadania assenta principalmente na relação que se estabelece entre os princípios da liberdade individual e os da justiça social.”*

Luís Sá <sup>4</sup>

De acordo com Manuel Villaverde Cabral (Cabral, 1999) há uma diferença “de natureza” entre os direitos humanos e sociais por um lado e os direitos políticos por outro lado. Afirmando no texto em causa que estas “três gerações “ de direitos, segundo o esquema de Marshall (1965), existem numa lógica de continuidade. Considerava Marshall os direitos civis , que surgiram em Inglaterra no Sec. XVIII, os direitos políticos que surgiram no sec. XIX e os direitos de ordem social que surgiram no sec XX e que dizem respeito à saúde, à educação e ao fundo de desemprego, para este autor o Estado-Providência de cariz social

---

<sup>4</sup> Sá, Luís (2000); “Traição dos Funcionários? Sobre a Administração Pública Portuguesa”; Campo das Letras – Editores; Porto

democrata é o apogeu do ideal de cidadania, pois garante os três direitos acima referidos, garantindo que todos podem participar plenamente na vida comunitária da sociedade.

Contudo Villaverde Cabral (1999), entende que embora se tratando, obviamente de um acto ininterrupto em termos históricos, a cidadania política tem uma especificidade própria e uma dinâmica particular. E repare-se que relativamente a Portugal sabendo que apenas, pouco mais de 1.000 petições, foram apresentados no ano parlamentar de 1998, não é crível que apenas esta quantidade de direitos tenham sido infringidos. No entanto e de acordo com o autor (Villaverde Cabral, 1999) os direitos de cidadania política têm que ser exercidos, sem serem automáticos todavia, reportando-nos ao nosso caso e ao país alvo da nossa intervenção é de continua convulsão e repare-se que os representantes dos órgãos autárquicas não são eleitos mas sim nomeados, daí que se possa considerar que os restantes mecanismos de participação no exercício do poder político estão diminuídos, ainda e porque sabe-se que o exercício do direito de cidadania, está directamente relacionado com o nível de instrução (até porque é necessário conhecer os mecanismos, que frequentemente têm alguma dificuldade de compreensão), e como focado no ponto de caracterização do país apenas 33% da população está alfabetizada. Outros factores de ordem social estão igualmente correlacionados com o exercício dos direitos de cidadania política, nomeadamente os baixos rendimentos, a idade, a classe social. Assim, Villaverde Cabral (1999) entende que os direitos de cidadania política reproduzem no sistema, político português as desigualdades sociais. Nós entendemos que se pode extrapolar, para a restante comunidade internacional, sem grande controvérsia, o atrás referido e defendido por Villaverde Cabral (1999).

Nas palavras de Fonseca, (2002) *“O sistema politico-administrativo local, porque é defendido por diversos autores que a governação local tem vindo a enriquecer a vida democrática, quer através dos mecanismos da democracia representativa clássica (participação na eleição dos órgãos representativos locais), quer através do ensaio de novos mecanismos de participação, potencializados pelos particulares laços de sociabilidade que se criam na comunidade local.”* .

É do entendimento comum que a administração local aproxima a gestão dos cidadãos, induzido pelo facto da administração estar mais próximo dos “administrados” e a comunicação entre as duas partes estar por isso mesmo, mais facilitada . É frequente a inexistência de intermediários no processo da gestão comunicacional entre ambas as partes, muitas vezes colocadas em posições opostas , resultado de opiniões distintas sobre as mais diversas matérias, ora no caso em estudo não se vislumbra qualquer aproximação, até porque não foi possível detectar qualquer meio do exercício dos direito de cidadania à excepção da reclamação com o funcionário, e normalmente da actuação do próprio funcionário. Se por um lado e apenas pela mera observação dos postos de trabalho em funcionamento, foi possível constatar-se que há um exercício constante e quase permanente de reclamação, verbalmente exercido, muitas vezes de forma agressiva, e com uma resposta em igual tom e sem resultado.

O desempenho da Administração Guineense no relacionamento com o munícipe prima por elevados tempos de espera e por uma atitude de distanciamento e até mesmo, pelo que foi possível observar, alguma animosidade entre munícipes e agentes da administração municipal. Pode-se afirmar no que respeita a este aspecto, que o interesse está muito longe de ser centrado no cidadão. Sabendo-se que nos sistemas em que o foco de atenção está centrado no cidadão pode-se detectar problemas quer de eficácia quer de eficiência por muitas vezes a resposta dada às solicitações dentro do próprio sistema ser lenta, no entanto o inverso não é necessariamente verdade, isto é: não é pelo facto do cidadão ter poucas garantias e ter importância residual, que a administração funcionará, por si só de forma mais célere e com menor número de erros , como é evidente. O afastamento da administração guineense dos munícipes está em concordância com a falta de legitimidade democrática, atendendo a que o presidente é nomeado pelo governo e a falta de eficácia do próprio conjunto de sistemas administrativos e de gestão municipal.

*“Os cidadãos têm cada vez mais consciência dos seus direitos. Os letrados são em número superior, quase sempre mais exigentes. As comparações com as administrações estrangeiras e com as melhores empresas privadas são frequentemente desfavoráveis à Administração Pública Portuguesa” (Barreto, 2002).* Embora falando do contexto português,

afigura-se-nos como facilmente transponível para a realidade guineense, na medida em que o número de escolas do ensino básico e secundário e de respectivos alunos, têm vindo a aumentar, de forma significativa não obstante a base de calculo do incremento ser muito reduzida. O ensino superior também tem vindo a ter importância acrescida nomeadamente por acordos de cooperação com universidades portuguesas, no entanto da segunda parte do pensamento de Barreto, na frase acima transcrita, nomeadamente no que se refere às constantes comparações com “*as melhores empresas privadas*”, remete-nos para a análise do Prof. Mozzicafreddo na sua reflexão sobre as diferentes lógicas que envolvem a perspectiva do cliente e do cidadão, dessa forma construiu o quadro seguinte:

**Fig. (3): CLIENTE-CIDADÃO: Diferentes lógicas sobre direitos e deveres**

<b>CLIENTE</b>	<b>CIDADÃO</b>
Responde ao próprio interesse; Incertezas das consequências dos seus actos	Interesse individual e interesse social; Consequência Social dos seus actos
Tratamento diferenciado conforme capacidade de pagamento	Igualdade de tratamento: Acesso não diferenciado
Categoria de interacção individual; Direitos de reciprocidade	Categoria de interacção colectiva; Direitos e deveres independentes da reciprocidade contratual
Gestão privada; escolhas individuais e financiamento individual	Gestão pública; necessidades individuais e colectivas; processo conflitual e colectivo
Gestão privada: cliente e imperativos empresariais	Administração pública: cidadão e governo

Fonte: Mozzicafreddo, Juan (2001), “*Cidadania e Administração Pública em Portugal*”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (organizadores.) ,Administração e Política”, Oeiras, Celta Editora

Por conseguinte pode-se afirmar, ao relacionar a constatação de António Barreto e a diferença de lógica explanada por Mozzicafreddo no quadro acima, que um cidadão/munícipe se por um lado a sua expectativa na atitude gestionária é a própria da Administração Privada, por outro lado a expectativa no relacionamento, já é a própria da Administração Pública, isto é: se por um lado se exige da administração atitudes e procedimentos próprios do sector privado (atitude de cliente), noutra sentença, a expectativa com que pretende ser tratado o utilizador dos serviços da administração é a de cidadão. Esta situação contraditória afigura-se-nos como indutora de conflitos e geradora de situações conducentes a inúmeras reclamações e sempre susceptível de arma de arremesso político e de demagogia. Como nota relativamente este aspecto e considerando a diferença, em nossa opinião muito bem exposta, por Mozzicafreddo o contexto sócio-económico da Guiné-Bissau, embora também possa induzir à comparação, o que parece ser universal, não terá o mesmo impacto que em Portugal, pois o tecido económico é substancialmente diferente, onde o sector primário é preponderante e o comércio é do tipo familiar e de características de subsistência.

Na mesma comunicação Mozzicafreddo ( 2001) , entende que um dos pontos (ponto iv e último), em que identifica “*os grandes aspectos em que se perspectiva a reforma da administração pública e a questão da modernização dos serviços,( ...), é a instituição de mecanismos de participação na administração pública no sentido de responder tanto à necessidade, por parte da administração, de uma maior proximidade com o cidadão, como de adequar as respostas administrativas às especificidades problemas que estes apresentam.*” Mozzicafreddo ( 2001) .

Mozzicafreddo afirma ainda” (...) *tanto a administração como o cidadão consolidam uma relação negativa com a coisa pública e de desconfiança mútua . Grande parte dessa relação negativa assenta, (...), na falta de democraticidade no tratamento dos assuntos públicos e dos direitos e deveres dos cidadãos, bem como na insuficiência de investimentos na melhoria da administração quer nos seus procedimentos quer na sua estrutura central e local*”



Neste ponto o referido pelo autor, é nossa convicção que encaixa perfeitamente na sociedade guineense onde o conflito e a desconfiança recíproca entre Administração e cidadãos é constante.

O autor sintetizou no quadro seguinte algumas características, que tipificam os comportamentos da administração e do cidadão e a sua relação com a “coisa pública”.

**Fig. (4): O cidadão e a administração pública: aspectos disfuncionais**

<b>Administração</b>	<b>Cidadão</b>
Racionalidade formal – racionalidade orientada por valores	Interesse na resolução dos problemas individuais
Desconfiança nos cidadãos e nos próprios agentes da administração	Desconfiança na administração pública e nos seus agentes
Hostilidade (reserva ou indiferença) à participação dos cidadãos	Obtenção do máximo proveito na sua relação com a administração
Descoordenação dos subsistemas; insuficiências das normas de regulação	Dificuldade na compreensão da lógica e dos procedimentos
Baixa qualificação; restrita cultura técnica	Desinteresse em participar na melhoria da administração
Desmotivação e desconsideração pelo dever público	Não ser incomodado: exigência dos direitos e negligência deveres
Limitação da pedagogia informativa e da simplificação da linguagem	Limitar os seus contributos fiscais e deveres de cidadão
Perda da ética de serviço público	Alheamento da ética e da coisa pública

Fonte: Mozzicafreddo, Juan (2001), "*Cidadania e Administração Pública em Portugal*", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (organizadores.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora

António Barreto a propósito da crise de reconhecimento da Administração pública ( Barreto, 2002), entende que também que existe uma difícil relação entre Administração Pública e os cidadãos, sendo frequentes a culpabilização da Administração *“por muitas das suas frustrações e carências. Terão por vezes razão, sem dúvida, mas perdem-na logo que essa atitude toma a dimensão do preconceito.”*

Também Eugénio Antunes (Antunes 2002) aponta a evidente desmotivação dos funcionários, justificando-a com a falta de respeito por parte da governação, apelando para *“(…) estímulos positivos mais do que com ameaças de desemprego, com rotulagem de incompetência”*.

Existe por conseguinte uma desmotivação dos funcionários, que no caso da Guiné-Bissau contam com salários extremamente baixos e nalguns casos da Administração Pública não recebe nem a tempo nem a horas. Também a falta de consideração por parte dos cidadãos, extrema as posições de ambas as partes e que se vão-se alimentando mutuamente, isto é: se a desmotivação influencia a relação funcionário/cidadão (município), também a falta de valorização por parte do cidadão potenciam e induzem o mesmo sentimento de desmotivação.

A ausência de importância dada ao município e a vontade de satisfação das suas preocupações como forma de legitimar o próprio sistema, a par com uma realidade extremamente débil por falta de recursos financeiros e a necessidade de aproximação a realidades administrativas mais próximas da realidade ocidental, fazem com que o actual sistema não seja exequível e por isso mesmo assiste-se a uma vontade de mudança do próprio sistema gestor. Neste sentido o governo central sentiu a necessidade de criação na sua orgânica a implementação de uma Secretaria de Estado destinado à modernização da Administração Pública - Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, que tem como princípio o saber que a Administração Pública necessita de uma mudança quer em termos de procedimentos quer em termos tecnológicos.

### 1.1.2 Reforma da Administração - Modelos

Mozzicafreddo (2001) designa de: *“iniciativas de reforma do funcionamento da administração”, pois tratam-se de iniciativas de reforma mais de nível micro do que a denominada lógica gestonária (mais macro). Tratando-se esta (lógica gestonária) da liberalização e privatização das actividades económicas e sociais do sector público, bem assim como reduzindo por conseguinte o peso do sector público e ainda aumentando a flexibilização do regime de trabalho, assentando igualmente na “desregulamentação , delegação e entrega das competências a organismos intermédios”*. Não perdendo de vista o âmbito do presente projecto vamos-nos centrar na reforma da estrutura e do seu modo de acção, não dando qualquer ênfase ao aspecto mais macro da problemática – a lógica gestonária

O *nível micro* de reformas tem influência no funcionamento do próprio sistema , na sua organização havendo uma maior proximidade com o cidadão -cliente ( utente) .

Introduzindo-se algumas técnicas de gestão profissional inspiradas nas técnicas de gestão profissional (privada). Sendo esta modernização elaborada a partir de situações pré-existentes e que assentam na organização racional da burocracia. As iniciativas deste tipo de desburocratização assenta sobretudo na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tal como a “coordenação de diversos subsistemas”, a “introdução das novas tecnologias de informação”, sendo de acordo com o Prof. Monteiro Barata (Barata,1991), uma inovação de produto pura com combinação de tecnologias existentes e quanto à inovação do processo, as mudanças no equipamento e da organização da produção conduzem a produtos melhorados e com melhor eficiência da produção, isto é: os documentos apresentados pelos sistemas para além do aspecto mais cuidado, e de melhor apresentação também conduzem a um aumento da eficácia, na medida em que os erros e lapsos diminuem substancialmente, o aspecto é mais profissional (de acordo com as

metodologias dos sistemas de gestão privada), ainda e de acordo com Mozzicafreddo a reforma da administração pública ser estruturalmente política não invalida, bem pelo contrário a sua urgente e muito importante modernização (Mozzicafreddo, 2001).

Também Nuno Cruz (Cruz,2008) afirma que no sentido do seu estudo (que relativamente ao qual se nos afigura haver semelhanças com o nosso), as reformas de carácter administrativo abarcam uma reconfiguração e reformatação da mecânica organizativa existente, “*bem como uma alteração nos processos de gestão e na filosofia de relacionamento com o exterior*”, mormente no pensamento de uma mais estreita relação com os munícipes, no sentido de “*um incremento da eficiência e eficácia do serviço prestado*” (Cruz, 2008:10).

Mozzicafreddo (2001) evidencia dois *tipos-ideia* de reforma da administração: a *new public management* (nova gestão pública), inspirada nas técnicas e nos métodos de gestão das empresas privadas e a *nova administração pública*, que pretende o desenvolvimento e a “actualização” e da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração Weberiano. Segundo Cruz (2008: 10-11) dentro do longo historial da Administração Pública a forma como tem sido organizado o fornecimento e a prestação dos diversos serviços aos cidadãos tem sofrido transformações e alterações ao logo dos tempos, durante um período alargado os governos não prestaram muita atenção ao relacionamento dos diversos serviços com o cidadão. Ainda o mesmo autor no mesmo estudo citando Denhardt (2003) “*a administração pública tradicional (...) estava maioritariamente interessada na prestação directa dos serviços ou na regulação dos comportamentos individuais e corporativos*”, desta forma os utentes dos serviços eram vistos como carenciados de auxílio e apoio. Também Oliveira Rocha (2001) relata algumas medidas que têm sido “*tentadas*” com a finalidade de melhorar o relacionamento entre a Administração e os cidadãos, designadamente :

a) *Dinamização da Informação*, que segundo o autor (Rocha,2001) não é mais que marketing exercido pelos serviços da Administração Pública no sentido de determinar os gostos dos cidadãos, procurando “*vender*” (terminologia do autor) os produtos/serviços da própria Administração, serviços próprios de relacionamento com o cidadão e que os

encaminham dentro do serviços e analisam as sugestões e reclamações; neste sentido e para além da institucionalização do serviço de “Guichet Único” a Câmara Municipal de Bissau ainda equacionou, em colaboração com os parceiros institucionais da cooperação portuguesa, a aquisição de uma rádio local, que acabou por não ter receptividade destes atendendo à especificidade e aos eventuais desvios da utilidade.

b) *Simplificação Administrativa de processos, formulários e procedimentos.* Neste ponto refira-se que na Administração Guineense ainda é comum o requerimento em papel (azul) selado, e que nas instalações das Serviços Municipais, em especial junto ao “Guichet Único” circulam várias pessoas jovens munidos de esferográfica e papel selado que a troco de uma compensação pecuniária elaboram os requerimentos que darão entrada no serviços, tal deve-se quanto a nós a três factores. Em primeiro lugar ao baixo índice de alfabetização; Em segundo Lugar à Complexidade do Procedimento; E em terceiro Lugar à deficiente comunicação entre Administração e os munícipes e que está visível nalguma hostilidade de parte a parte.

c) *Simplificação Terminológica,* cujo Objectivo é o de tornar as decisões e os processos e procedimentos administrativos facilmente compreendidos pelos “*destinatários da administração*” (*terminologia do autor*), utilizando terminologia facilmente perceptível pelos munícipes, o que no nosso caso objecto de estudo e atendendo à baixa alfabetização da população torna ainda mais difícil concretizar esta medida, e ainda a existência do crioulo e de algumas línguas étnicas.

d) *Estímulo da Participação dos Cidadãos no processo de decisão das políticas em Geral e dos procedimentos em particular;* neste caso não foi possível detectar qualquer forma institucionalizada de participação no processo decisório nomeadamente a ausência de livro de reclamação e de direito à informação.

Como atrás referido (Cruz,2008) a longa história da Administração Pública tem evoluído desde o progresso que foi a administração burocrática Weberiana, relativamente à administração de cariz patrimonial e profundamente autoritária, em que o cidadão não detinha qualquer valor ou importância, sendo apenas um “*sujeito passivo de uma relação fiscal,*

*montado para gerar receitas*”, Contudo também, a administração de cariz weberiana, é: a) inibidora da iniciativa individual dos funcionários ; b) inibidora da participação dos cidadãos (Cruz,2008 referindo Pitshas, 2007) . O modelo Weberiano, cujos valores eram, em termos clássicos, voltados para a neutralidade, equidade, legalidade competência profissional e justiça de cariz social.

No quadro seguinte, apresentam-se dois modelos de reforma, *new public management – desburocratização* ; e *nova administração pública – reorganização e modernização*.

**Fig. (5): Modelos de reforma da administração pública**

DIAGNÓSTICO	NEW PUBLIC MANAGEMENT	ORIENTAÇÃO	NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ORIENTAÇÃO
Problemas Organizacionais	Desburocratização	Experimentação	Reorganização e Modernização	Contextos e Objectivos
Formalismo, fechamento, opacidade	Sistema de Gestão não hierarquizado, gestão empresarial	Singularidade, tratamento de Casos específicos	Equilíbrio entre especialistas e organização (flexibilidade), racionalização e mobilidade	Participação, transparência, Informação, qualidade dos serviços
Limitada Resposta à Complexidade e Rapidez	Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação	Privatização, desburocratização, downsizing	Desregulamentação: equilíbrio entre universalidade e heterogeneidade	Simplificação de procedimentos, atenção à heterogeneidade

Crise de Eficácia e da Funcionalidade dos Subsistemas Públicos	Lógica de mercado contratação de serviços, projectos flexíveis	Escolha regulada pelo interesse individual; Salário/performance	Autonomia de competências, gestão e programas transversais, flexibilidade orçamental	Qualificação, tecnologias de informação, coordenação de funções e serviços
Binómio Custos/Benefícios e crise Fiscal	Separação da concepção e elaboração da execução	Autonomia das equipas técnicas; orçamentos e planeamento próprios	Serviço público como objectivo; papel do Estado, regulação/orientação, administração indirecta	Racionalização e equidade em políticas públicas, contratação
Corporativismo e Respostas Casuística	Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização	Pilotagem pelo mercado	Regulação, parcerias, descentralização, delegação de competências, privatização	Flexibilidade institucional: redes, agências autónomas, contínuo público/privado

Fonte : Figura extraída de Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político” em Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org), Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e Estados Unidos, Oeiras, Celta Editora

No caso da reforma em curso na Câmara Municipal de Bissau, e da qual este projecto está enquadrado, que se insere sem dúvida na “Nova Administração Pública”, pois pretendem-se simplificação de procedimentos a fim de melhor resposta, adesão às tecnologias de informação .A actual burocracia cria muitos obstáculos à celeridade, vai ser alterada mas não se pretende acabar em definitivo com a mesma, mas sim reequacioná-la até para garantir a necessária transparência do sistema, com as segregações de tarefas e funções sempre que necessário.

O projecto inicial e atrás referido na Nota Introdutória, possibilitou a integração de cinco veículos pesados dois de compactação de resíduos sólidos e três de caixa aberta, para além de dotar de ferramentas e utensílios as oficinas e fornecer fardamento e equipamento de protecção aos trabalhadores. Irá procurar também incrementar o conhecimento e técnicas operacionais dos funcionários das oficinas e administrativo afecto à Direcção e à repartição de Saneamento e à Direcção Financeira e Patrimonial com a introdução de técnicas, processos e documentos administrativos adaptados à realidade local e aos escassos recursos existentes.

O projecto que agora se expõem terá impacto ao nível da Direcção Financeira e Patrimonial. E inicialmente será feito um diagnóstico e apontar-se-ão medidas correctivas



## [CAPÍTULO 2]

---

### 2. Diagnóstico (preâmbulo)

*“...a descentralização torna-se uma perspectiva dominante e quase inquestionável na organização do Estado, concretizando uma forma de separação de poderes, (...), leva à criação dum espaço suplementar de participação cívica e à emergência de instituições da sociedade civil, (...), assim, estar mais em consonância com as necessidades e interesses das populações;”*

Salis Gomes<sup>5</sup>

O presente diagnóstico vai incidir exclusivamente sobre a Direcção Financeira e Patrimonial da Câmara Municipal de Bissau . Os métodos usados foram a entrevista nomeadamente com Sr. Assessor Financeiro do Presidente da Câmara Municipal de Bissau - Dr. Armando João Correia, com a Sr<sup>a</sup> Directora do Departamento – Dr<sup>a</sup> Maria Paula G. Moura Silva, com a Sr<sup>a</sup> Chefe de Repartição de Contabilidade – D. Meta Mané com a qual foram feitas diversas entrevistas e visitas aos serviços municipais e ainda algumas “conversas” com utilizadores dos mesmos serviços. Tendo sido, relativamente a esta última funcionária, uma ajuda de todo importante, nomeadamente a fim de colmatar o entrave linguístico, atendendo a que alguns munícipes não dominam o português e nós, por enquanto, temos bastantes limitações no crioulo, sobretudo no que respeita fazer-mo-nos entender. À forma interessada que a nossa estada suscitou junta-se a percepção da existência da incorporação de alguns procedimentos e técnicas da moderna gestão administrativa pública, nomeadamente a actual adopção de

---

<sup>5</sup> Gomes, João Salis; “A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade” in “Ética e Administração” colectânea de textos de vários autores, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (organizadores) 2003; Celta Editora; Oeiras

modelo de “Guichet Único” É no entanto importante não esquecer que, e muito bem em nossa opinião, que se procuram adoptar procedimentos considerados indicados e mais consentâneos com a realidade actual da sociedade Guineense. Desta forma e porque o edifício onde funcionam os Paços do Concelho, é já bastante antigo com estrutura e mobiliário datado no tempo, as condições não são efectivamente as melhores quer do ponto de vista dos trabalhadores quer do ponto de vista do atendimento dos munícipes/utentes. Outro grande constrangimento existente na Cidade de Bissau é a falta constante de luz eléctrica, motivo pelo qual o edifício onde funcionam os serviços administrativos e a Presidência tem que ter em permanência um gerador eléctrico a funcionar.

O levantamento/ diagnóstico foi feito quer através de reuniões, entrevistas quer pelo método de observação directa dos procedimentos no posto de trabalho e ainda pela verificação documental.

## **2.1 Orgânica da Direcção Financeira e Patrimonial**

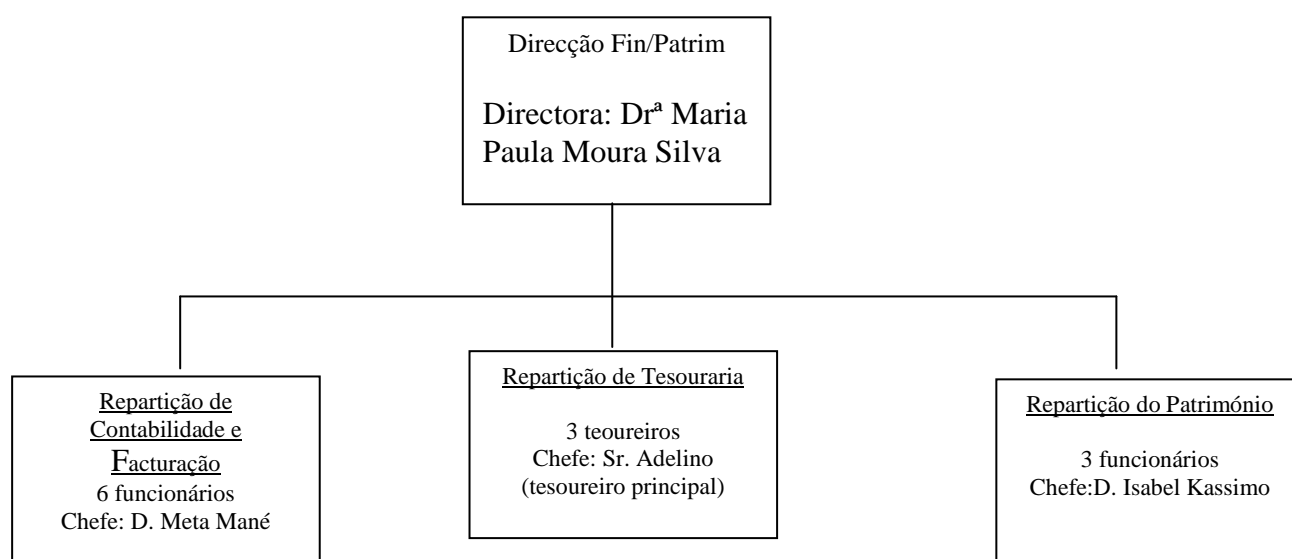
A Direcção Financeira e Patrimonial é composta por três repartições: a Repartição de Contabilidade e Facturação; a Repartição de Tesouraria e a Repartição de Património.

O quadro de pessoal da Repartição de Contabilidade e Facturação é de seis funcionários, sendo três contabilistas, dois facturadores e um chancelador.

A repartição de Tesouraria tem três tesoureiros sendo um deles tesoureiro principal .

A Direcção Financeira e Patrimonial é representada pelo organigrama seguinte:

**Fig.(6): Organigrama da Direcção Financeira e Patrimonial**



## 2.2 Procedimentos de atendimento

A relação do município com os serviços camarários de Bissau inicia-se através de um posto único de atendimento, trata-se de uma um balcão (Guichet) que se situa entre o denominado “First-Stop” e o “Convenience Store”, embora de forma embrionária, segundo a divisão apresentada por Kubicek, H e M. Hagen (1999), referindo-se à classificação determinada por Bent, Kernaghan (1999), pois nalgumas situações funciona como balcão de informações e noutras situações recebe requerimentos e documentação de índole diversa, remetendo-os para os serviços camarários que os analisam, os quais posteriormente devolvem ao mesmo “Guichet” o processo inicialmente constituído, desta feita já com a resposta. O Município

dirige-se tantas vezes quantas as necessárias ao “Guichet Único”, até este ter na sua posse a resposta. Assim desta forma, as pretensões de carácter administrativos dão entrada em “posto (Guichet) único”, e após um tempo que se considera como adequado o munícipe retorna o mesmo guichet a fim de tomar conhecimento da decisão.



Imagem 1: O “Guichet Único” em funcionamento

Pode dar entrada, a título de exemplo, um pedido de licenciamento urbanístico, e após decorrer o período de tempo considerado normal, o munícipe, desloca-se novamente ao mesmo posto de atendimento, a fim de saber se já houve resposta ao pedido outrora formulado, se não houver ainda resposta deverá o munícipe dirigir-se ao mesmo serviço, tantas vezes quantas as necessárias até que haja resposta. Após analisado o pedido e a resposta

efectuada, é comunicada pessoalmente ao requerente. Caso a decisão dê origem a receita municipal, o munícipe/utente dirige-se à fachada oposta à do “Guichet Único” que tem, tal como no posto de atendimento anterior portinholas por onde se processa o atendimento. De um lado é feita a liquidação (determinação do valor a pagar) e no outro é feita a cobrança.



Imagem 2 : Portinholas de acesso à contabilidade (com munícipes). À esquerda fica a tesouraria, e respectivos postos de atendimento.



Imagem 3: Um posto de atendimento visto do interior da contabilidade<sup>6</sup>



Imagem 4: Dois postos (dos três) de cobrança visto do interior da tesouraria<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> e <sup>7</sup> Não obstante as imagens três e quatro permitam visualizar computadores (unidades central - CPU) e monitores de tipo TFT de última geração, estes não se encontram em funcionamento, motivo pelo qual estão cobertos por coberturas de protecção

## **2.3 Da Receita**

### **2.3.1 Tipo de Receita Cobrada**

A receita cobrada pelos serviços da Câmara de Bissau está repartida da seguinte forma:

- 1) Mercados
  - 2) Croquis
  - 3) Depósitos
  - 4) Termos de Responsabilidade
  - 5) Aluguer de Carrinha
  - 6) Cacifos
  - 7) Multas Aplicadas (Policia Municipal)
  - 8) 5% de acréscimo sobre o valor da multa
  - 9) Livretes e cartas de condução ( de velocípedes com e sem motor)
  - 10) Taxas de Ocupação (para imóveis de carácter urbano)
  - 11) Foros ( idêntico ao ponto anterior mas para terrenos rústicos)
  - 12) Emolumentos de secretaria
  - 13) Juros de Mora
  - 14) Arrabação (Aplicada pelo abate em função do peso da carcaça)
  - 15) Abate (em função do animal abatido)
  - 16) Renda de casa (casas de propriedade municipal)
  - 17) Reclames e anúncios (em função do número de letras e se é ou não luminoso)
  - 18) Inscrição de técnicos
  - 19) Carrinhos de mão (licença de carácter trimestral)
  - 20) Licenças de construção
  - 21) Vistorias
  - 22) Licenças para venda ambulante
-

- 23) Receita de cemitérios (apenas é cobrada a inumação)
- 24) Licenças para máquinas de costura
- 25) Receita diversa

### **2.3.2 Procedimento de Liquidação e Cobrança**

Não obstante a Câmara Municipal de Bissau não tenha a liquidação e cobrança em simultâneo (factura/recibo), pois existe um diferimento temporal e físico dos dois momentos e embora esse mesmo diferimento seja muito curto quer em termos de tempo quer de local, face à proximidade física entre a contabilidade e a tesouraria.

Assim, quando um munícipe/utente se desloca á contabilidade a fim de lhe ser determinada a dívida (liquidação da receita), é emitida uma factura por meio de preenchimento manual de um dos blocos cujas folhas (facturas) são numeradas sequencialmente e em triplicado.

Uma das vias – o triplicado fica no livro (canhoto), duas vias – original e duplicado são entregues ao munícipe/cliente que se desloca alguns – poucos – metros e na tesouraria, após o pagamento é aposto o carimbo de pago, ficando o tesoureiro na posse do duplicado e o munícipe na posse do original.





Imagem 5: Alguns dos livros de facturas. De acordo com a tipologia da receita.

Após serem feitas as cobranças no final do dia é elaborado um diário da receita. Este diário é um registo manuscrito da receita agrupada de acordo com o sua própria tipologia. Tendo em conta as facturas emitidas e a sua numeração é feito o respectivo assentamento na folha do diário.

Esta folha é da responsabilidade da contabilidade e da tesouraria, sendo por isso mesmo assinado pelos dois responsáveis.

Após a elaboração do diário da receita e da assinatura dos dois responsáveis (contabilidade e tesouraria), é posteriormente aposto o visto da Directora do departamento Financeiro e do Presidente da edilidade.

## 2.4 Da Despesa

A despesa é efectuada sem recurso a procedimentos formalmente estipulados, não obstante ter sido dito que por tradição antes de qualquer compra se consultam sempre mais do que dois fornecedores ou prestadores de serviços. Contudo não foi possível confirmar este procedimento pela breve análise que se fizeram aos documentos contabilísticos.

Assim : é primeiramente pedido orçamentos ou facturas pró-forma de maneira a justificar o montante da despesa. Com base nestes tipos de documentos é feito um pedido de autorização de pagamento ao presidente da CMB independentemente do valor da despesa, isto é: o procedimento é o mesmo quer se trate de um valor elevado quer se trate de um valor imponderável. Isto acontece porque em primeiro lugar o município não tem (como foi inicialmente dito neste ponto) procedimentos formais para compras e aquisições, em segundo lugar porque os diversos serviços camarários não dispõem de fundo de maneiio autónomo para fazer face a qualquer despesa, por pequena que seja. Foi apurado frequentemente a necessidade de recorrer a autorização presidencial para a realização de despesas, isto implica que os serviços carenciados fiquem parados ou com funcionamento deficitário.

Regularmente é o que acontece num dos departamentos alvo da intervenção do projecto UCCLA – Departamento de Saneamento, em que as viaturas se vêm muitas vezes obrigadas a funcionarem e a circularem com vários tipos de limitações, que vão deste o tipo operacional até à limitação de segurança, nalguns casos pondo em risco o futuro da viatura.

Noutras situações, dependendo da falha, as viaturas têm que ficar imobilizadas pelo facto de não haver peças ou materiais em stock nem fundo de maneiio que permitam a aquisição de qualquer componente por mais barato que seja.

Após o pagamento e a saída das diferentes verbas referentes às diversas entregas de numerário efectuados, no fim do dia, tal como no caso da receita, é elaborada manual e de forma manuscrita folha com o diário da despesa.

A despesa é ainda registada sequencialmente num livro denominado “Numerador”.

N.º	DATA	DESCRICAO	CLASSIF.	VALOR
1	01/01/82	Pagamento de 230d. de combustivel para		41.600
2	-	Pagamento de Subsidio de Transporte para		15.000
3	-	Pagamento de Subsidio de Transportes para		100.000
4	-	Pagamento de Urd. de combustivel para		20.800
5	-	Pagamento de subsidio de hora extra ao		2.000
6	-	Aluguel da viatura para recolha do lixo		7.500
7	-	Pagamento de Subsidio de Ombuds no		2.000
8	-	Pagamento de Subsidio de Ombuds no		2.000
9	-	Pagamento de Subsidio de Ombuds no		6.000
10	-	Pagamento de Subsidio de Ombuds no		35.000
11	-	Aluguel da viatura para recolha do		8.000
12	-	Pagamento de Subsidio de Ombuds no		24.000
13	-	Pagamento de subsidio de Ombuds no		60.000
14	-	Aluguel da viatura para recolha do		15.600
15	21/08	Pagamento de subsidio das técnicas no		15.600
16	-	Pagamento de combustivel para Director		42.640
17	-	Pagamento de 230d. de combustivel para		5.000
18	-	Pagamento de Impostos de Camion Venda		10.000
19	-	Pagamento de Cartão de pagamento para		18.400
20	-	Pagamento de combustivel para viatura		9.000
21	-	Pagamento de combustivel para viatura		5.000
22	-	Pagamento de Cartão de pagamento para		6.000
23	-	Pagamento de Cartão de pagamento para		27.000
24	-	Pagamento de 2 Post. de cartuchos para		10.500
25	-	Pagamento das mercadorias expediente		4.000
26	-	Pagamento de combustivel para viatura		10.400
27	-	Pagamento de subsidio de hora extra		30.000
28	-	Pagamento de combustivel para viatura		800
29	-	Pagamento de subsidio de hora extra		14.000
30	-	Pagamento de subsidio de Transporte		35.000
31	-	Pagamento de combustivel para		10.000
32	-	Pagamento de 452. de combustivel		35.000
33	-	Aluguel da viatura para recolha do		74.500
34	-	Aluguel da viatura para recolha do		74.000
35	-	Pagamento de subsidio de Transporte		30.000
36	-	Pagamento de Alugueiros de Cassete VHS		35.000
37	-	Aluguel da viatura para recolha do lixo		

Imagem 6 : Registo sequencial no “Numerador” das despesas e respectivo total diário e mensal.

## 2.5 Procedimentos de fim do mês

Mensalmente os valores das várias receitas são transpostos para uma folha resumo com os valores apurados diariamente ao longo do mês em causa. Trata-se de folha de dupla entrada onde se pode constatar o valor da receita em determinado dia do mês bem assim como o valor da receita mensal apurada por tipologia (identificada no ponto 2.3.1).

CÂMARA MUNICIPAL DE BISSAU  
DIRECÇÃO FINANCEIRA  
MAPA DEMONSTRATIVA DA EVOLUÇÃO MENSAL DE RECEITAS

MÊS DE Dez ANO 2004

DATA	RECLAMOS E ANUNCIO	L. VENDA COMBUSTIVEL	INSCRIÇÃO TÉCNICA	CARINHOS DE MÃO	LICENÇA DE CONSTRUÇÃO	VISTORIAS	LICENÇAS DIVERSAS	RENDIMENTOS CEMITÉRIO	L. VENDA AMBULANTE	MAQUINA DE COSTURAS	TOTAL
01											
02											
03				126.000	126.699				65.420	16.864	344.986
04	255.000			179.500	179.146		12.500		10.250		111.164
05				178.200	177.946		9.500		32.115	42.160	147.266
06	114.000			220.500	251.240		9.000	1.300	14.540		412.116
07											615.280
08											
09											
10				45.500	10.949		28.000		11.510		126.391
11				10.500	41.127		110.000	4.500	21.810	8.432	229.369
12				10.500	11.055		11.500	4.000	10.905		27.360
13					11.055		4.500		21.810		151.364
14				21.000	21.050	128.177	25.000	5.800	14.540	8.432	229.364
15											229.364
16											
17	90.665			10.500	42.004				22.115	8.432	184.316
18					16.661		60.000	1.300	14.540		184.316
19	968.200			10.500	42.004				16.145		411.691
20					47.627						915.829
21											
22											
23											
24											
25											
26											
27	255.000			10.500	119.305				26.250		155.656
28				52.500	112.950		150.000	1.300	14.540		644.196
29					168.222		24.000		11.810		286.632
30											
31											
TOTAL	1712.865			1.018.500	2.138.678	128.177	677.000	83.800	356.690	84.980	6.239.431

Imagem 7: “Mapa da Evolução Mensal da Receita”

## 2.6. Conclusões do Levantamento/Diagnóstico

“A *boa governação* passa pela criação/reforço das competências do Estado e de reformas do sector público, particularmente, com o aumento da eficácia e eficiência dos serviços públicos, (...) da criação de legislação, à descentralização e ao desenvolvimento das liberdades individuais e das capacidades locais.”<sup>8</sup>

Não obstante se detectarem alguns procedimentos da moderna gestão pública, afigura-se-nos contudo que ainda existe um longo caminho a trilhar.

Ao nível da presidência a rotação é elevada e a permanência no cargo tem duração incerta e previsivelmente curta, o que implica que as medidas adoptadas sejam aquelas que tenham impacto a curto prazo, bem assim como as medidas tomadas, cujo horizonte temporal é pouco mais que imediato. No mesmo sentido também se assiste a uma instabilidade nos lugares de chefia e de direcção que mudam frequentemente com a mudança de presidente. Em termos de gestão estratégica não existem nem orçamentos, nem planos de acção plurianuais.

O “Guichet único”, símbolo da moderna reforma administrativa da função pública europeia, tem no caso da Câmara Municipal de Bissau, uma forma muito incipiente, implica sempre mais do que um contacto com esse balcão de atendimento e implica sempre a deslocação a pelo menos mais dois postos de atendimento: contabilidade a fim de ser feita a liquidação da receita e tesouraria onde é feita a cobrança da receita.

Não existe classificação orçamental e patrimonial integrada, pois não existem registos contabilísticos quer da receita quer da despesa, bem assim como não são, por conseguinte, observadas as normas internacionais de contabilidade. A inexistência de regulamento de compras e aquisições resulta que estas se tornem morosas e pouco rigorosas no que respeita à transparência das mesmas. Em igual sentido também os diversos serviços não dispõem de

---

<sup>8</sup> Cruz, Jorge Manuel (2007), Monografia: *O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética*, Lisboa – ISCTE.

fundo de manio para fazer face a despesas imergentes e que podem pôr em causa o próprio funcionamento da instituição.

Por outro lado as tecnologias da informação ainda não foram incorporadas no funcionamento da Câmara Municipal de Bissau, os procedimentos são executados de forma manual e mesmo as tarefas repetitivas não são automatizadas, motivo pelo que os mapas de apoio à gestão têm que ser feitos manualmente, respectivamente o “Diário da Receita” e o “Diário da Despesa”, bem assim como os mapas mensais.

Com o surgimento e desenvolvimento da Tecnologias de Informação, o Estado procurou adaptar-se e introduziu nos seus mecanismos as ferramentas tecnológicas, próprias da “Era da Informação”, mas sem sucesso até ao momento, atendendo a que o equipamento informático está desactivado e os funcionários necessitam de formação<sup>9</sup>.

Nos países da Europa e América (do norte e alguns do sul como é o caso do Brasil) fala-se no *e-government* (governo electrónico) , tendo por base a informática e Internet. Fazendo com que num futuro próximo, cada cidadão tenha “*O Estado no seu PC*” , contudo o caminho afigura-se-nos difícil e algo longo, pois a complexidade conceptual, que rodeia todas as actividades de inovação – entendidas estas como actuações concretas que provocam mutação tecnológica -, associada às diferentes visões da inovação como “processo” e à fragilidade das “medidas” de inovação e de desenvolvimento tecnológico, dificultam a abordagem empírica da difusão tecnológica. O projecto de trabalho não irá ter, nem poderia ter, em atenção esta vertente pois a componente tecnológica na Guiné-Bissau ainda é bastante deficitária como já foi abordado no texto.

Segundo Cruz .J (2007: 40) “*A escassez de bens e de serviços, os salários baixos e actualmente em atraso na administração pública, produto das políticas de privatização, e de algumas mudanças nas leis fundamentais e nas relações mercado/Estado estimularam (...)*”

---

<sup>9</sup> Durante as visitas efectuadas aos serviços da câmara, em especial à Direcção Financeira e Patrimonial foi por diversas vezes solicitada por vários funcionários a nossa colaboração no sentido de ser dada formação a fim de poderem ser utilizados os computadores que de momento estão desactivados e sem qualquer utilidade

*consequentemente o fraco aumento da produtividade, a ineficiente utilização dos recursos humanos e um maior desequilíbrio entre os sectores público e privado na economia guineense.*”. A Câmara Municipal de Bissau ao contrário de parte substancial da Administração pública Guineense não se encontra com salários em atraso, pode-se considerar que a situação se deve em grande parte ao que o mesmo autor e no mesmo trabalho refere que as receitas do Estado são mínimas : “(...) *parcas receitas públicas não vão para além das licenças*” , também como já foi referido , a nossa visita despertou um genuíno interesse com vista ao aproveitamento da estadia a fim de serem transmitidos conhecimentos e nesse sentido foi possível detectar muita vontade de mudança, resultado de motivação não expectável, até por comparação com mudanças a nível tecnológico e orgânico no Município de Lisboa que nos foi possível vivenciar e que contaram com resistência por parte dos funcionários da estrutura.

### 3. Medidas Correctivas Propostas

*“A adesão do Poder Local por via das autarquias à Sociedade da Informação é um aspecto fundamental para a modernização e para o aprofundamento da sua relação com os munícipes.”<sup>10</sup>*

#### Resultados Esperados

De acordo com o que tem sido por diversas vezes abordado ao longo de todo o processo que constituí a elaboração deste projecto de trabalho a implementar na Câmara Municipal de Bissau tem como objectivo final o incremento da qualidade documental apresentado aos munícipes, as celeridades dos procedimentos, a elaboração de mapas que aumentem a qualidade e quantidade de informação financeira disponibilizada aos órgãos municipais de forma a que se orne numa ferramenta de gestão útil e confiável. A diminuição de tempos de espera por parte dos munícipes e um contacto com o denominado “Guichet Único” mais eficaz, passando este no futuro a fazer as notificações por correio. O trabalho de projecto pretende intervir em dois campos que se complementam entre si : a implementação de tecnologia de informação e comunicação (TIC), e alteração de processos e procedimentos de trabalho.

É nosso entendimento de que quando se detectam disfunções e possibilidade de melhoramento funcional e se propõem alterações procedimentais ou tecnológicos em determinada organização, não se pode deixar ter em conta o contexto, não se pode esquecer a

---

<sup>10</sup> Santos, Leonel Duarte dos e Amaral, Luís Alfredo Martins do (2000); *“A presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet”*; Universidade do Minho; Azurém-Guimarães;



sua realidade bem assim como o ambiente e o meio onde se opera. Não se pode igualmente ignorar quem trabalha na estrutura e para quem se trabalha.

### 3.1 Da receita

*“Uma reforma fiscal de nada serviria se os impostos não pudessem ser arrecadados e a falência quase total do sistema fiscal guineense é prova de que as parcas receitas públicas não vão para além das licenças.”<sup>11</sup>*

Não se vislumbra a hipótese de nos próximos anos o “Guichet Único” poder fazer notificações por correio, com uma elevada taxa de sucesso, na medida em que a taxa de alfabetização é de apenas 33%, logo existirá sempre a necessidade dos munícipes se deslocarem aos serviços da Câmara a fim de lhes serem explicados os procedimentos subsequentes. Contudo passará a receber os pedidos e solicitações dos munícipes, reencaminhará para os respectivos serviços o objecto notificará os munícipes e trabalhará com as finanças os pagamentos/recebimentos a que houver lugar. Desta forma as reorganizações terão que, numa primeira e imediata fase ser apenas ao nível dos processos internos da Direcção Financeira.

A nível organizativo, como já abordado em ponto anterior existe a segregação de funções, isto é: quem liquida não cobra, desta forma quem determina o valor da dívida é diferente de quem efectua a cobrança. Este quesito será sempre de manter por no campo da boa gestão ser considerado um valor chave. Na essência entende-se manter os procedimentos até agora existentes, mas optar por diferente metodologia, pondo em funcionamento os computadores

---

<sup>11</sup> Cruz, Jorge Manuel M. A. Lopes da (2007); “O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética”; Lisboa - ISCTE;

de boa capacidade – processadores “*pentium 4*” e com sistema operativo actual – “Windows 2000”, mas que se encontram inoperacionais.

Por intermédio de programa informático que permita através de escolha múltipla seleccionar uma das receitas cobradas pelo município. Após seleccionar essa mesma receita serão introduzidas as quantidades e caso a isso haja lugar poder-se-á introduzir mais uma linha correspondendo a outra ou a igual receita. A cada receita está associado um campo destinado a observações a fim de por exemplo poder-se indicar dados pertinentes à liquidação em causa, como por exemplo a morada no mercado (taxa de mercado), ou o nº de campá.

Será impresso uma factura em apenas uma via que será entregue ao munícipe, nesta factura em letras bem visíveis aparecerá a frase “ **ESTE DOCUMENTO NÃO PROVA O PAGAMENTO**”. Nesta factura far-se-á constar um número sequencial a que corresponderá o número da factura. Esta numeração será gerada automaticamente pelo sistema informático.

Após ser feita a liquidação o munícipe dirigirá-se à tesouraria fisicamente contígua à contabilidade (onde acabou de se determinar a dívida - liquidação), a fim de efectuar o respectivo pagamento. O munícipe na posse da factura entrega-a ao tesoureiro que faz a pesquisa no sistema informático desta e emitindo o recibo compensando-a (cobrando-a). Ficando esta mesma factura na posse da tesouraria onde é colocado manualmente o número sequencial do recibo gerado informaticamente. No caso de, por qualquer motivo o munícipe não estar em condições de efectuar o pagamento, como por exemplo não dispor de dinheiro suficiente, a factura deverá ser devolvida à contabilidade a fim de ser estornada (anulada) no sistema informático. Caso o munícipe não devolva a factura ela será estornada na mesma ao fim do dia por apuramento da diferença entre a liquidação e a cobrança de documentos que não se encontrem compensados (facturas sem o respectivo recibo de quitação), sendo feito documento para lançamento e justificação do lançamento contabilístico inverso ao da liquidação. Neste caso será de informar a Policia Municipal a fim de averiguar se existe ou não aproveitamento da situação e se existe a pretensão de que com apenas a liquidação provar a legitimidade do pagamento da taxa.

Nas situações de pagamentos regulares, equidistantes e sucessivos, como por exemplo o pagamento de uma taxa para exploração de loja, em que inicialmente o mesmo munícipe procede ao depósito bancário, tal como acontece actualmente o contribuinte/cliente dirige-se igualmente ao edifício da câmara a fim de obter o respectivo documento de quitação. Contudo desta feita e porque o pagamento já foi efectuado, dirigir-se-á à Tesouraria a fim de lhe ser entregue não o recibo, mas um documento do tipo factura/recibo, isto é: procede-se à liquidação e cobrança em simultâneo. Neste caso tem-se ainda a variante de que o pagamento foi feito por depósito/ transferência bancária e isso mesmo será indicado no recibo bem assim como a conta bancária que foi movimentada. De todas as facturas/recibo deve ao fim do dia ser dado conhecimento ao serviço de contabilidade a fim de ser atestado o valor obtido pelo cálculo da liquidação.

No fim do dia será elaborado um mapa com toda a receita liquidada e cobrada discriminada por tipologia e por número de documento, que será assinada pelos responsáveis respectivamente pela área da contabilidade e da tesouraria.

Far-se-á apuramento automático semanal, mensal, anual ou quando for requisitado dela hierarquia camarária, podendo estabelecer-se sempre intervalo em termos de datas, para este mesmo apuramento. Para além de se apurar o total das entradas em caixa permite igualmente apurar o total de débito em Depósitos à Ordem - acepção contabilística (quantias que aumentam o valor do saldo bancário), facilitando a reconciliação bancária . Por contraponto com a despesa permitirá apurar os saldos de caixa e bancários.

### 3.2 Da despesa

*“O funcionamento dos ministérios e das instituições em geral passou por um processo de enfraquecimento, por falta de verbas e quadros e de esvaziamento das funções para as quais tinham sido organizados”<sup>12</sup>.*

Em termos de despesa é nosso entendimento que deve ser feito igualmente de forma automática (informatizada) sem contudo esquecer todas as premissas aplicadas aquando da abordagem da receita, isto é : para além do cumprimento da legalidade vigente dever-se-á ainda cumprir com as boas regras de gestão e das normas contabilísticas, nomeadamente haver sempre para todos os pedidos de despesa a respectiva autorização, no caso em apreço da Câmara Municipal de Bissau pelo Sr. Presidente ou da em quem ele delegar esta mesma competência, desta forma começa por se enunciar dois mecanismos administrativo/financeiros considerados importantes: Em primeiro lugar a criação de um fundo de maneiio de valor fixo (Fundo de Caixa Fixo), a fim de se poder face a despesas emergentes e por isso mesmo inesperadas, mas que muitas vezes afectam o funcionamento dos serviços conduzindo em casos extremos à sua paralisação. Este fundo cujo valor será de pouco valor, terá como foi acima dito, o objectivo de disponibilizar verbas para pequenas despesas, tais como lâmpadas, tinteiros e outros cuja falta ou quebra não seja determinável. Ficará na responsabilidade da hierarquia do respectivo serviço que através da rubrica nos documentos atesta a sua veracidade e legitimidade. O soma resultante dos valor total dos documentos e da verba existente em caixa será igual ao valor do fundo fixo a determinar. 1) - As respectivas aquisições e saídas de dinheiro serão devidamente registadas em folha criada para o efeito e que terá a forma das correntes e vulgares “*Folhas de Caixa*”. O serviço em causa periodicamente fará na Direcção Financeira a entrega dos documentos de suporte justificativos das despesas ocorridas, bem assim como a folha de caixa a fim daqueles

---

<sup>12</sup> Proença, Carlos Eduardo Machado Sangreman (2003), Monografia : *As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001*; LISBOA-ISCTE

poderem ser registados na contabilidade. 2) - Deverá ainda, de tempos a tempos e de forma não declarada, o responsável pela Direcção Financeira fazer deslocar dois funcionários aos respectivos serviços detentores do fundo fixo de caixa, a fim de forma inesperada proceder à contagem dos valores e documentos que incorporam o próprio fundo e ainda atestar da veracidade da folha de caixa .

Em segundo Lugar para as aquisições e compras, sugere-se a criação e implementação de regulamento de compras. Regulamento este que pode ser feito inspirado embora de forma simplificada atento à realidade nacional da Guiné-Bissau, ao DL 197/99 de 08 de Junho que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a directiva da União Europeia nº 97/52/CE. Este regulamento definiria qual o órgão que pode autorizar a despesa, e o tipo de procedimento a adoptar para cada compra em função do valor ou independente deste.

Depois de efectuado o procedimento de compra (obviamente depois de instituído), após conferência da factura (se a houver), será emitida ordem de pagamento que imediatamente a seguir à entrega do respectivo recibo fará chegar ao fornecedor o valor do bem ou serviço adquirido, quer através da deslocação de funcionário ao respectivo fornecedor ou prestador de serviços ou, através de deslocação de representante da entidade aos serviços municipais.

Em terceiro lugar no caso de necessidade de adiantamento a funcionários para pagamento de despesas no decurso de trabalho externo ao serviço do município, será preferencialmente este mesmo adiantamento feito com recurso ao fundo de maneiio de cada serviço, por contrapartida da assinatura de vale de caixa autorizado pelo responsável pelo serviço e a entrega do dinheiro assinado por quem ficar na posse deste. Caso, por algum motivo, tenha que se recorrer a adiantamento por parte dos serviços da Tesouraria então a autorização será confirmada pela entidade com poder para conferir a autorização, sendo a entrega desta verba feita por assinatura de documento criado para o efeito serve para atestar a entrega e respectivo recebimento por parte dos funcionários envolvidos nesta última fase do processo.

O registo da saída de fundos será por imputação a uma classificação orgânica das despesas (Ex. 01. Presidência, 01.01 Presidência: Despesas com pessoal, 01.02 Presidência:

Aquisições de Bens e Serviços; 02. Direcção Financeira, 02.02 Direcção Financeira: Despesas com Pessoal ; 03. Direcção de Pessoal – desdobrando sempre que necessário).

### **3.3 Situação Em Que o Sistema Informático Esteja Inoperacional**

Sempre que o sistema informático se encontre sem estar em funcionamento, e relembra-se que Bissau é servida por, uma muito fraca rede eléctrica, e que permanece na generalidade das vezes inoperacional e que para haver electricidade é necessário recorrer à produção da mesma por intermédio de geradores e que frequentemente acusam “fadiga”, ou por qualquer outro motivo relacionado com a inoperacionalidade própria que ocorre com os equipamentos informáticos, deverão ser mandados imprimir documentos pré-numerados em três vias e que serão preenchidas nos serviços da contabilidade, com todos os elementos imprescindíveis, ficando o triplicado na posse desta, o original ficará na posse do munícipe onde será apostado pela Tesouraria o carimbo com a indicação de que se encontra pago, e por fim o duplicado o neste mesmo serviço (tesouraria). Estes documentos serão registados informaticamente no sistema financeiro logo que seja possível.

### **3.4 Classificação Económica da Receita e da Despesa**

No caso da receita é fácil fazer coincidir os valores cobrados com a tipologia de acordo com a classificação económica e por conseguinte a parameterização é muito simples, assim: em termos de Classificação Económica da Receita e da Despesa Dividem-se em Correntes e de Capitais dividindo-se estas ainda em várias classificações, ver figura seguinte com o quadro das classificações económicas da Receita e da Despesa.

No caso da despesa já a circunstância é diferente, atento à diversidade de situações que podem existir. Nesse sentido deve-se, aquando do lançamento informático do documento de

despesa com já todas as autorizações, seleccionar dois campos de escolha múltipla. Numa delas selecciona-se a classificação orgânica da despesa e depois selecciona-se em outro campo de escolha múltipla a classificação económica da despesa..

Fig .(7) Exemplo de tabela da Classificação Económica da Receita e da Despesa

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA		
	RECEITA	DESPESA
CORRENTES	01 - Impostos Directos	01 – Desp. c/ Pessoal
	02 – Impostos Indirectos	02 – Aquis. Bens e Serviço
	04 Taxas Multas e O. Penalidades	03 – Juros e Outros Encargos
	05- Rendimentos de Prop.	04 – Transf. Correntes
	06 – Transf. Correntes	05 - Subsídios
	07 – Venda de Bens e Serv.	06 – Outras Desp. Correntes
	08 - Outros	
CAPITAIS	09-Venda de Bens de Investimento	07 – Aquis. De bens de Capital
	10-Transferências de Cap.	08- Tranf. Capital
	11- Activos Financeiros	
	12 – Passivos Financeiras	
	13 – Outras Rec. Capital	
	15 -RNAP'S	

Fonte: Adaptação do classificador das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02

### **3.5 Mapas Gerados pelo Sistema**

Para além dos mapas já focados acima, nomeadamente os retirados de forma automática: no fim do dia mapa com toda a receita liquidada e cobrada discriminada por tipologia e por número de documento e ainda nos mapas com o apuramento semanal, mensal e anual ou com intervalos temporais definidos e quando for requisitado pela hierarquia camarária.

Vão-se poder trabalhar os mapas por forma a que no final do ano se elabore para o ano seguinte orçamentos a partir das classificações Económicas da Receita e da despesa e da classificação da orgânica das despesas. Contudo este tipo de gestão com base em princípios orçamentais só poderá entrar em funcionamento após estar devidamente consolidado pelos serviços camarários o funcionamento dos registos informáticos das taxas cobradas e das despesas efectuadas, o que nunca ocorrerá antes de um ano da entrada em produção do sistema inicial. Espera-se que no início do segundo ou terceiro ano se possa começar a trabalhar e envolver as estruturas da Câmara Municipal de Bissau na produção elaboração e orçamentos, bem assim como proceder à gestão financeira dos serviços em função daqueles.

Quando também estiverem devidamente consolidados estes princípios acima identificados e que se prendem com a elaboração de orçamentos e previsões de receita e despesas, iniciar-se-á uma contabilidade patrimonial onde figurarão os saldos de clientes/utentes e de fornecedores e prestadores de serviços, onde se prevê o registo de facturas quer emitidas quer recebidas com o respectivo pagamento e recebimento a prazo e com a incorporação das regras do Plano Oficial de Contabilidade da Guiné-Bissau, embora de forma muito condicionada, no entanto não é possível indicar um prazo para a implementação desta realidade que terá que acontecer mais tarde ou mais cedo, mas nunca antes de cinco anos após entrar em funcionamento o sistema atrás explanado. Para a entrada em produção de um sistema em que permita criar saldos produzir extractos de contas correntes de fornecedores é sempre necessário a implementação de sistema inequívoco e irrepitível, de registo de base de dados de munícipes e para isso é necessário o apoio de um número de identificação nacional e que



se aplique tanto a nacionais como à generalidade dos estrangeiros – em Portugal o número mais usado para a criação destas bases de impacto municipal é o NIF – Número de Identificação Fiscal, podendo também ser utilizado o número do Bilhete de Identidade mas com menos impacto pois não é detido por trabalhadores de nacionalidade estrangeira. Na Guiné-Bissau encontra-se em processo de implementação o registo nacional de cidadão guineense.

### **3.6 Da aplicação Informática**

A aplicação informática que será desenvolvida ao longo do avançar do projecto de implementação e que seguramente demorará cerca de uma década até à sua fase final. Contudo para este projecto interessa acima de tudo o programa inicial, pois é aquele para os quais se detêm todos factores, o número único de identificação extravasa inteiramente as competências do município, contudo deixa-se essa via em aberto por ser um caminho obvio.

A aplicação atendendo aos poucos recursos financeiros disponíveis, dificilmente poderá ser encontrado no mercado, pelo que se sugere :

a) O desenvolvimento por parte dos serviços técnicos de um município parceiro.

b) O programa depois de adaptadas ao caso em concreto aplicações desenvolvidas pela AIRC – Associação de Informática da Região Centro. Trata-se de uma associação de municípios de direito público cuja principal actividade é a produção de software e fornecimento de produtos e serviços preferencialmente dirigidos à administração pública local, e de cujos clientes e associados fazem parte alguns municípios, com parcerias e com acordos de gemação com Bissau.

c) O desenvolvimento de aplicação por parte de alunos de instituição de ensino superior de curso de informática e que pode fazer parte de trabalho de grupo de unidade curricular ou de trabalho de fim de curso.

#### 4. Resumo

*(...) Uma boa instituição do Estado é aquela que serve, de forma eficiente e transparente, as necessidades dos seus clientes – os cidadãos do Estado.”<sup>13</sup>*

O que se procurou ao longo destas páginas foi estabelecer um conjunto de regras, procedimentos e incorporação de tecnologia na estrutura da Direcção Financeira da Câmara Municipal de Bissau que permitam que a informação financeira possa ser trabalhada de forma parametrizável de maneira a que se torne numa ferramenta de gestão ao serviço dos munícipes. O “Guichet Único” – balcão funcionará em articulação com as finanças e passará a notificar os munícipes para a residência destes, embora se saiba que face ao elevado nível de analfabetismo da população de Bissau, o impacto será limitado. A execução destas propostas terá uma implicação directa em todos os serviços da câmara, nomeadamente porque pretende criar a figura do Fundo de Caixa Fixo (fundo de maneio), a fim de se fazer face às despesas inesperadas e emergentes e de pequeno valor, mas que a sua não resolução pode implicar o funcionamento deficitário do serviço ou mesmo paralisá-lo. Da mesma forma a implementação de regras para compras de bens e serviços vai ter impacto nos serviços adquirentes pois implicará uma série de procedimentos que tornará mais eficiente e transparentes as mesmas aquisições .

A entrada em funcionamento da contabilidade na acepção orçamental e patrimonial, com a implicação de emissão e recepção (registo) de facturas, tornará O “Guichet Único” num canal de contacto com o munícipe substancialmente mais eficaz pois poderá dar informação a fim

---

<sup>13</sup> Fukuyama F. (2006, p.39) , citado na monografia Jorge Manuel M. A. Lopes da Cruz ( 2007), *O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética*, Lisboa-ISCTE .

de serem emitidas as facturas, quer por migração quer por indicação à contabilidade do valor determinado na liquidação. E como tudo indicia, a melhoria do funcionamento dos correios poder-se-á mais tarde (nunca antes de 5 anos) enviar as notificações para casa dos munícipes, já com o resultado da sua pretensão e do valor a pagar se a ele houver lugar. Mesmo assim para este procedimento ser suficientemente fiável, tal como abordado acima, um número único de identificação deve estar já implementado a todo o território, quer seja número de identificação fiscal (preferencialmente), quer seja número de bilhete de identidade.

Com a implementação deste projecto espera-se que os tempos de resposta dos serviços Municipais de Bissau sejam encurtados, não obstante não seja possível quantificar quanto, atendendo a que também não é possível determinar, quer por assunto quer globalmente o tempo que a Câmara Municipal demora nas respostas aos seus munícipes. No mesmo sentido, e como foi possível detectar de forma muito evidente, uma ausência pelos princípios básicos de atendimento e cidadania, entende-se que pelo facto de automatizar os procedimentos, pelo facto de procurar reduzir o número de vezes que o munícipe tem que se deslocar aos serviços a fim de atestar o estado do seu processo, para além de se tornar mais cómodo para o próprio munícipe, também se torna melhor para os próprios serviços, observando que menos deslocações por parte de munícipes, reduz obviamente o número de afluências, que são sempre em elevado número, logo também por esta via os tempos de espera serão encurtados, assim permitir-se-á uma maior eficácia das tarefas administrativas, com um cariz mais profissional e com mais respeito pelos direitos mais elementares da cidadania, nomeadamente o atendimento cordial e assertivo dos munícipes.

Como tem sido dito ao longo destas páginas a instabilidade dos órgãos municipais é grande, os presidentes têm mandatos de duração incerta, mas sempre curtos, e por isso mesmo as orientações quer de ordem operacional, quer mesmo estratégica são alteradas com a entrada de novos presidentes, atendendo à valorização e à visão que cada um deles tem do que é importante fazer e desenvolver, tendo em conta os recursos muito escassos do município.

A forma de avaliar o impacto que o projecto terá, caso ele vá por diante, será através de inquéritos quer aos funcionários, quer a munícipes para atestar da percepção da mudança. A observação directa aos serviços também será uma forma de validar o próprio processo, na medida em que é visível um estado anárquico nos serviços no que toca ao atendimento e circulação dos munícipes.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Antunes, Eugénio, *Morte à Velha Burocracia ...ou talvez não*, policopiado, mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa-ISCTE.
- Antunes, Isabel (2002), *A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Direcção Geral da Administração Local, Ministério Plano e da Administração do Território - Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.
- Barata, José (1991), *Economia da Inovação e Desenvolvimento Tecnológico*, Lisboa - ISEG.
- Barreto, António (2002), Intervenção subordinada ao tema: A agenda da reinvenção da Função Pública 3º Encontro INA - *A reinvenção da Função Pública*, INA, Oeiras
- Cabral, Manuel Villaverde (1999), "Cidadania Política em Portugal", *Le Monde Diplomatique*- edição portuguesa, Setembro
- Cruz, Jorge Manuel (2007), Monografia: *O Programa de Ajustamento Estrutural na República da Guiné-Bissau: Uma avaliação política e ética*, Lisboa – ISCTE.
- Cruz, Nuno (2008), Monografia: *Secretaria Virtual: Exemplo de Modernização Administrativa nos Serviços Académicos da Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa*, Lisboa – ISCTE
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public service, serving not steering*, Nova Iorque, M.E.Sarpe
- Fonseca, Fátima (2002); Monografia : *Dos Direitos privados às responsabilidades públicas- Os novos espaços e papéis do Cidadão, Mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas: um estudo de caso em Lisboa*; Lisboa-ISCTE.
- Marshall, T.H. (1965), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Matias, Vasco Valdez (1987), *Sistemas Fiscais das Autarquias*, Lisboa, Rei dos Livros.

- Matias, Vasco Valdez (1987), *Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal*, Lisboa, Comissão de Coordenação da Região Centro, Ministério do Plano e da Administração do Território.
- Mozzicafreddo, Juan (1991) , *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher .
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *O Papel do Cidadão Na Administração Pública*, Fórum 2000- Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, ISCSP.
- Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (org.), (2001) , *Administração e Política Perspectivas de Reforma da administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”; Colóquio Internacional realizado pelo ISCTE em 23 e 24 de Maio de 2002 Intitulado Administração e Cidadania – Modernização dos Serviços Públicos.
- Proença, Carlos, Júnior, Fernando, Zeverino Guilherme Jorge Rodrigues e Barros Miguel Marcos José de (2006), Monografia: *A evolução política recente na Guiné Bissau - as eleições presidenciais de 2005 - os conflitos - o desenvolvimento - a sociedade civil* “; Lisboa- CESA.
- Proença, Carlos Eduardo Machado Sangreman (2003), Monografia : *As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias, na cidade de Bissau, República da Guiné-Bissau, no período 1986-2001*; LISBOA-ISCTE.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Sá, Luís (2000); “Traição dos Funcionários? Sobre a Administração Pública Portuguesa”; Campo das Letras – Editores; Porto
- Teixeira, Carla S. Sousa Cardoso (2000), *O que trava a mudança na Organização Administração Pública ?”* , policopiado, Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa - ISCTE .

## Legislação e Apoio documental

---

Decreto-Lei n.º 197/99 de 08 de Junho – Compras e Aquisições no Estado

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro - adaptação da classificação económica das receitas e despesas públicas às autarquias locais.

Directiva da União Europeia n.º 97/52/CE– Compras e Aquisições no Estado

Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau - Decreto-Lei N.º 7/92 de 27 de Novembro

Cadernos sobre Qualidade e Benchmarking da Secretaria para a Modernização Administrativa

Revista *O Seu Guia 2008 da Guiné-Bissau* – Publicação da responsabilidade do Ministério do Comércio, Turismo e Artesanato da Guiné –Bissau; Bissau

## Bibliografia Electrónica

---

CESA – Centro de Estudos Sobre Africa e do Desenvolvimento (Instituto superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa ) em <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/> ; acedido em 08/08/2008

Proença, C., (1995), Como analisar a governação, Brief Paper, n.º 1/95, CEsa, Lisboa.

Disponível na [www: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Brief\\_95\\_1.PDF](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Brief_95_1.PDF); acedido em 08/08/2008

Guiné-Bissau, Acção para o desenvolvimento.

Disponível em : <http://www.adbissau.org/guinebissau/historiaedadoseconomicos.htm> , acedido em 11/08/2008

Lusotopia, Guiné-Bissau, *Principais etnias*.

Disponível na www: <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexGBEtnias.html> , acedido a 11/08/2008

Kubicek, H e M. Hagen (1999) “*One-stop-government in Europe: An overview*” –University of Bremen disponível em : <http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/OneStop.pdf> acedido em 12/09/2008

Sustentabilidade Financeira, Apresentação de Contas e Responsabilidade - V Jornadas EUROSAI/OLACEFS Lisboa, de 9 a 12 de Maio de 2007

<http://www.tcontas.pt/eurosai/eurosaiolacefs/Docs/1ST/Guin%C3%A9-Bissau/WS1GW-port.pdf> ; acedido em 16/08/2008