



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MESTRADO EM GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação Final

Avaliação do Processo de Licenciamento de Actividades Económicas no Contexto da
Reforma do Sector Público: O caso do Balcão de Atendimento Único da Província de
Maputo (2008-2016)

Autor: Faruc Hagi Ibrahim

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Novembro de 2017

Avaliação do Processo de Licenciamento de Actividades Económicas no Contexto da Reforma do Sector Público: O caso do Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo (2008-2016)

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

Autor: Faruc Hagi Ibrahim

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Novembro de 2017

O Júri

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Data

__/__/__

Índice

Lista de Siglas e Abreviaturas.....	i
Lista de Quadros	ii
Agradecimentos	iii
Dedicatória.....	iv
Declaração.....	v
Resumo	vi
Abstract.....	vii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	1
1.1 Objecto de Estudo	3
1.2 Contextualização	4
1.3 Problematização	6
1.4 Pergunta de Partida.....	9
1.5 Objectivos do Trabalho	9
1.5.1 Objectivo Geral.....	9
1.5.2 Objectivos Específicos.....	9
1.6 Justificativa.....	10
1.7 Estrutura do Trabalho.....	11
CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA.....	13
CAPÍTULO III – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	18
3.1 Teoria de Avaliação da Reforma do Sector Público.	18
3.2 Conceitos Chaves	24
3.2.1 Sector Público	24
3.2.2 Reforma do Sector Público	25
3.2.3 Avaliação	26
3.2.4 Eficácia	27
3.2.5 Eficiência	27
CAPÍTULO IV – ABORDAGEM METODOLÓGICA E TÉCNICA.....	29
4.1 Tipo de Pesquisa.....	29
4.2 Técnicas e instrumento de recolha de dados	29
4.2.1 Análise Documental.....	29

4.2.2	Análise bibliográfica.....	30
4.2.3	Entrevista	30
4.3	Tipo de Amostragem.....	31
4.4	Modelo de Análise	32
4.5	Estudo de Caso.....	34
4.6	Tipo de Avaliação	36
CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....		37
5.1	Caracterização do BAU da Província de Maputo	37
5.2	Apresentação dos dados sobre as licenças emitidas e instruídas pelo BAUPM no período de 2008-2016	39
5.3	Avaliação do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.....	43
5.3.1	A questão da eficácia na prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas.....	43
5.3.2	A questão da eficiência na prestação de serviços de licenciamento de actividades económicas.....	48
5.4	Análise crítica dos resultados	56
CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES		62
6.1	Conclusão.....	62
6.2	Recomendações	64
BIBLIOGRAFIA		66
ANEXOS		73
Anexo 1		74
Anexo 2.....		75
Anexo 3.....		76
Anexo 4.....		77
Anexo 5.....		78
Lista de Entrevistados		79

Lista de Siglas e Abreviaturas

ACIS – Associação de Comércio, Indústria e Serviços

AEP – Análise da Economia Política

BAU – Balcão de Atendimento Único

BAUPM – Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo

CEP – Conselho Empresarial Provincial

CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique

DPP – Diálogo Público-Privado

EGRSP – Estratégia Global da Reforma do Sector Público

EMAN – Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios

ERDAP – Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública

MFP – Ministério da Função Pública

NOSI – Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação

RGSP – Reforma de Governação do Sector Público

RSP – Reforma do Sector Público

Lista de Quadros

Quadro 1: Número de licenças emitidas no período de 2008-2016	40
---	----

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar ao meu Supervisor, Prof. Doutor José Jaime Macuane, pelos ensinamentos durante a formação e pela dedicação e paciência na orientação deste trabalho, visto que desde o primeiro momento percebeu as minhas dificuldades e procurou de forma sábia fazer críticas e dar sugestões preciosas para que este trabalho tivesse o seu fim.

Os meus agradecimentos são extensivos para os docentes do curso de Mestrado em Governação e Administração Pública, edição 2015-2016, em especial ao Prof. Doutor Fidelx Pius Kulipossa, Prof. Doutor Eduardo Siteo, Prof. Doutor Cláudio Mungói pelos conhecimentos transmitidos, permitindo assim ter uma maior visão em torno das diferentes matérias leccionadas neste curso.

Aos meus amigos, Dr. Emmanuel Jovo, Ana Chiria e ao Prof. Doutor Damião Cardoso pela solidariedade nos momentos mais difíceis do percurso.

Em seguida, endereço os meus agradecimentos aos funcionários do BAU da Província de Maputo, ao Dr. João Zatinta, as senhoras Celsa Mondlane, Sané José Manuel, Anabela Chissano e aos senhores Carlos Biza, Reinaldo Mambero, Isidro Muchanga, pela disponibilização da informação durante o trabalho de campo. Agradeço igualmente ao Sr. Helton Cambule - Gestor do Conselho Empresarial Provincial (CEP) pela informação fornecida durante a entrevista.

Aos meus colegas do curso, pelo companheirismo e encorajamento demonstrado durante o período de formação. Vocês se tornaram bons amigos ao longo desta jornada, sempre presentes e dispostos a estender a mão.

Agradeço especialmente a minha noiva Zarina Abdul Remane pela paciência nos momentos em que estive sujeita a várias privações durante a formação e elaboração deste trabalho.

A toda a minha família, em especial a minha irmã Aziza Mustafa Mussenga, aos meus irmãos Abdul Gafar Hagi Ibrahim, Iqbal Hagi Ibrahim e a todos que de alguma forma contribuíram para esta realização. O meu profundo agradecimento!

Dedicatória

Dedico a minha mãe Aissa Braimo e a minha irmã Hatiata Mustafa Mussenga (*in memoriam*) por esta conquista.

Declaração

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

Maputo, Novembro de 2017

O Autor

Faruc Hagi Ibrahim

Resumo

O presente trabalho aborda sobre o Processo de Licenciamento de Actividades Económicas e enquadra-se no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique. O estudo avalia o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM de 2008 a 2016.

Para o efeito, formulou-se a seguinte pergunta de partida, em que medida o processo de licenciamento de actividades económicas realizado pelo BAUPM registou melhorias no contexto da Reforma do Sector Público?

O estudo enquadrou-se na teoria de avaliação de reformas do sector público onde se extraiu alguns subsídios sobre factores que condicionam o sucesso ou insucesso das reformas, o que ajudou a explicar o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

A abordagem metodológica utilizada foi de um estudo qualitativo, e a colecta de dados foi feita através de entrevistas e procedimentos técnicos da pesquisa bibliográfica e documental.

Dos resultados apurados nesta pesquisa concluímos que o processo de licenciamento de actividades económicas realizado pelo BAUPM ainda não registou melhorias, mesmo estando ser efectuado no contexto da Reforma do Sector Público. Ainda verificam-se enormes fragilidades, por exemplo, a falta de capacidade técnica e material; a falta de celeridade na tramitação dos processos, o que propicia a prática de corrupção e compromete em grande medida o sucesso do processo de licenciamento de actividades económicas.

Por isso, há que repensar a forma como o licenciamento de actividades económicas deve ser prestado pelo BAUPM, se o objectivo é responder as preocupações dos cidadãos e os ditames da RSP em Moçambique, sobretudo, na componente da Melhoria de Prestação de Serviços.

Palavras-chave: Licenciamento, Actividades Económicas, Reforma do Sector Público.

Abstract

The present work addresses the process of economic activities licensing and it falls within the context of public sector reform in Mozambique. The study evaluates the process of economic activities licensing in the BAUPM from 2008 to 2016.

For this purpose, the following research question was formulated: to what extent has the process of economic activities licensing carried out by the BAUPM improved in the context of public sector reform?

This study fell within the theory of public sector reforms evaluation where some subsidies about factors affecting the success or failure of reforms were extracted, which helped explain the economic activities licensing process at the BAUPM.

The methodological approach used is that of a qualitative study, and the data collection was done through interviews and technical procedures of bibliographical and documental research.

From the acquired results, we concluded that the process of economic activities licensing carried out by the BAUPM has not yet registered improvements though it is being carried out in the context of public sector reform. There are still enormous frailties, for example, the lack of technical capacity and material; lack of speediness in the transaction of processes, which promotes corruption practices and undermines to a great extent the success of the process of economic activities licensing.

For that reason, there is a need of rethinking the way economic activities should be licensed by the BAUPM, if the intention is to respond to the citizens worries and the directives of the Public Sector Reform.

Key words: Licensing, Economic Activities, Public Sector Reform.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

A partir de 1980 registou-se uma renovada ênfase na reforma burocrática da maioria dos Estados, quando os ventos globais da mudança conduziram líderes políticos a fazerem alterações radicais na condução da administração pública nos seus respectivos países (OECD, 1990a; Caiden, 1991; citados por Saint-Martin, 2004).

Segundo Bangura (2000, p. 3-5) algumas pressões globais ditaram o surgimento das reformas do sector público, dentre as quais, a globalização financeira, os *deficits* fiscais, o ajustamento estrutural e a democracia.

O processo de reformas ora desencadeado constituiu uma viragem na maneira como os sectores públicos da maioria dos países passariam a ser organizados.

Awortwi (2006, p.31) explica que “na prática isto envolve a descentralização das novas formas de organização e gestão dos órgãos públicos, bem como a melhoria do seu desempenho”. “Também significa o desenvolvimento de novas capacidades e a utilização de recursos humanos, materiais, de informação, tecnológicos e financeiros” (Awortwi, 2006, p.31).

Em Moçambique, a necessidade de ajustar o aparelho do Estado para responder aos desafios colocados pela dinâmica da própria sociedade de forma a suprir os problemas enfrentados, levou o governo a aprovar a Estratégia Global da Reforma do Sector Público - EGRSP (2001-2011).

Esta estratégia tinha em vista não só reorientar o processo de reformas iniciado após a independência nacional, como também, estabelecer mecanismos que possibilitariam a realização de acções que pudessem concorrer para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e na promoção do desenvolvimento económico e social do país (CIRESP, 2001).

O compromisso manifestado pelo Governo para com a reforma do sector público e a urgência com que se colocavam certas mudanças, conduziu a adopção logo na primeira fase o conceito de programas de impacto imediato (*quick wins*) e com ampla visibilidade, que de certa forma se

ocupariam na melhoria da prestação de serviços, procurando responder aos desígnios da componente sobre a “racionalização de procedimentos e descentralização de estruturas e processos administrativos que visam simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos de forma a torná-los mais eficientes e acessíveis ao cidadão” (CIRESP, 2001, p.70).

Esta foi a razão indutora para que o processo de licenciamento de actividades económicas passasse a ser realizado pelos Balcões de Atendimento Único (BAUs), considerados como espaços de acesso fácil, onde os cidadãos em geral, obtêm respostas às suas preocupações dentro dos prazos estabelecidos (Decreto n.º 14/2007 de 30 de Maio).

Como forma de dar continuidade as acções desenvolvidas pela EGRSP (2001-2011) o Governo aprovou em 2012 a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública – ERDAP (2011-2025).

A ERDAP (2011-2025) foi desenvolvida no sentido de concretizar uma visão de “uma Administração Pública centrada no cidadão, promotora do desenvolvimento e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade” (MFP, 2012, p.11).

A ERDAP (2011-2025) identificou como um dos desafios para a componente Melhoria da Prestação de Serviços “o aumento de forma generalizada a celeridade dos processos de prestação de serviços públicos, dando continuidade e alargando os resultados já conseguidos por exemplo com o licenciamento comercial, e uniformizando os prazos de execução entre organismos em diferentes províncias e distritos” (MFP, 2012, p.69).

Os propósitos acima expostos fizeram com que o Governo aprovasse um conjunto de instrumentos legais para regular o processo de licenciamento de actividades económicas, tais como, Decreto n.º 2/2008 de 12 de Março, Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto, Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio, Decreto n.º 97/2013 de 31 de Dezembro.

Além disso, o Governo aprovou também duas Estratégias para a Melhoria do Ambiente de Negócios – EMAN I (2008-2012) e EMAN II (2013-2017) que ao nível dos objectivos e acções

estratégicas incluem as questões relacionadas com o processo de licenciamento de actividades económicas.

É neste prisma que surge o presente trabalho, com a incidência de avaliar o processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público (RSP), tendo como a área de estudo o Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo (BAUPM) no período compreendido entre 2008 a 2016.

Este trabalho procura ainda, contribuir para uma reflexão sobre o processo de implementação das reformas em Moçambique e os desafios que se colocam na sua avaliação.

1.1 Objecto de Estudo

O objecto de estudo que se propõe avaliar é o processo de licenciamento de actividades económicas no período compreendido entre 2008 a 2016.

O licenciamento de actividades económicas é um dos serviços de destaque no conjunto dos serviços seleccionados que deveria registar melhorias no âmbito da prestação de serviços ao cidadão, no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique.

Assim, o objecto de estudo deste trabalho enquadra-se numa das componentes da reforma do sector público relativa a melhoria de prestação de serviços, e toma-se como pressuposto que o serviço de licenciamento de actividades económicas no BAUPM tinha que ser efectuado de forma eficaz e eficiente, através da simplificação, flexibilização e celeridade dos procedimentos administrativos, conforme avança o Decreto n.º 14/2007 de 30 de Maio.

Pela sua importância, o licenciamento de actividades económicas é regulado por uma legislação específica que compreende as áreas do licenciamento comercial, industrial e turística.

1.2 Contextualização

Nos últimos anos verificou-se uma onda global de reformas do sector público que têm como propósito a realização de mudanças significativas ao nível da máquina administrativa dos Estados. Com esta tendência, surgiu um novo paradigma de gestão pública virado essencialmente para a adopção de práticas derivadas do sector privado, com o objectivo de reestruturar ou modernizar o sector público para o alcance de resultados e desempenho.

Por um lado, as reformas do sector público são vistas como um movimento de modernização das instituições estatais e redução dos custos dos serviços públicos, por outro, como uma forma de promoção de parcerias dinâmicas com a sociedade civil e o sector privado para melhorar a qualidade de prestação de serviços, aumentar a responsabilidade social, garantir a ampla participação dos cidadãos na tomada de decisões e *feedback* sobre o desempenho do serviço público (UNDP, 2009).

Em África, a reforma do sector público tem sido motivada pela crise económica, o declínio dos recursos do Estado, os fracassos generalizados do Governo central, o fraco desempenho, a corrupção e a ineficiência no sector público, bem como o crescente endividamento perante os países industrializados (Adamolekun, 1999; Olowu, 1999 citados por Awortwi, 2006).

Para o caso de Moçambique, o móbil da reforma do sector público foi ter-se constatado que apesar das profundas mudanças feitas durante os 26 anos de independência, o sector público ainda tem operado, de modo geral, com níveis baixos de eficiência e efectividade, assim como uma reduzida qualidade de serviços prestados ao cidadão (CIRES, 2001).

A reforma do sector público em Moçambique teve três fases de inflexão, particularmente relevantes para a própria edificação do Estado (CIRES, 2001).

A primeira fase (1975) foi decorrente da luta de libertação nacional e da constituição do novo Estado, optando-se por razões demais conhecidas, por um modelo centralizado e centralizador apoiado num partido (CIRES, 2001).

A segunda fase teve o seu início em 1986, com as reformas económicas, revisão profunda do modelo então vigente e mudanças dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde a implementação do Programa de Reabilitação Económico (PRE) que gerou uma revisão profunda do próprio papel definido pelo Estado para uma economia de mercado com base na iniciativa privada (CIRES, 2001). Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o executivo e o parlamento (CIRES, 2001).

A terceira fase foi iniciada em 1990, com a aprovação da nova constituição e consolidação do modelo político e económico assumido (CIRES, 2001). Nesta fase, constituiu-se uma nova abordagem das reformas, que consistiu em integrar e ter uma visão mais articulada das várias reformas que vinham sendo implementadas de forma isolada (CIRES, 2001).

Como noutras partes do mundo, as reformas políticas que conduziram às eleições multipartidárias contribuíram para uma maior pressão por melhores serviços públicos, “obrigando” o Governo a encontrar uma estratégia “adequada” de melhoria do desempenho do sector público (Macuane, 2006). Este é o contexto no qual a Estratégia Global da Reforma do Sector Público foi lançada em 2001 (Macuane, 2006).

Definida para um horizonte de 10 anos, com a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) pretendia-se por um lado, que o sector público viesse a ser mais aberto e dinâmico na prestação de serviços ao público, no apoio ao sector privado, na definição de políticas, normas e regulamentos e no melhoramento constante da qualidade dos serviços prestados, mas por outro, almejava-se que o sector público fosse ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado, modernizado, competitivo e preocupado com os resultados e pela qualidade dos serviços prestados ao cidadão (CIRES, 2001).

Na primeira fase, de 2001 à 2005 foram introduzidas medidas de curto prazo que podiam resultar em impactos significativos através de uma elevada qualidade dos serviços prestados, e na segunda fase, de 2006 à 2011 o sector público já devia estar essencialmente virado para resultados e para o cidadão (CIRES, 2001).

Foi nesse sentido que o licenciamento de actividades económicas se destacou como um dos principais serviços que deveria merecer uma atenção especial. Pois, o licenciamento de empresas constitui um dos procedimentos mais importantes através do qual os governos regulamentam o início da actividade empresarial (USAID, 2007).

Ademais, a ERDAP (2011-2025) renovou este compromisso na componente Melhoria da Prestação de Serviços e definiu como uma das áreas de actuação “dar continuidade à simplificação dos processos e procedimentos inerentes à prestação de serviços ao público, com enfoque na disponibilização da informação, na facilitação da interacção, na diminuição do tempo de resposta e do custo” (MFP, 2012, p.71).

Esta posição foi reforçada nas duas Estratégias para a Melhoria do Ambiente de Negócios, EMAN I (2008-2012) e EMAN II (2013-2017) que definiram também como uma das prioridades, a simplificação dos procedimentos administrativos e a redução de tempo para o licenciamento das actividades económicas.

1.3 Problematização

A melhoria da prestação de serviços ao cidadão é um dos aspectos tomado em consideração no âmbito da RSP em Moçambique.

Um dos serviços que deviam registar algum progresso na sua execução é o licenciamento de actividades económicas. Por isso, este serviço (o licenciamento de actividades económicas) foi integrado no leque dos serviços prestados pelos BAUs, porque acredita-se que estes são mecanismos eficientes e eficazes de prestação de serviços, tal como estabelece o Decreto n.º 14/2007 de 30 de Maio.

Para a efectivação do processo de licenciamento de actividades económicas, o Governo de Moçambique aprovou em 2012, o Decreto n.º 2/2008 de 12 de Março que estabelecia o regime jurídico da simplificação do licenciamento das actividades económicas que pela sua natureza não

acarretam impactos negativos para o ambiente, saúde pública, segurança e para a economia em geral.

Em 2013 foi aprovado o Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto com o propósito de aproximar os centros de decisão aos operadores económicos, particularmente no que diz respeito ao licenciamento e à desconcentração de competências. No mesmo ano, também foi aprovado o Decreto n.º 97/2013 de 31 de Dezembro com a necessidade de se estabelecer o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, Estabelecimentos de Restauração e Bebidas e Salas de Dança, bem como o sistema da sua classificação e registo.

Mais adiante, precisamente em 2014, foi aprovado o Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio que actualiza o regime de licenciamento da actividade industrial para à harmonização, simplificação legislativa e descentralização do processo de licenciamento para o exercício da actividade industrial, tornando célere a sua tramitação.

A aprovação deste quadro legal é resultante da análise situacional efectuada para a elaboração do EMAN I (2008-2012) onde ficou evidente que o processo de licenciamento de actividades económicas enfrentava dificuldades de vária ordem que influenciavam negativamente o processo, dentre as quais, a existência de legislação inadequada (Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio).

A maior parte da legislação sobre licenciamentos não correspondia à nova filosofia do funcionamento do aparelho do Estado e se caracterizava por uma pesada carga burocrática, em termos de número excessivo de exigências e procedimentos, duplicação de requisitos e elevado tempo de duração da tramitação processual (Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio).

Por isso, a EMAN I (2008-2012) definiu como uma das acções estratégicas relativa ao licenciamento de actividades económicas, a revisão da legislação, pois considerava-se fundamental, senão determinante para a redução dos prazos de licenciamento, a eliminação de procedimentos e requisitos desnecessários, descentralização de competências e uniformização de métodos de trabalho (Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio).

Com actualização contínua da legislação que regula o processo de licenciamento de actividades económicas, entendia-se que o Governo tinha em vista imprimir mudanças para a melhoria do processo.

Apesar do relatório de balanço da EGRSP (2001-2012) ter destacado que “houve melhoria do serviço de licenciamento industrial e comercial com a introdução do licenciamento simplificado, o que permitiu o aumento do número de pequenas e médias empresas no país” (MFP, 2012, p.11), na prática, a execução do processo de licenciamento de actividades económicas (comercial, industrial e turística) de forma eficaz e eficiente ainda é questionável.

Um das evidências é a informação patente na ERDAP (2011-2025) que destaca a uniformização dos prazos de execução como um dos desafios para o processo de licenciamento das actividades económicas no geral, e do licenciamento comercial em particular (MFP, 2012).

O outro aspecto foi avançado por Sengo (2016). Este autor refere que “no Conselho Alargado de Consulta (CAC) realizado em 2013 integravam na matriz do Diálogo Público-Privado (DPP)¹ as questões que os empresários consideram necessárias de reformar, dos quais, a informatização integrada do processo de licenciamento de actividades económicas e a interoperabilidade de sistemas de licenciamento de actividades económicas” (Sengo, 2016, p.92).

Portanto, houve uma tendência de se estabelecerem compromissos, mas não se deu um seguimento regular dos assuntos, o que significa que não foram transformados em acções concretas (Sengo, 2016).

O Manual sobre o Diálogo Público-Privado em Moçambique publicado em 2016 reitera a necessidade de se prestar maior atenção ao processo de licenciamento de actividades económicas. Por isso, destaca que “um dos problemas sujeito a reforma é a questão ligada ao

¹ Para a efectivação do DPP, foram criados níveis de diálogo - a nível central a Conferência Anual do Sector Privado (CASP), o Conselho Alargado de Consulta (CAC) e o Conselho Empresarial Nacional (CEN). A nível provincial a interacção é feita através dos Conselhos Empresariais Provinciais (CEP's) (Sengo, 2016).

preenchimento de vários formulários em diferentes entidades públicas para o licenciamento de actividades económicas” (CTA, 2016, p.32).

Além disso, a ERDAP (2011-2025) define a simplificação de processos e procedimentos, e redução de tempos de execução, como uma das estratégias para a melhoria da prestação de serviços, no geral, e do licenciamento de actividades económicas em particular (MFP, 2012).

1.4 Pergunta de Partida

Sabendo de antemão que a simplificação de procedimentos e a celeridade na tramitação processual são elementos essenciais para a melhoria de prestação dos serviços, urge a necessidade de colocar a seguinte questão: Em que medida o processo de licenciamento de actividades económicas realizado pelo BAUPM registou melhorias no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique?

1.5 Objectivos do Trabalho

1.5.1 Objectivo Geral

O objectivo geral deste trabalho é avaliar o processo de licenciamento de actividades económicas a partir da análise dos dados recolhidos no BAUPM.

1.5.2 Objectivos Específicos

Constituem objectivos específicos do trabalho:

- Analisar as diferentes percepções dos utentes e do sector privado sobre a prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas no BAUPM;

- Avaliar a questão da eficácia e eficiência na prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas no BAUPM;
- Procurar identificar alguns elementos que possam contribuir para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

1.6 Justificativa

A EGRSP (2001-2011) lançou desafios para que a administração pública moçambicana fosse dinâmica, eficiente e eficaz na prestação de serviços ao público (CIRES, 2001).

É neste contexto que recaiu a escolha sobre o processo de licenciamento de actividades económicas para a sua avaliação, visto que as informações avançadas pela ERDAP (2011-2025) revelam que ainda persistem desafios na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas (MFP, 2012).

De salientar que o licenciamento de actividades económicas é o serviço mais solicitado pelos utentes no BAUPM. Nesse sentido, importa questionar se o BAUPM tramita os expedientes sobre licenciamento de actividades económicas de forma eficaz e eficiente de modo a responder com a demanda.

A escolha do BAUPM é por ser a entidade licenciadora e instrutora dos processos de licenciamento de actividades económicas (comercial, industrial e turística), mas também, é pelo facto de estar localizado numa província com uma forte rede comercial, industrial e de promoção de investimentos, o que se presume que existe um número significativo de utentes e agentes económicos (alguns representados pelo sector privado) que procuram pelos serviços de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

A escolha do marco temporal do estudo (2008-2016) prende-se com o facto de em 2008 ter sido aprovado o Decreto n.º 2/2008 de 12 de Março - o primeiro instrumento legal que estabelecia o

regime jurídico da simplificação do licenciamento das actividades económicas. Em 2016 foi o ano da realização deste trabalho, o mesmo foi escolhido com o propósito de procurar colher dados actualizados e consistentes sobre o objecto de estudo.

Este marco temporal (2008-2016) permitiu-nos compreender a dinâmica do processo de licenciamento de actividades económicas, pois, neste período várias decisões foram tomadas a nível governamental, com destaque para aprovação sucessiva de instrumentos legais e orientadores para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas.

1.7 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é composto por seis capítulos conforme descrito abaixo.

O Capítulo I: Apresenta a introdução, objecto do estudo, contextualização, problematização, pergunta de partida, os objectivos do estudo (geral e específicos) e a justificativa.

O Capítulo II: É preenchido pela revisão da literatura que é dividida em duas partes. A primeira parte aborda sobre a análise da economia política da avaliação das reformas e a segunda discute sobre os critérios da avaliação das reformas.

O Capítulo III: Apresenta o quadro teórico tomando em consideração a Teoria da Avaliação da Reforma do Sector Público. Neste capítulo encontramos também a discussão dos principais conceitos.

O Capítulo IV: É reservado à abordagem metodológica e técnica onde se destaca o tipo de pesquisa adoptado, técnicas e instrumentos de recolha de dados, tipo de amostragem, modelo de análise, explicação sobre o estudo de caso, tipo de avaliação realizada.

O Capítulo V: É composto pelos seguintes pontos: análise dos resultados da pesquisa, a caracterização do local do estudo, apresentação dos dados sobre as licenças emitidas no período

de 2008-2016. Encontramos ainda neste capítulo, a avaliação do processo de licenciamento de actividades económicas tomando em consideração a questão da eficácia e eficiência. Por fim, apresenta a análise crítica dos resultados.

O Capítulo VI: Apresenta as conclusões produzidas a partir da análise dos resultados, também avança algumas recomendações que podem ser tomadas em consideração para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo é reservado para a discussão das diferentes perspectivas apresentadas por diversos autores em torno do processo de avaliação das reformas do sector público.

Vários autores mostram que a avaliação das reformas é um processo controverso, mesmo assim, é importante assinalar que através da revisão da literatura é possível discutir elementos pertinentes que podem contribuir para uma reflexão em torno dos desafios que se colocam na avaliação das reformas no geral, e em Moçambique em particular.

Esta revisão da literatura aborda a questão da avaliação das reformas em dois planos. Primeiro, a análise da economia política da avaliação das reformas, segundo, os critérios de avaliação das reformas, especificamente, a eficácia e eficiência.

Ao analisar a economia política da avaliação das reformas é importante compreender que as agências centrais e instituições dos governos estão na interface entre política e administração. Estas são projectadas para institucionalizar certos princípios constitucionais, como a colectividade, a equidade e o Estado de direito, e, portanto, estão particularmente expostos a pressões competitivas da economia política mais profunda da nação e não podem ser reformadas com êxito sem abordar essas influências de forma mais ampla (Banco Mundial, 2008 citado por Scott, 2011).

Girishankar (2001, p.29) sublinha que “Análise da Economia Política (AEP) (*Political Economy Analysis* - PEA, em inglês) é fundamental para o seguimento das reformas, por isso, é importante incorporar a economia política da mudança institucional nos processos de avaliação das reformas”.

A AEP mostra como é que a política afecta os programas, o processo político e económico, como é que as participações em sociedade influenciam a tomada de decisão do Estado, e como é que as redes informais de patrocínio dificultam as reformas (SIDA/Irish Aid UK, 2013).

Levy (2007) citado por Scott (2011, p.8) considera que as Reformas de Governação do Sector Público (RGSP) (*Public Sector Governance Reform – PSGRs*, em inglês) não podem ser vistas como intervenções técnicas discretas, pois, os processos centrais do governo estão numa relação complexa com as instituições mais profundas da sociedade e, portanto, as intervenções nesses processos devem ser consideradas indissociáveis dessa complexidade. Nestas condições, é notório a predominância de processos e pressões informais sobre os processos formais (Shick, 1998 citado por Scott, 2011).

O relatório da SIDA/Irish Aid UK (2013, p.vii) destaca que um dos principais efeitos da AEP é entender e avaliar os factores de risco envolvidos em qualquer RGSP e a probabilidade das reformas serem implementadas.

O mesmo relatório avança igualmente que existem quatro riscos associados a RGSP que podem ser revelados e avaliados através da AEP.

Primeiro, as organizações parceiras podem não ter a capacidade de levar a cabo a reforma, isso pode ser em termos de pessoal disponível e as suas habilidades ou como é que a organização diz respeito a outras pessoas que tenham interesse na reforma e cuja cooperação ou tolerância é necessária (SIDA/Irish Aid UK, 2013).

Segundo, a AEP pode identificar situações onde o governo não quer ou não impõe disciplina colectiva necessária para o sucesso da reforma. Isto pode derivar da relativa autonomia das organizações governamentais ou da independência dos diferentes níveis do governo (SIDA/Irish Aid UK, 2013).

Em terceiro lugar, a liderança do governo deixa de apoiar uma reforma quando esta se torna politicamente controversa. A AEP vai ajudar a chegar a um juízo informado se de facto a liderança política manifesta o compromisso e apoio para conduzir uma reforma (SIDA/Irish Aid UK, 2013).

Por último, uma RGSP exige pré-requisitos constitucionais como condição para o sucesso. Por exemplo, é preciso haver garantias constitucionais sobre a separação de poderes e organização de auditoria independente. A mensagem geral é que o sucesso da RGSP tem uma relação estreita com nação e construção do Estado (SIDA/Irish Aid UK, 2013).

Girishankar (2001, p.27) explica que “nessas condições, as avaliações devem fornecer uma abordagem mais sofisticada da economia política da reforma institucional”. Os relatórios não devem ignorar o papel dos grupos de interesse e dos processos formais que restringem os potenciais “vencedores” da reforma. Também devem analisar explicitamente como é que os incentivos que os decisores seniores enfrentam podem contribuir para o desempenho insuficiente de intervenções de desenvolvimento institucional mais ambiciosas (Girishankar, 2001).

Com base nos aspectos enunciados na AEP é evidente que a avaliação das reformas constitui um processo “sinuoso”. Hogwood e Gunn (1984), Pollitt (1995) citados por Boyne *et al.* (2003, p.14) explicam que “a avaliação das reformas é até certo ponto prejudicada pela falta de critérios claros para julgar consequências políticas”. Razão pela qual, há muitas dimensões de sucesso ou fracasso e muitos grupos diferentes de partes interessadas que colocam pesos diferentes nessas dimensões (Connolly *et al.* 1980, citados por Boyne *et al.* 2003).

Boyne *et al.* (2003, p.14-15) referem que “vários métodos para estabelecer critérios de avaliação foram propostos, um deles serve para avaliar as reformas contra os objectivos dos decisores políticos, conforme expresso na legislação, documentos governamentais e outros pronunciamentos (tais como discursos dos dirigentes)”. No entanto, estes autores entendem que estes critérios podem ser vagos e conflitantes e podem revelar apenas os objectivos oficiais das reformas.

Por outra, Boyne *et al.* (2003, p.15) defendem que “os avaliadores devem usar os seus próprios critérios para julgar o sucesso ou o fracasso das reformas da gestão pública, mas alertam que esse método também é problemático, pode ser idiossincrático e subjectivo e enfrenta todos os problemas de múltiplas dimensões de desempenho e múltiplas percepções da sua relativa importância”.

Em suma, todas estas abordagens apresentadas para a identificação de critérios de avaliação levantam tantos problemas quanto resolvem e são impraticáveis de várias maneiras (Boyne *et al.*, 2003). Os critérios relevantes são aqueles estipulados pela perspectiva teórica adoptada (Boyne *et al.*, 2003).

Assim, para a avaliação do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM adoptamos dois critérios de avaliação: eficácia e eficiência.

Em relação a eficácia, Girishankar (2001, p.34-35) explica que “os avaliadores devem ser capazes de medir as consequências pretendidas e não intencionais dos esforços de identificação no processo de transformação”. Dependendo da qualidade dos dados gerados, os avaliadores também podem estimar os custos de oportunidade em termos de melhorias perdidas nos sistemas de gestão pública, adoptando a curto prazo, abordagens próprias para o desenvolvimento institucional (Girishankar, 2001).

Boyne *et al.* (2003, p.16) abordam “a eficiência com enfoque para a relação entre a quantidade dos *inputs* e a qualidade dos *outputs*”. Estes autores sublinham que a avaliação da eficiência deve captar o “custo por unidade”. Assim, a eficiência não compreende duas, mas sim três variáveis: custo, quantidade de *inputs* e qualidade de *outputs* (Boyne *et al.*, 2003).

A medição de eficiência técnica geralmente se concentra em “custo por unidade”, que podem ser interpretados simplesmente como os recursos financeiros necessários para produzir uma “unidade” de provisão de serviços (Boyne *et al.*, 2003). Em outras palavras, deve haver uma diferença significativa entre os custos unitários dos serviços públicos nos períodos pré-reforma e pós-reforma, mas este controle é bastante complicado na prática (Boyne *et al.*, 2003).

Estes autores sublinham que o mais importante é entender que as despesas mais elevadas não indicam necessariamente menor eficiência, e gastos mais baixos não implicam automaticamente maior eficiência. Nesse sentido, é necessário um rastreamento cuidadoso dos movimentos relativos ao custo, quantidade e qualidade para medir se uma reforma de gestão pública foi bem-sucedida nesse critério avaliativo (Boyne *et al.*, 2003).

A partir da discussão desenvolvida nesta revisão da literatura, é importante considerar que a perspectiva da AEP permitiu-nos compreender as dificuldades existentes na avaliação das reformas do sector público, sobretudo, a correlação de poder e força entre os diferentes actores que têm interesse nas reformas. O debate desenvolvido no quadro da AEP ajudou-nos ainda a compreender alguns factores de risco que podem provocar efeitos negativos na implementação das reformas.

Para o caso do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, analisamos a questão da AEP com base nos aspectos enunciados no relatório da SIDA/Irish Aid UK (2013), procurando em primeiro lugar compreender se os diferentes actores (o governo, o sector privado e os utentes no geral) influenciam positiva ou negativamente a execução do processo de licenciamento de actividades económicas. Em segundo lugar, analisamos os factores de risco, por exemplo, se o BAUPM possui capacidade ou não em termos de pessoal disponível e com habilidades para levar a cabo o processo de licenciamento de actividades económicas, se existe ou não cooperação entre as instituições intervenientes no processo de licenciamento de actividades económicas.

Os aspectos sobre os critérios de avaliação das reformas, especificamente, a eficácia e eficiência ajudaram-nos a compreender os parâmetros a tomar em consideração na medição de cada um dos critérios e a pertinência destes parâmetros para a avaliação das reformas.

A partir da abordagem apresentada por Girishankar (2001) em relação a eficácia foi possível medir se os objectivos pretendidos com a implementação do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM estão a ser alcançados ou não.

Através da perspectiva apresentada por Boyne *et al.* (2003) sobre a eficiência, foi possível reter dois aspectos que nos interessam medir na execução do processo de licenciamento de actividades económicas, que é a quantidade e qualidade. No que diz respeito a quantidade, procuramos analisar o número de processos tramitados por dia, e em relação a qualidade, procuramos compreender se há ou não celeridade na tramitação do expediente e no atendimento ao público.

CAPÍTULO III – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

O objecto em estudo enquadra-se nas teorias de avaliação das reformas do sector público, pois, são as que melhor explicam o processo de implementação, o sucesso ou fracasso das reformas.

3.1 Teoria de Avaliação da Reforma do Sector Público.

As avaliações criam um desafio auxiliar de em primeiro lugar definir “instituições” e depois medir a mudança institucional com um grau razoável de precisão (Goodin, 1996, citado por Girishankar, 2001).

Actualmente existem numerosas definições de “instituições”, mas em última instância compete ao avaliador tomar a devida atenção (Girishankar, 2001).

Para este trabalho, adoptamos a definição segundo a qual “as instituições são as regras de jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são as restrições concebidas que moldam a interacção humana. Em consequência, elas estruturam os incentivos na troca humana, seja político, social ou económico” (North, 1990, p.3).

North (1990, p.6) sublinha que “o papel principal das instituições numa sociedade é reduzir a incerteza ao estabelecer uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interacção humana”.

Independentemente das dinâmicas institucionais que podem surgir no processo de implementação das reformas, Girishankar (2001, p.6) entende que “as lições da avaliação fornecem um *feedback* importante que os actores podem internalizar e usar em vários pontos do programa de transformação para melhorar processos, sistemas e estruturas”.

Ao nível da literatura sobre o processo de avaliação das reformas do sector público é importante destacar autores proeminentes, tais como Boyne *et al.* (2003); Ferlie, Lynn Jr. e Politt (2007);

Girishankar (2001); Scott (2011) que explicam a questão da avaliação a partir de uma perspectiva baseada na teoria.

Por outra, autores como Polidano (2001) e Rezende (2004) discutem os elementos que explicam o sucesso ou insucesso dos programas de reformas. A atenção especial destes autores é de orientar o debate mostrando por que é que as reformas do sector público fracassam ou falham.

Assim, Boyne *et al.* (2003, p.4-5) consideram que “ao avaliar as reformas de gestão pública é importante avaliar se os objectivos formais, tal como constam nos documentos governamentais ou discursos ministeriais, foram realmente alcançados? Se na prática os objectivos informais ou mesmo alguma “agenda oculta” de decisores políticos, foram atingidos? Além dos efeitos pretendidos, houve efeitos colaterais indesejados produzidos pelas reformas? Tendo em conta todos os recursos gastos e as consequências positivas e negativas os benefícios da reforma superaram os custos?”.

No entanto, estes autores explicam que essa informação não é, por si só, suficiente para avaliar as reformas da gestão pública. É necessário que os decisores políticos e os académicos não só saibam se uma reforma está a ter resultados, mas também o porquê. Os mesmos autores sublinham que uma análise que busca simplesmente catalogar e estimar custos e benefícios é uma base fraca para tirar lições para a prática ou pesquisa.

Chen (1990) citado por Boyne *et al.* (2003, p.5) argumenta que a “fim de promover a aprendizagem organizacional e o conhecimento académico a avaliação deve ser orientada por teoria (*theory-driven*)”. Apenas este tipo de avaliação pode permitir conclusões gerais a partir de reformas específicas, isto é, conclusões sobre se as mudanças deliberadas em estruturas ou processos são susceptíveis de ter sucesso ou falha (Chen, 1990 citado por Boyne *et al.*, 2003).

Boyne *et al.* (2003, p.5) explicam que “se uma teoria é correcta, então as políticas que dela fluem provavelmente produzirão consequências positivas, de outra forma, os efeitos podem ser no máximo neutros, e na pior das hipóteses, negativos”. Assim, a avaliação requer não apenas uma

medição precisa e rigor metodológico, mas também uma profundidade teórica (Boyne, *et al.* 2003).

Ferlie, Lynn Jr. e Politt (2007) sustentam que a avaliação orientada por teoria geralmente tem uma série de vantagens.

Em primeiro lugar, uma avaliação baseada na teoria está em condições de fornecer uma base empírica firme para recomendações, uma vez que se concentra em como e por que é que o programa funciona (Weiss 1998 citado por Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007).

Além disso, apenas a avaliação baseada em teoria pode distinguir as situações em que a implementação imperfeita exige acções correctivas e de situações em que é melhor encerrar um programa porque a sua teoria subjacente falhou. Este último aspecto é logicamente o caso em que todas as actividades do programa foram realizadas conforme prescrito, mas os resultados esperados não apareceram (Weiss 1998 citado por Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007).

Segundo, a avaliação baseada na teoria oferece uma maneira de qualificar as medidas de resultados. Os indicadores são muitas vezes desenvolvidos num vácuo teórico (Cave *et al.*, 1997 citados por Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007). Uma medida de *outcome* particular é qualificada apenas na medida em que uma teoria plausível pode ser desenvolvida para explicar por que é que esse resultado específico pode ser esperado como resultado das actividades específicas sob avaliação (Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007).

Terceiro, a avaliação baseada na teoria permite uma integração qualificada de efeitos colaterais no inquérito avaliativo (Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007). Muitas teorias explicitamente prevêm efeitos colaterais, outras fornecem um modelo geral que o avaliador pode usar para formular hipóteses de casos específicos sobre efeitos colaterais (Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007).

Em quarto, a avaliação baseada na teoria permite que o conhecimento seja acumulado em várias avaliações e serve para fazer comparações úteis no âmbito da avaliação dos programas (Pawson, 2002 citado por Ferlie, Lynn Jr. e Politt, 2007).

Uma nota final avançada por Ferlie, Lynn Jr. e Politt (2007, p.630) refere que “o valor da avaliação baseada na teoria reside no seu contributo para discussões abertas, críticas e democráticas dos pressupostos em que as políticas se baseiam”.

Chen (1990) citado por Boyne *et al.* (2003, p.9) argumenta que a avaliação orientada por teoria deve basear-se “numa especificação do que deve ser feito para alcançar os objectivos desejados e como é que esses objectivos serão gerados”.

Por isso, Girishankar (2001, p.2) defende que “os avaliadores devem estar preparados para atribuir mudanças no desempenho a factores endógenos e exógenos, como intervenções financiadas por doadores, mudanças tecnológicas, condições de capacidade (*know-how*, habilidade e equipamentos), dinâmicas políticas e choques externos”.

Contudo, Boyne *et al.* (2003, p.10) destacam que “uma avaliação baseada na teoria deve incorporar os efeitos de contingência, em outras palavras, as circunstâncias que são propícias ao sucesso ou falha precisam de ser identificadas”.

Ao analisar o sucesso e insucesso das reformas do sector público, Polidano (2001) refere que a escolha de táticas no projecto e na implementação da reforma do sector público pode determinar se esta será bem-sucedida ou não.

De acordo com o autor, a maioria das reformas não falham porque uma vez implementadas elas produzem resultados insatisfatórios. As reformas falham porque nunca passam em todas as fases de implementação, são bloqueadas completamente ou postas em prática somente de forma simbólica e tímida (Polidano, 2001).

Este autor refere ainda que o problema não é simplesmente dos reformadores não saberem a melhor forma de gerir a mudança, mas porque estes estão sujeitos a pressões ou incentivos institucionais que podem muito bem colocá-los para tomar as decisões erradas, mesmo que saibam disso.

Polidano (2001, p.2) entende que este é o aspecto chave para descobrir por que é que as reformas falham tantas vezes (e talvez, o que pode ser feito em relação a isso).

Rezende (2004, p.10) fornece uma ampla e sólida base para uma teoria da mudança administrativa, ou seja, uma teoria das reformas administrativas e discute os mecanismos causais que explicam o insucesso ou êxito nas reformas.

O foco da abordagem de Rezende (2004) é a falha sequencial das políticas de reformas. Ele procura desvendar as razões pelas quais as políticas públicas dificilmente atingem os resultados esperados pelos seus formuladores no plano da implementação (Rezende, 2004).

O autor explica que a falha sequencial nas políticas públicas é um fenômeno típico que ilustra por que políticas destinadas a combater a inflação, reduzir a pobreza e reformar as instituições, por exemplo, atingem resultados inesperados, são abandonados, apresentam descontinuidade ou acabam totalmente modificadas.

Este autor defende igualmente que as reformas são frequentemente interrompidas, sofrem descontinuidade ou mesmo terminam reorganizadas porque novas reformas são formuladas para lidar com velhos problemas de *performance*, e dificilmente conseguem a melhoria substancial do desempenho dos sistemas burocráticos. Assim, problemas relacionados com o desempenho persistem e a demanda por mais reformas continua a gerar mais reformas (Rezende, 2004).

O problema da falha sequencial se evidencia como um *gap* temporal entre os resultados obtidos na implementação e os resultados pretendidos quando da formulação das reformas (Rezende 2004). As reformas atingem resultados muito aquém dos esperados e usualmente os ganhos de *performance* são muito tímidos e, muitas vezes, as políticas de reforma sofrem intensa resistência por parte dos sectores alvo das reformas (Rezende, 2004).

Kaufman (1995) citado por Rezende (2004, p.36) aponta três causas centrais para a resistência: os benefícios da manutenção do *status quo*, a oposição calculada à mudança e a reduzida capacidade de promover a mudança.

Muitos autores argumentam que as reformas incrementais cuidadosamente seleccionadas para minimizar a oposição e produzir benefícios modestos iniciais têm maior *chance* de sucesso e sustentabilidade do que um conjunto de reformas que são implementadas de forma relativamente rápida (Robinson, 2007 citado por Scott, 2011).

Por um lado, o debate desenvolvido neste quadro teórico permitiu-nos compreender a abordagem da avaliação das reformas, por outro, ajudou-nos a entender os aspectos que explicam o sucesso ou insucesso das reformas.

A ideia avançada por Boyne *et al.* (2003) sobre “avaliar as reformas tendo em conta os objectivos formais declarados nos documentos oficiais e na legislação”, foi importante para analisar se a reforma influenciou ou não para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas. Este exercício foi feito medindo se os pressupostos definidos para a implementação do processo de licenciamento de actividades económicas tanto ao nível dos instrumentos orientadores da RSP em Moçambique, assim como nos dispositivos legais que regulam o processo de licenciamento de actividades económicas estão a ser cumpridos ou não.

Com base na abordagem desenvolvida por Polidano (2001) sobre o sucesso ou insucesso das reformas foi possível medir se o processo de licenciamento de actividades económicas está a cumprir ou não com todas as fases de execução, se está ou não a ser executado de forma simbólica, se os funcionários encarregues de executar o licenciamento de actividades económicas estão ou não sujeitos a pressões ou incentivos institucionais que lhes levam a tomar decisões erradas.

As evidências permitiram verificar se o processo de licenciamento de actividades económicas registou melhorias por estar a ser realizado pelo BAUPM.

3.2 Conceitos Chaves

Nesta secção apresentamos os principais conceitos, nomeadamente: Sector Público, Reforma do Sector Público, Avaliação, Eficácia e Eficiência. Alguns destes conceitos (eficácia e eficiência) são usados na construção do modelo de análise para a operacionalização da pesquisa.

3.2.1 Sector Público

O primeiro conceito a ter em consideração é o do Sector Público, pois, as reformas são desencadeadas ao nível deste sector.

Lane (2000, p.15-16) define o sector público como a actividade do Governo e suas consequências; como o processo decisório geral do Estado e seus resultados; ou consumo, investimento e transferências governamentais; mais ainda, como consumo e investimento governamental ou produção governamental.

Por sua vez, a EGRSP (2001-2011) define o Sector Público como o conjunto de instituições e agências que sendo directa ou indirectamente financiadas pelo Estado tem como objectivo final a provisão de bens e serviços públicos (CIRES, 2001).

Por extensão, o sector público é composto por órgãos, cuja existência ou poderes assentam na autoridade que lhes é conferida pelo Estado, em graus variados, por meio de algum processo formal (Ayee, 2008).

O conceito que se adequa a este estudo é o da EGRSP (2001-2011) porque o objecto em análise se enquadra no contexto em que esta definição faz *jus*. Mas também, permite levantar uma questão importante que norteia a discussão e análise do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, onde para além de procurar compreender a provisão do serviço de licenciamento de actividades económicas em si, também, procura analisar em que grau é realizado.

3.2.2 Reforma do Sector Público

O segundo conceito é o da Reforma do Sector Público. Várias são as perspectivas avançadas por diferentes autores em torno deste conceito.

O relatório da SIDA/Irish Aid (2013, p.3) define a reforma como sendo “um conjunto de actividades que visam melhorar a administração pública do Estado, seus papéis e funções, bem como a efectividade e eficiência das suas principais instituições na prestação de serviço público de forma sistêmica e sustentável”.

Pollitt e Bouckaert (2011, p.2); Boyne *et al.* (2003, p.3) referem que “a reforma do sector público consiste em mudanças deliberadas na estrutura e nos processos das organizações do sector público, com o objectivo de fazer com que funcionem melhor”.

Dror (1976) citado por Boyne *et al.* (2003, p.3) sublinha que a reforma é “uma actividade directiva e consciente, e não uma classificação pós-facto de fenómenos de mudanças administrativas”.

Por isso, Boyne *et al.* (2003, p.3) alertam que “a reforma deve ser distinguida de mera mudança que pode ser uma resposta espontânea dos funcionários públicos às novas circunstâncias, e não pode ser vista simplesmente na perspectiva *bottom-up*, esta envolve inevitavelmente os elementos do *top-down* impostos pelos actores seniores no processo político”.

A reforma significa o repensar de sistemas, procedimentos, estruturas organizacionais, capacidades humanas, gestão da informação, metodologias e ligações institucionais que dizem respeito a todo o desenvolvimento do processo (Alberti 2005, citado por *World Public Sector Report* 2010). Em outras palavras, quer dizer que a reforma é um processo de reajustamento das instituições do Estado para a necessidade de maior custo-eficácia, a qualidade, simplicidade e transparência (Alberti 2005, citado por *World Public Sector Report* 2010).

O conceito que se afigura importante para este estudo é o de Pollitt e Bouckaert (2011) porque orienta para uma ideia segundo a qual as estruturas e processos devem ser melhorados para o bom funcionamento das organizações públicas.

É com base nessa perspectiva, que se espera que o BAUPM tenha melhorado as suas estruturas e processos de modo que o licenciamento de actividades económicas seja efectuado de forma eficaz e eficiente.

3.2.3 Avaliação

O outro conceito importante é o da avaliação. Garcia (2001) citado por Trevisan e Van Bellen (2008, p.535-536) refere que avaliação pode ser considerada como uma operação para constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma acção empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Por outra, a avaliação também pode ser entendida como apreciação de uma intervenção de desenvolvimento em curso ou terminada. Esta deve incidir na lógica, concepção, implementação e nos resultados da intervenção (GIZ - FormPRO, 2011).

O propósito da avaliação é guiar os decisores, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correcções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (Costa e Castanhar, 2003 citados por Cunha, 2006).

Souza (2002, p.22) alerta que avaliação não se confunde com acompanhamento das acções governamentais, porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento, ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor.

Este autor refere ainda que outra questão importante na avaliação é a definição de critérios fundamentais para que possamos afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Contudo, esses critérios não são passíveis de uma tipologia, pois devem variar de acordo com a política que está sendo avaliada (Souza, 2002).

O conceito que é tomado em consideração neste trabalho é o da GIZ – FormPRO (2011), pois, a avaliação realizada permitiu-nos verificar o curso do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, se de facto está a ser efectuado de acordo com a lógica ou concepção.

3.2.4 Eficácia

Quando se aborda a questão da avaliação de reformas, o conceito de eficácia é indispensável.

Segundo Camargo e Guimarães (2013, p.138) eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade.

Cohen e Franco (1993) citados por Cavalcanti (s/d, p.10) consideram que “a eficácia diz respeito ao grau em que se alcançam os objectivos e metas do projecto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Por seu turno, Maia, Silva, Silva (2005, p.169) explicam que “a eficácia mede a competência do órgão ou instituição, de executar o projecto, em conformidade com as metas pré-estabelecidas, em termos do nível ou escala do produto ou serviço, da qualidade, dos custos e do tempo de execução previsto. Portanto, a eficácia está associada ao tempo de execução e custos de gestão”.

Este trabalho apoia-se nas explicações apresentadas por Cohen & Franco (1993) citados por Cavalcanti (s/d), e, Maia, Silva, Silva (2005) em torno do conceito de eficácia, pois nos permitiram captar dois aspectos importantes para avaliar o processo de licenciamento de actividades económicas: os objectivos previstos e o tempo de execução.

3.2.5 Eficiência

Outro conceito de extrema importância que é utilizado no âmbito da avaliação das reformas é o da eficiência.

Camargo e Guimarães (2013, p.137) referem que “a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente. A eficiência deve ser compreendida tanto qualitativa como quantitativamente”.

A eficiência é uma medição económica de como os *inputs* são convertidos em *outputs*, associada a forma de como as actividades devem ser realizadas por meio da utilização óptima dos recursos. Mede a “produtividade” do processo de implementação, respondendo ao como e quanto economicamente os recursos são convertidos em resultados (USAID, 2008).

Jackson (1982) citado por Boyne *et al.* (2003, p.16) refere que “os economistas geralmente distinguem dois conceitos de eficiência – a eficiência técnica e alocativa. A eficiência técnica é a proporção dos *inputs* de serviços para *outputs*, que são os bens ou serviços efectivamente produzidos por uma organização. A eficiência alocativa é a correspondência entre os *outputs* e as preferências do público”.

Para este trabalho, adoptamos o conceito de eficiência alocativa avançado por Jackson (1982) citado por Boyne *et al.* (2003), pois, permitiu-nos medir se de facto o processo de licenciamento de actividades económicas realizado pelo BAUPM vai de encontro das preferências dos utentes e dos agentes económicos (sector privado), tendo em conta que os preceitos da RSP em Moçambique definem que a prestação de serviços públicos tem que ter como finalidade, a satisfação do cidadão.

CAPÍTULO IV – ABORDAGEM METODOLÓGICA E TÉCNICA

4.1 Tipo de Pesquisa

O presente trabalho privilegiou uma abordagem fundamentalmente qualitativa, segundo Silva e Menezes (2005, p.20) neste tipo de pesquisa a interpretação dos fenómenos e a atribuição de significados são os aspectos básicos. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente (Silva e Menezes, 2005).

No presente estudo interpretamos o processo de licenciamento de actividades económicas efectuado pelo BAUPM e procuramos dar significado os dados colhidos.

4.2 Técnicas e instrumento de recolha de dados

Para esta pesquisa foram usadas as seguintes técnicas de recolha de dados: a análise documental, análise bibliográfica e entrevista.

4.2.1 Análise Documental

Zapeline e Zapeline (2013, p.124) referem que “a pesquisa nos documentos disponíveis é uma técnica extremamente importante para o pesquisador, uma vez que estes se constituem numa preciosa fonte de informação”.

A análise documental incidiu sobre os principais documentos que norteiam o processo de Reforma do Sector Público em Moçambique (EGRSP, 2001-2011; ERDAP, 2011-2025) visto que a pesquisa insere-se neste contexto; os relatórios de desempenho do BAUPM na prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas no período de 2008-2016, de modo analisar a dinâmica do processo; os decretos que regulam o licenciamento de actividades

económicas, especificamente nas áreas comercial, industrial e turística, para analisar se o que foi estabelecido ao nível da legislação está a ser cumprido ou não.

Analizamos ainda as Estratégias para a Melhoria do Ambiente de Negócios – EMAN I (2008-2012) e EMAN II (2013-2017) para compreender os aspectos relacionados com o processo de licenciamento de actividades económicas.

4.2.2 Análise bibliográfica

Para Marconi e Lakatos (2003, p.183) a finalidade da análise bibliográfica é de colocar o pesquisador em contacto directo com tudo o que foi escrito sobre o assunto.

Manzo (1971) citado por Marconi e Lakatos (2003, p.183) refere que a bibliografia pertinente oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente e tem por objectivo permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações (Trujillo, 1974 citado por Marconi e Lakatos, 2003).

A análise bibliográfica permitiu-nos compreender o processo de reformas no geral, e em Moçambique em particular, a partir dos registos existentes na literatura, publicados em forma de livros e artigos, o que de certa forma ajudou-nos a enquadrar o assunto em questão, principalmente na componente da avaliação das reformas.

4.2.3 Entrevista

O processo de recolha de dados foi feito através da entrevista, e de acordo com Gil (1995) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.114) “a entrevista é uma técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objectivo de obtenção dos dados que interessam à investigação”.

Para este estudo, as entrevistas foram realizadas com os informantes que julgamos serem os apropriados para conceder a informação necessária. Para a sua realização foi utilizado o guião de entrevista com perguntas pré-formuladas na lógica de entrevista semi-estruturada, conforme explica May (2004) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.117) “o entrevistador prepara uma lista padronizada de perguntas, mas acrescenta, em cada entrevista que conduzir, perguntas adicionais que porventura permitam atingir os objectivos, de acordo com os comentários e as respostas do entrevistado, dando maior liberdade e flexibilidade para o entrevistador, que poderá buscar maior esclarecimento junto ao entrevistado ou sondar suas respostas”.

As entrevistas realizadas permitiram colher as diferentes perspectivas sobre o objecto em estudo, a partir das informações fornecidas pelos entrevistados. Permitiram ainda, ter uma maior dimensão sobre o processo de licenciamento de actividades económicas, os avanços registados e os constrangimentos enfrentados, seja ao nível da tramitação e celeridade processual ou mesmo a não materialização dos aspectos discutidos entre o governo e o sector privado para a melhoria do processo.

4.3 Tipo de Amostragem

Para este estudo adoptamos uma amostragem não-probabilística, que no entender de Malhotra (2001) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.101) este tipo de amostragem depende do critério do pesquisador, confiando no julgamento deste para a produção de uma amostra fiel à população.

É através desta perspectiva que definimos dois tipos de amostragem não-probabilística: amostragem propositada ou intencional e amostragem por acessibilidade.

Gil (1995), May (2004) citados por Zapeline e Zapeline (2013, p.103) referem que na amostragem propositada ou intencional a amostra é seleccionada de acordo com uma determinada característica, definida previamente pelo pesquisador.

Foi por meio deste tipo de amostragem que seleccionamos um grupo de funcionários do BAUPM que consideramos importantes para a pesquisa. Neste caso, o Director Executivo do BAUPM, a Substituta da Chefe dos Serviços de Licenciamento de Actividades Económicas e os funcionários afectos ao Sector de Licenciamento de Actividades Económicas.

Ainda por meio deste tipo de amostragem foi possível seleccionar um representante do sector privado ao nível da Província de Maputo, de modo a colhermos a sensibilidade do sector privado em torno desta matéria. Assim, a escolha recaiu para o Gestor do Conselho Empresarial Provincial (CEP – Província de Maputo) – que é um órgão de extensão da CTA que responde pelos interesses do sector privado a nível provincial.

De seguida, recorreremos a amostragem por acessibilidade, que segundo Gil (1995) e May (2004) citados por Zapeline e Zapeline (2013, p.103) neste tipo de amostragem o pesquisador selecciona os elementos simplesmente porque eles são acessíveis, e pressupõe que os mesmos sejam representativos.

Partindo desta premissa, foi possível seleccionar os utentes que procuram pelos serviços de licenciamento de actividades económicas no BAUPM e colher as suas percepções em torno deste assunto.

Com base nos dois tipos de amostragem não-probabilística constituímos a amostra geral composta por 16 pessoas, dos quais 1 Director Executivo, 1 Substituta da Chefe dos Serviços de Licenciamento de Actividades Económicas, 3 funcionários do Sector de Licenciamento de Actividades Económicas, 1 Gestor do Conselho Empresarial Provincial e 10 utentes. As entrevistas foram conduzidas com base na amostra seleccionada.

4.4 Modelo de Análise

Este modelo de análise foi construído a partir dos elementos discutidos na revisão da literatura, no quadro teórico e nos conceitos-chave seleccionados para a operacionalização da pesquisa. O

modelo de análise está estruturado em conceitos, dimensões e indicadores, conforme ilustra a tabela abaixo.

Conceito	Dimensão	Indicadores
Eficácia	Prestação de Serviço de licenciamento de actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Tempo de execução, - Objectivos alcançados.
Eficiência	Prestação de Serviço de licenciamento de actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Número de processos tramitados em média por dia; - Celeridade na tramitação processual; - Qualidade no atendimento; - Preferência do público.

O recurso às abordagens desenvolvidas por Cohen e Franco (1993) citados por Cavalcanti (s/d); Maia, Silva, Silva (2005) permitiu-nos tomar em consideração alguns aspectos úteis sobre o conceito de eficácia, e na prática foi possível medir, por exemplo, se os objectivos traçados para o processo de licenciamento de actividades económicas estão a ser alcançados ou não, se o tempo de execução tal como previsto na legislação que regula o processo de licenciamento de actividades económicas está a ser observado ou não. A ideia foi de procurar saber quanto tempo se leva em média para tramitar os processos de licenciamento de actividades económicas, desde a submissão do pedido até o dia de levantamento do álvora.

No que tange a eficiência, na dimensão de prestação de serviços de licenciamento de actividades económicas, analisamos o número de processos tramitados em média por dia, se há ou não celeridade na tramitação dos processos, se há ou não qualidade no atendimento dos cidadãos, e por último, se o processo de licenciamento de actividades económicas é realizado de acordo com a preferência do público ou não, neste caso, utentes e agentes económicos (representados pelo sector privado).

Um dos aspectos importante em torno do conceito da eficiência, especificamente a eficiência alocativa, foi defendido por Jackson (1982) citado por Boyne *et al.* (2003) onde aponta a necessidade do produto da reforma satisfazer as necessidades do cliente durante o processo de implementação. Para o caso do licenciamento de actividades económicas no BAUPM, o exercício consistiu em medir se a forma como este serviço é executado vai ao encontro das expectativas dos cidadãos.

4.5 Estudo de Caso

Esta pesquisa enquadra-se na lógica de um estudo de caso, como observa Roesch (1999) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.153) que “é uma estratégia de investigação de um fenómeno em profundidade, no contexto em que se verifica, e buscando compreender os processos que o compõem, facilitando ainda uma compreensão do fenómeno sob diversos ângulos”.

Assim, o cerne deste trabalho foi de pesquisar o processo de licenciamento de actividades económicas e enquadrámos na componente da melhoria de prestação de serviços como um dos desígnios da reforma do sector público em Moçambique.

A partir de dois ângulos ou critérios (eficácia e eficiência) procuramos compreender o processo de licenciamento de actividades económicas em profundidade, sobretudo, a forma como está a ser efectuada, os constrangimentos enfrentados e os desafios existentes.

Por outra, Yin (1984) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.153-154) considera que “um estudo de caso deve pesquisar o “como” e o “por quê” de um fenómeno contemporâneo, em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a colecta e a análise de dados”.

Nesse sentido, procuramos compreender por que é que o licenciamento de actividades económicas mesmo estando a ser prestado num contexto de reforma, onde se verifica uma aprovação sucessiva da legislação que regula o processo, e estando a ser efectuado nos BAUs – que são considerados como mecanismos eficientes e eficazes de prestação de serviços (Decreto n.º 14/2007 de 30 de Maio) ainda não responde cabalmente as expectativas ou anseios tanto dos utentes assim como dos agentes económicos (sector privado).

Para medir a eficácia e eficiência na prestação de serviços de licenciamento de actividades económicas tomamos em consideração os indicadores definidos no modelo de análise, mas no acto das entrevistas recolhemos mais dados o que nos permitiu ter uma maior compreensão sobre o processo de licenciamento de actividades económicas realizado no BAUPM.

As fontes de evidências desta pesquisa foram constituídas pelos funcionários do BAUPM, pelos utentes e pelo Gestor do CEP (Província de Maputo) o que nos permitiu fazer uma confrontação dos dados colhidos.

Chizzotti (2006) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.94) realça que “ao trabalhar um caso, o pesquisador está investigando uma realidade específica, o que dificulta sua generalização para outras realidades”.

O argumento de Chizzotti (2006) citado por Zapeline e Zapeline (2013, p.94) nos alerta que os resultados obtidos por meio desta pesquisa somente têm valor para a realidade investigada, neste caso, o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, o que significa que estes resultados não são aplicáveis e nem podem ser extrapolados para um contexto diferente, mesmo que o processo de licenciamento de actividades económicas realizado por outros BAUs esteja a registar algumas similaridades com o que se constatou no BAUPM.

4.6 Tipo de Avaliação

A incidência deste estudo é avaliação do processo, tal como descreve Nachmías (1979) citado por Figueiredo & Figueiredo (1986, p.110-111) este tipo de avaliação visa aferir a eficácia, se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as directrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas.

Miranda (2013, p.19) sustenta que “a avaliação do processo corresponde ao acompanhamento da execução. Diz respeito à dimensão da gestão e tem por finalidade julgar se a intervenção está sendo implementada como foi planejada; se a população-alvo está sendo atingida; se o cronograma está sendo cumprido; ou, ainda, se os recursos estão sendo usados com eficiência”.

Este acompanhamento do processo de implementação fornece cada vez mais aos responsáveis políticos, partes interessadas e gestores, ferramentas para avaliar a maneira em que um programa está sendo desenvolvido, de modo que esta informação possa ser usada para corrigir e/ou controlar o processo de execução da política de forma mais eficaz (Parsons, 1995).

Por meio deste tipo de avaliação foi possível medir se o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM está a ser executado tal como tinha sido previsto.

Através da informação recolhida foi possível produzir recomendações que poderão ser úteis para correcção das fragilidades registadas no processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Caracterização do BAU da Província de Maputo

O Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo (BAUPM) foi criado em Abril de 2005 e em 2010 começou a funcionar como Unidade Orgânica.

O BAUPM está estruturado da seguinte forma:

- 1 Director Executivo;
- 1 Secretário Executivo;
- 1 Chefe dos Serviços de Licenciamento e Prestação de Serviços;
- 1 Chefe dos Serviços de Administração, Finanças e Recursos Humanos;
- 1 Chefe dos Serviços de Planeamento, Estatística e Cadastro;
- 1 Chefe dos Serviços de Informática.

Actualmente o BAUPM possui um total de 32 funcionários. Este número inclui os técnicos dos serviços complementares, especificamente:

- Direcção Provincial de Agricultura e Segurança Alimentar;
- Direcção Provincial da Juventude e Desportos;
- Direcção Provincial do Trabalho, Emprego e Segurança Social;
- Direcção Provincial da Saúde;
- Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural;
- Serviço Nacional de Salvação Pública (SENSAP);
- Serviço de Registos e Notariado;
- Serviços de Migração.

Os serviços prestados no BAUPM são os seguintes:

- Serviços de Licenciamento;
- Serviços de Registo e Notariado;
- Serviços de Migração.

A principal actividade desenvolvida pelo BAUPM é o licenciamento de actividades económicas, especificamente, o licenciamento da actividade comercial e industrial.

Para a licenciamento da actividade comercial, o BAUPM emite dois tipos de licença: licença simplificada e normal².

Em relação ao licenciamento industrial, o BAUPM emite alvarás para indústrias de micro³ e pequena dimensão⁴. A emissão da licença para o exercício da actividade industrial passa em primeiro lugar pela realização de vistoria⁵.

As vistorias são feitas por Comissões Intersectoriais⁶ quando se trata de indústrias de produtos alimentares e químicos.

O BAUPM também instrui processos para o licenciamento de actividades da área do turismo, desde o alojamento, restauração e bebidas. Esta actividade é feita mediante a realização de vistoria e emissão de pareceres.

² O tempo previsto para emissão da licença simplificada é de 1 dia, e para a licença normal é de 8 dias (dados fornecidos por uma funcionária do BAUPM - entrevista realizada no dia 11/04/2017).

³ Indústria de Micro Dimensão tem que ter um investimento inicial inferior a 750.000,00 Mt, potência instalada ou a instalar (KvA) inferior a 10, número de trabalhadores inferior a 5 (Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio).

⁴ Indústria de Pequena Dimensão tem que ter um investimento inicial igual ou superior a 750.000, 00 Mt, potência instalada ou a instalar (KvA) igual ou superior a 10, número de trabalhadores de 5 a 49 (Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio).

⁵ A vistoria visa o apuramento das condições técnico-funcionais próprias de cada actividade e as de salubridade nos locais de trabalho, bem como as de higiene, comodidade, segurança pública e dos trabalhadores (Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio)

⁶ As Comissões Intersectoriais são constituídas por técnicos da entidade licenciadora, um representante do sector de Saúde, um representante do sector de Ambiente, um representante de sector de Trabalho, um representante do sector das Obras Públicas, um representante do Serviço Nacional de Salvação Pública (SENSAP) e outros cuja inclusão se justifique em razão da matéria (Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto, Decreto n.º 97/2013 de 31 de Dezembro, Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio).

O Sector de Licenciamento e Prestação de Serviços possui 5 funcionários, 1 Chefe do Sector e 4 técnicos. Destes técnicos, 3 estão afectos ao *front office*, onde é feito o atendimento ao público, entrada dos processos, inserção dos dados no sistema e entrega dos álvaras, 1 está afecto ao *back office*, onde é feito a triagem dos processos inseridos no sistema, instrução dos processos, participação nas actividades de vistoria, elaboração de informações propostas que seguem para o parecer do Chefe do Sector e posteriormente o despacho junto do Director Executivo.

O BAUPM possui um Centro de Desenvolvimento Empresarial que foi criado em 2015 que presta assistência de várias ordens, desde a obtenção de crédito, formação aos novos empreendedores para melhor implementação e gestão dos seus projectos.

A coordenação e monitoria das actividades do BAUPM são feitas com base na averiguação do cumprimento do plano anual de actividades que é analisado nas reuniões do Colectivo de Direcção, onde participam os Chefes dos Serviços e os funcionários dos serviços complementares.

Além disso, o Director Executivo do BAUPM realiza visitas rotineiras aos sectores para acompanhar o desenvolvimento das actividades.

5.2 Apresentação dos dados sobre as licenças emitidas e instruídas pelo BAUPM no período de 2008-2016

Nesta secção apresentamos os dados relativos ao número de licenças emitidas e instruídas para o exercício de actividades dos ramos comercial, industrial e turístico, ao nível da Província de Maputo.

De salientar que os dados referentes a este período (2008-2016) foram recolhidos por meio dos relatórios de actividades fornecidos pelo BAUPM, pela Direcção Provincial da Indústria e Comércio (DPIC) e pela Direcção Provincial da Cultura e Turismo (DPCT), visto que o BAUPM

não possui dados sobre o licenciamento comercial, industrial e turística no período anterior a 2013.

A análise destes dados é feita em dois momentos: primeiro, os dados são apresentados num quadro em termos numéricos por cada área de actividade e o respectivo período. Segundo, é feita a interpretação dos mesmos, o que permite compreender o licenciamento de actividades das áreas comercial, industrial e turística, efectuado de 2008 a 2016.

Quadro 1: Número de licenças emitidas no período de 2008 a 2016

Anos	Actividade Comercial		Actividade Industrial		Actividade Turística	
	Lic. Simplificada	Lic. Normal	Micro dimensão	Pequena Dimensão	Alojamento	Restauração
2008	1245	*	*	53	8	38
2009	3061	*	*	75	8	55
2010	339	*	80	113	11	53
2011	1628	*	120	60	17	26
2012	*	*	*	*	17	17
2013	562	*	86	*	24	42
2014	881	974	44	53	20	53
2015	282	1223	14	89	23	78
2016	210	892	13	116	36	112
Total	8208	3089	357	559	164	474

Legenda:

Lic. = Licenciamento

* Não foi possível ter acesso aos dados referentes a este período por estes não constarem nos relatórios.

Fonte: Dados sistematizados pelo autor com base nos relatórios do BAUPM, DPIC, DPCT.

Nesta secção, analisamos o número de licenças emitidas em cada área de actividade mostrando de forma comparativa os momentos de pico e de decréscimo.

Assim, em relação a actividade comercial, o licenciamento simplificado registou uma subida de 1245 para 3061 licenças emitidas, precisamente de 2008 a 2009, mas a partir dos anos de 2010 até 2016 notou-se um decréscimo em relação aos dois primeiros anos do período em análise, excepto o ano de 2011 que foram emitidas 1628 licenças.

No que diz respeito ao licenciamento normal, os dados facultados são referentes ao período de 2014-2016. Estes dados mostram que houve uma subida de 974 em 2014 para 1223 licenças emitidas em 2015, mas no ano de 2016 verificou-se um decréscimo para 894 licenças emitidas.

O licenciamento de actividades da área industrial, na componente de média dimensão registou uma subida no período de 2010 a 2011, de 80 para 120 licenças emitidas, mas a partir de 2013 o número de licenças emitidas baixou consideravelmente de 86 para 13 em 2016.

No que concerne a indústria de pequena dimensão, registou-se uma subida de 2008 para 2010, de 53 para 113 licenças emitidas, e a partir do ano de 2011 verificou-se uma descida, tendo sido emitidas 60 licenças, mas no ano de 2015 e 2016 voltou a se verificar uma subida de 89 para 116 licenças emitidas.

Na área turística, na componente de alojamento houve sempre uma tendência crescente de 2008 a 2016, que passou de 8 para 36 licenças instruídas e emitidas durante este período. O mesmo se verifica em relação a componente da restauração que registou um crescimento de 38 para 112 licenças instruídas e emitidas.

Apesar da falta de dados em alguns anos do período em análise, podemos considerar que de um modo geral houve um crescimento na emissão de licenças nas áreas comercial, industrial e na instrução dos processos para o licenciamento de actividades do ramo turístico. Isso significa que o desempenho do BAUPM na emissão e instrução dos processos de licenciamento de actividades económicas é aceitável, se tivermos em consideração a forma como funciona, os constrangimentos enfrentados e os desafios existentes. Mas se olharmos pelos objectivos que se pretendem alcançar com a sua criação, como mecanismo de prestação de serviços de forma

eficaz e eficiente, podemos considerar que ainda está muito longe de tal feito, por causa das razões apresentadas a seguir.

O BAUPM foi criado em 2005 o período da implementação da primeira fase (2001-2005) da RSP, e de acordo com a EGRSP (2001-2011) foi definido “um conjunto de medidas que pudessem produzir efeitos de curto prazo, visíveis e significativos, e que beneficiassem directamente a sociedade e o cidadão em particular, através de uma elevada qualidade dos serviços públicos” (CIRES, 2001, p.33-34).

Em 2010 começou a funcionar como Unidade Orgânica, este período representa a segunda fase (2006-2011) da RSP, tal como descreve a EGRSP (2001-2011) “nesta fase, o sector público deveria já apresentar novas características e funcionar qualitativamente melhor do que no início da reforma e apresentar novos padrões e valores que consubstanciassem, claramente uma mudança irreversível na missão do sector público – um sector público essencialmente virado para resultados e para o cidadão” (CIRES, 2001, p.12).

Volvidos cerca de onze anos após a sua criação e seis anos após a sua constituição em Unidade Orgânica, o BAUPM ainda não possui condições para o seu pleno desempenho, o que dificulta a realização das suas actividades no geral, e do licenciamento de actividades económicas, em particular.

O BAUPM não possui recursos humanos e materiais suficientes, isso compromete a tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas de forma célere.

O BAUPM não dispõe de um plano de capacitação para os funcionários no geral, e os do sector de licenciamento de actividades económicas em particular, isso contribui negativamente para o desenvolvimento das suas habilidades individuais e conseqüentemente o aumento da sua produtividade.

Este conjunto de factores cria constrangimentos no desempenho do BAUPM e compromete o alcance dos objectivos preconizados. Esta situação também tem efeitos na forma como o processo de licenciamento de actividade económico é executado.

Assim, na secção a seguir apresentamos uma avaliação detalhada do processo de licenciamento de actividades económicas realizado pelo BAUPM.

5.3 Avaliação do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM

A avaliação dos serviços de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, nas áreas comercial, industrial e turística foi feita com base nos critérios de eficácia e eficiência.

5.3.1 A questão da eficácia na prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas

É importante destacar que em todo e qualquer processo de prestação de serviços o tempo é um factor crucial que deve ser tomado em consideração constantemente. O cumprimento escrupuloso do tempo de execução constitui um elemento de transmissão de responsabilidade da entidade que presta os serviços, mas também, representa um sinal de valorização dos utentes.

Neste estudo, a questão do tempo de execução dos serviços foi analisada tomando em consideração o período que se leva em média para tramitar os processos de licenciamento de actividades económicas, desde o dia da submissão do pedido de licenciamento até ao dia do levantamento do alvara.

Em relação ao licenciamento de actividades da área comercial (licenciamento simplificado e normal) alguns utentes entrevistados explicaram a questão de cumprimento do tempo de execução nos seguintes termos: O primeiro utente disse, *“eu dei entrada o processo na segunda-feira (semana passada) e hoje (segunda-feira da semana seguinte) vim levantar o alvará”*. O segundo, *“para o processo que eu tratei tinham dito que o prazo para receber o alvará era de*

três dias, mas saiu dentro de dois dias”. O terceiro disse, “tratei um documento e tinham dito que dentro de oito dias eu teria o alvará, mas ontem ligaram para mim a dizer que o meu alvará já está pronto e podia vir levantar, o documento ficou pronto em três dias”⁷.

O número 1 do artigo 9 do Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto, referente ao regulamento do licenciamento da actividade comercial prevê que “a instrução do processo para o licenciamento de actividade comercial que não requer vistoria deve estar concluída, proferida a decisão e notificado o requerente no prazo de oito dias úteis a contar da data da submissão do pedido de licenciamento”.

O número 2 do mesmo artigo do referido decreto estabelece que “a instrução do processo que requer a realização de vistoria deve estar concluída, proferida a decisão e notificado o requerente no prazo de dez dias úteis a contar da data da submissão do pedido de licenciamento”.

Assim, a partir da análise dos dados avançados pelos utentes entrevistados e tomando em consideração os prazos estabelecidos no Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto referente ao regulamento do licenciamento da actividade comercial, pode-se considerar que há cumprimento do tempo de execução do licenciamento de actividades do ramo comercial no BAUPM.

Apesar disso, a informação que consta no relatório da avaliação da Evolução do Ambiente de Negócios em Moçambique (1996-2013) referente a avaliação da EMAN I (2008-2012) realizada em 2012 mostra que “o sector privado não concorda totalmente, e aponta que o licenciamento simplificado parece ser uma mudança significativa no papel, e supostamente é implementado como tal em Maputo, nalgumas províncias mantêm-se os mesmos procedimentos complexos, os atrasos, a obstrução burocrática e a corrupção” (CTA & ACIS, 2013, p.44).

Como se pode constatar, as opiniões acima avançadas mostram que há divergência sobre a interpretação do cumprimento do tempo e a forma de execução no licenciamento de actividades do ramo comercial. Isso significa que há necessidade de se alinhar as acções desenvolvidas no licenciamento de actividades do ramo comercial para que este problema seja ultrapassado.

⁷ Entrevistas realizadas entre os dias 05/04/2017 à 23/05/2017.

Esta posição leva-nos a concordar com a informação avançada pela ERDAP (2011-2025) onde destaca que “numa perspectiva de melhoria, os tempos de realização do serviço - tempo de resposta do expediente e tempo de espera para ser atendido – são as principais preocupações, devendo portanto ser aspectos a merecer especial atenção” (MFP, 2012, p.35-36).

Em relação ao licenciamento de actividades do ramo industrial e a instrução de processos para o licenciamento de actividades da área turística, constatou-se que o BAUPM não cumpre com o tempo de execução, como afirmaram alguns utentes entrevistados: o primeiro expressou-se da seguinte forma, “já tratei uma licença que levou quinze dias até mesmo um mês”, e o segundo dizia, “a primeira vez levei em média dois meses aproximadamente, mas o tempo estipulado era de quinze dias”⁸.

Segundo o Director Executivo do BAUPM “o não cumprimento do tempo de execução do licenciamento de actividades do ramo industrial e instrução de processos para o licenciamento de actividades da área turística explica-se pelo facto do tratamento dos processos destas duas áreas ser complementado por outros serviços desenvolvidos por outras entidades, especificamente, a emissão de pareceres, a concessão do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), a realização de vistoria, que são os primeiros requisitos exigidos para licenciar actividades dos ramos industrial e turístico”⁹.

Este pronunciamento mostra que não existe uma articulação eficiente entre as instituições intervenientes no processo de licenciamento de actividades económicas, isso tem implicações não só em relação ao cumprimento de prazos, como também, pela forma como é realizado o licenciamento de actividades do ramo industrial e a instrução dos processos para o licenciamento de actividades da área do turismo.

O Director Executivo do BAUPM referiu ainda que “a questão do incumprimento de prazos e falta de articulação entre as instituições intervenientes no processo de licenciamento de actividades económicas também está relacionada com a indisponibilidade dos técnicos de

⁸ Entrevistas realizadas entre os dias 05/04/2017 à 23/05/2017.

⁹ Entrevista realizada no dia 3/05/2017.

alguns sectores que compõem as Comissões Intersectoriais, o que contribui para o adiamento do período da realização das actividades de vistoria, alargando desse modo o período de emissão das licenças”¹⁰.

Uma informação idêntica foi avançada no relatório de levantamento para instalação do Projecto e-BAU, realizado pelo Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação – NOSI (2013, p.51) onde se constatou que “devido as dificuldades de comunicação entre a entidade instrutora e os elementos da comissão intersectorial, estes têm acesso ao processos de licenciamento de indústrias de pequena e micro dimensão apenas no momento da vistoria, o que constitui um constrangimento ao processo”.

Por exemplo, o número 1 do artigo 15 do Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio – Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial prevê que “a decisão sobre a autorização para a instalação de estabelecimentos industriais de média e pequena dimensão deve estar concluída num prazo máximo de cinco dias úteis a contar da data da recepção do pedido de instalação até à data de comunicação da decisão do requerente”.

Tendo em conta os dados avançados pelos utentes entrevistados, a posição manifestada pelo Director Executivo do BAUPM e a informação avançada no relatório do NOSI (2013, p.51) é evidente que o licenciamento de actividades do ramo industrial (pequena e média dimensão) não obedece os prazos estipulados no número 1 do artigo 15 do Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio, apesar do número 3 do mesmo artigo indicar que “os projectos cuja especificidade e complexidade requeiram a realização de diligências adicionais necessárias para a sua aprovação podem requerer mais tempo a ser definido na comunicação a ser feito ao requerente”.

O outro aspecto que contribui para o incumprimento de prazos está relacionado com a indisponibilidade de meios circulantes para a realização das actividades de vistoria, tal como referiu um funcionário entrevistado, “quando chega o momento da realização das vistorias, os técnicos do Sector de Licenciamento de Actividades Económicas do BAUPM informam aos utentes para criarem condições de transporte para a deslocação dos técnicos da Comissão

¹⁰ Idem

Intersectorial até ao local a fim de realizar a vistoria. As vezes, esta questão torna-se complicada porque nem todos os utentes possuem viaturas”¹¹.

Isso significa que enquanto não forem criadas as condições de transporte para a deslocação dos técnicos para a realização de actividades de vistoria, o utente espera por muito tempo, e isso compromete o tempo para a emissão das licenças.

Apesar de reconhecer a morosidade registada no licenciamento de actividades da área industrial e na instrução dos processos para o licenciamento de actividades do ramo turístico, o Director Executivo do BAUPM considerou que os objectivos traçados para o licenciamento de actividades económicas estão a ser cumpridos e explicou nos seguintes termos: *“podemos assumir que estamos atingir os objectivos que se pretendem com o processo de licenciamento de actividades económicas, visto que agora conseguimos prover serviços de licenciamento de actividades económicas de forma simplificada e célere”¹².*

No entanto, esta afirmação não é categórica, pois, os dados avançados acima, na vertente do cumprimento de prazos, com destaque para o licenciamento de actividades do ramo industrial e a instrução de processos para o licenciamento de actividades da área turística, mostram claramente que o licenciamento de actividades económicas não está atingir na plenitude os objectivos preconizados.

É importante que se melhore os procedimentos e as condições materiais para que o licenciamento de actividades do ramo industrial e a instrução de processos para o licenciamento de actividades da área turística sejam efectuados de forma efectiva pelo BAUPM.

¹¹ Entrevista realizada no dia 11/04/2017.

¹² Entrevista realizada no dia 3/05/2017.

5.3.2 A questão da eficiência na prestação de serviços de licenciamento de actividades económicas

Nesta secção abordamos sobre a eficiência, o segundo critério que adoptamos para avaliar o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

Assim, apuramos que por dia são tramitados em média 10 a 15 processos num período de 10 minutos para a tramitação de cada processo.

A título de exemplo, o relatório de balanço de actividades do BAUPM do ano de 2014 avança que foram tramitados 974 processos de licenciamento da actividade comercial, 97 da actividade industrial e 54 da actividade turística.

O relatório de balanço de actividades do BAUPM do ano de 2015 mostra que foram tramitados 1223 processos de licenciamento da actividade comercial, 103 da actividade industrial e 111 da actividade turística.

Da análise feita constatamos que a celeridade na tramitação processual é um factor crítico para o sucesso do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, tal como afirmaram os utentes entrevistados, *“a celeridade na tramitação processual verifica-se no momento da submissão do pedido de licenciamento, mas nos passos subsequentes regista-se uma morosidade, principalmente no acto do levantamento dos alvarás”*¹³.

Como se pode depreender, esta situação contraria o princípio que tinha sido estabelecido na EGRSP (2001-2011) e que continua válido na ERDAP (2011-2025) sobre a celeridade na prestação dos serviços, no geral, e no licenciamento de actividades económicas, em particular.

Os dados colhidos mostram que a falta de celeridade na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas deriva dos problemas existentes na inserção da informação na base de dados, pois, em alguns momentos o sistema oscila e há períodos em que o

¹³ Entrevistas realizadas entre os dias 05/04/2017 à 23/05/2017.

processo de licenciamento de actividades económicas fica paralisado devido a esta situação, tal como salientaram os funcionários entrevistados, “o processo de licenciamento de actividades económicas tem tido alguns constrangimentos por causa do sistema, as vezes ficamos dois, três ou mesmo quatro dias sem sistema e os documentos têm que ser inseridos na base de dados. Isso afecta também a reserva de nome e dessa forma não se pode avançar com o processo de licenciamento de actividades económicas”¹⁴.

Ao mesmo tempo, o Director Executivo do BAUPM reconheceu que a oscilação do sistema compromete a realização das actividades, mas explicou que, “a oscilação pode não ser necessariamente com o sistema de licenciamento de actividades económicas porque cada sector complementar tem o seu sistema e os mesmos não se comunicam, é o que provavelmente esteja a causar este problema”¹⁵.

Além disso, constatamos que a plataforma para a inserção dos dados também apresenta alguns problemas relacionados com a sua concepção. Por exemplo, existem empresas que solicitam três serviços: comércio a grosso, a retalho e prestação de serviços. Os dados são os mesmos apenas muda a actividade, mas para cada processo tem que se começar de novo com a inserção de dados, isso cria problemas na celeridade processual.

Dá análise feita, percebe-se que a conectividade dos sistemas para dar suporte ao processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM é ineficiente, e o projecto de concepção de uma base de dados uniformizada e integrada para concentrar e modernizar o licenciamento de actividades económicas, tal como previa a EMAN I (2008-2012) e EMAN II (2013-2017) ainda não está a ser operacionalizado de forma efectiva.

Esta situação persiste mesmo depois da ERDAP (2011-2025) ter definido como um dos objectivos estratégicos “a consolidação da utilização das tecnologias de informação e comunicação para a melhoria da prestação de serviços, integrando o conhecimento entre sectores e suportando a agilização de procedimentos” (MFP, 2012, p.43).

¹⁴ Entrevistas realizadas no dia 11/04/2017.

¹⁵ Entrevista realizada no dia 3/05/2017.

O relatório de levantamento para instalação do Projecto e-BAU realizado pelo NOSI (2013, p.5) avançou também que “para melhor servir o cidadão, melhorar a prestação das entidades envolvidas no processo e conseqüentemente tornar o processo mais célere e menos oneroso, é primordial que se implemente um sistema que integre as diferentes entidades públicas que, directa ou indirectamente, intervêm no processo de licenciamento de actividades económicas e que se optimize os procedimentos hoje existentes”. “Este sistema possibilitará uma gestão partilhada e integrada de informação entre as diferentes instituições públicas, que passarão a ter acesso a uma fonte única de informação, eliminando inconsistências e duplicações, salvaguardando os papéis e responsabilidades institucionais de cada entidade” (NOSI, 2013, p.5).

Uma informação idêntica foi revelada por alguns utentes entrevistados que sugeriram a instalação de uma infra-estrutura tecnológica como alternativa ao sistema manual para o licenciamento de actividades económicas. Estes (utentes) sublinharam que isso pode ajudar na redução do tempo para a tramitação do expediente, evitar o excesso de burocracia e o processo de licenciamento de actividades económicas pode ser célere, tal como se descreve: “*com a tecnologia podemos acessar a plataforma e preencher o formulário e só viemos aqui no BAUPM com o comprovativo de pagamento para dar seguimento ao processo, isso poderia reduzir a morosidade na tramitação do expediente. Também pode-se pensar no futuro num sistema informatizado a funcionar em paralelo com o sistema manual desintegrando paulatinamente este último, e criar condições para assistência aos utentes que não conseguirem fazer o registo electronicamente*”¹⁶.

Esta posição manifestada pelos utentes mostra a necessidade de implementação de um sistema eficiente de partilha de informação para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas.

Portanto, os esforços desenvolvidos tendentes a acelerar a funcionalidade da plataforma de partilha de informação existente no BAUPM mostram-se insuficientes, e há que realçar que ao nível do BAUPM este serviço caracteriza-se por inúmeras fragilidades, o que contribui negativamente para o processo de licenciamento de actividades económicas.

¹⁶ Entrevistas realizadas entre os dias 05/04/2017 à 23/05/2017.

O outro aspecto que limita a fluidez do processo de licenciamento de actividades económica está relacionado com o atendimento dos cidadãos estrangeiros, tal como salientou uma funcionária entrevistada *“o parecer e a confirmação da legalidade dos DIREs (autorização de residência) dos cidadãos estrangeiros é feita na Sede dos Serviços de Migração, esse processo leva muito tempo e compromete o cumprimento dos prazos estabelecidos para a tramitação do processo e a concessão da licença”*¹⁷.

Ao nível do BAUPM constatou-se também o défice de recursos humanos para responder com a demanda. Em relação a este aspecto, a Substituta da Chefe dos Serviços de Licenciamento de Actividade Económicas no BAUPM referiu que, *“há necessidade de reforçar os técnicos, principalmente no back office, porque é um pouco complicado ter um técnico a responder para uma determinada área, se esse técnico se ausenta ou tem uma situação por resolver já é problema, o serviço fica paralisado”*¹⁸.

De igual modo, um funcionário do BAUPM afecto ao Sector de Licenciamento de Actividade Económicas explicou esta situação nos seguintes termos: *“na minha opinião, no back office não pode ter só uma pessoa para dar vazão aos processos da área comercial, industrial e turística, devia haver uma separação destas três áreas e ter um técnico para cada, e criar-se condições em termos de materiais para facilitar o trabalho, porque é muito trabalho para uma única pessoa estar a digitar processos da área de comércio, indústria e turística. E se no back office também tivesse duas pessoas para tratar de questões sobre informação proposta os processos seriam céleres”*¹⁹.

No que diz respeito ao atendimento dos utentes, verificamos que há uma inter-ajuda entre os funcionários afectos ao sector de licenciamento de actividades económicas, tal como referiu uma funcionária entrevistada, *“na ausência de um funcionário do front office o do back office o substitui para atendimento normal dos utentes, mas o mesmo não se verifica no manuseamento do sistema, tanto para a inserção assim como para triagem dos dados, visto que cada*

¹⁷ Entrevista realizada no dia 11/04/2017.

¹⁸ Entrevista realizada no dia 06/04/2017.

¹⁹ Entrevista realizada no dia 11/04/2017.

funcionário possui um perfil ao nível da plataforma, o que significa que cada técnico responde exclusivamente pelo seu trabalho”²⁰

Além disso, foi possível apurar que no BAUPM não existe um plano de capacitação para os funcionários ligados ao sector de licenciamento de actividades económicas, isso cria um défice no desenvolvimento das suas habilidades e aprimoramento dos procedimentos para o tratamento dos processos. Os funcionários entrevistados explicaram esta questão nos seguintes termos, a primeira disse *“só tive uma formação, mas já faz tempo. Estou aqui desde 2010. A formação foi especificamente em matérias de licenciamento, os decretos”*; o segundo expressou-se da seguinte forma, *“entrei aqui no BAUPM em 2007 e só tive duas formações logo que cheguei. Uma foi sobre boas práticas de atendimento e outra foi sobre o estudo dos decretos”*; a terceira disse, *“nunca tive capacitação nem para trabalhar no BAUPM nem para a inserção dos dados. A única instrução que tivemos foi dos técnicos do INTIC quando se fez o lançamento da plataforma para Província de Maputo, eles vieram dar uma pequena formação como trabalhar na plataforma. O BAUPM devia apostar mais na formação dos seus quadros, na capacitação, porque dia após dia a tecnologia está a evoluir, mas não há esse acompanhamento por parte da formação para poder responder a dinâmica”²¹*.

Com os pronunciamentos acima, fica evidente que no BAUPM não existe capacidade em termos de técnicos com habilidades desenvolvidas para dar resposta aos processos de licenciamento de actividades económicas.

Tal como consta no relatório de Avaliação da Evolução do Ambiente de Negócios em Moçambique (1996-2013) elaborado pela CTA & ACIS (2013) onde um entrevistado (BEE – Entrevistado 6) se expressou nos seguintes termos: *“o processo de licenciamento: hoje está bastante mais facilitado, diz-se que em 24 h consegue-se o licenciamento, mas se de facto alguém quiser uma licença para abrir uma empresa não vai consegui-la em 24h. Tem uma série de coisas a volta que não permitem que isso aconteça. Então o que significa? Que o processo está aparentemente facilitado. O BAÚ criou uma facilidade enorme mas quando se vai lá, as*

²⁰ Entrevista realizada no dia 11/04/2017.

²¹ Entrevistas realizadas no dia 11/04/2017.

peessoas que estão lá a funcionar não estão preparadas para dar essa informação de forma a facilitar-te”.

O outro aspecto que cria constrangimentos ao processo de licenciamento de actividades económicas e influencia na falta de celeridade dos expedientes está relacionado com o comportamento desviante de alguns funcionários do BAUPM afectos ao Sector de Licenciamento de Actividades Económicas, que se traduz na prática de actos de corrupção²², tal como explicou o Director Executivo do BAUPM, *“é preciso definir métodos de selecção dos funcionários para trabalhar no BAUPM, assim como no sector de licenciamento, porque alguma coisa deve ser aprofundada. É preciso conhecer bem a pessoa que está para entrar no BAU, muito mais por causa dos aspectos de corrupção, há pessoas que vem para aqui enquanto já são viciados”*²³.

Este facto foi confirmado pelo Gestor do Conselho Empresarial Provincial (CEP) que se referiu nos seguintes termos: *“a corrupção está a ser cada vez mais normal e o BAUPM não escapa, isso em regra é que determina a morosidade do processo de licenciamento. Por exemplo, se eu vou ter lá com um funcionário, vou fazer meu pedido de emissão licença e o prazo que é estipulado por lei não é cumprido e o funcionário diz, se queres que tua licença seja rápida tens que dar qualquer coisa. O CEP tem essas informações por via dos associados. Já fizemos chegar essa preocupação nos fóruns de diálogo com o Governo, mas a resposta é sempre de que o problema será resolvido, mas esses casos não têm tido solução, por isso, até hoje as questões de corrupção prevalecem”*²⁴.

Em relação ao tratamento dos casos de corrupção identificados envolvendo os funcionários do BAUPM ligados ao Sector de Licenciamento de Actividades Económicas, o Director Executivo

²² Shah e Schacter (2004, p.41) classificam este tipo de corrupção como pequena corrupção administrativa ou burocrática, onde muitos actos corruptos são transacções isoladas, efectuadas de forma individual por funcionários públicos, que usam a sua posição para exigir por exemplo, subornos e propinas, desviar os fundos públicos, ou conceder favores em troca de considerações pessoais. Tais actos são muitas vezes referidos como pequena corrupção embora, no global pode estar envolvida uma quantidade substancial de recursos públicos (Shah e Schacter, 2004).

²³ Entrevista realizada no dia 3/05/2017.

²⁴ Entrevista realizada no dia 06/09/2017.

do BAUPM explicou que, “*admitimos um funcionário num concurso que abrimos há anos mas já foi expulso. Foi aprovado com boa nota e aqui no BAUPM era um dos funcionários mais prestativo, intervia em quase todos os sectores, mas tinha esse lado de dinheiro, acabou sendo expulso*”²⁵.

Esta posição é sustentada pelos dados tornados públicos pelo Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) onde mostram que em 2014, um total de 708 funcionários, afectos aos diferentes sectores da administração pública a nível nacional, foram-lhes impostos processos disciplinares e de seguida expulsos na sequência de prática de actos inapropriados, com maior destaque a corrupção²⁶.

Por sua vez, o Gabinete Central do Combate a Corrupção (GCCC) referiu que nos últimos cinco anos foram tramitados 3806 processos-crime e acusados 1628 funcionários. No mesmo período foram julgados 474 agentes do Estado, alguns por prática de corrupção. Nesses processos estiveram envolvidos maioritariamente funcionários que no exercício das suas funções receberam subornos e usaram indevidamente e em benefício próprio, recursos materiais e financeiras postos à sua disposição para o interesse público²⁷.

O Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique produzido pelo Centro de Integridade Pública (CIP) em 2009 apresentou a nova dinâmica de responsabilização disciplinar na Função Pública, onde destacou que não basta a instauração e aplicação de medidas disciplinares contra funcionários do Estado, é preciso que sobre os mesmos sejam instaurados procedimento criminais ou de natureza civil para efeitos de indemnização ao Estado ou a terceiros lesados pelo comportamento desviante de funcionários ou agentes do Estado. O que está acontecer agora é que começou-se a respeitar o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) que estabelecia que o procedimento disciplinar é independente do criminal

²⁵ Entrevista realizada no dia 3/05/2017.

²⁶<http://jornaldomingo.co.mz/index.php/nacional/6472-mais-de-700-funcionarios-expulsos-do-estado-em-2014>.

Acessado a 13 de Setembro de 2017

²⁷ Idem.

ou civil, isto é, sobre o mesmo funcionário e na mesma altura podem ser instaurados um processo disciplinar, um criminal e outro civil (CIP, 2009, p.21).

Apesar da existência de comandos legais, quer por meio EGFAE, quer por meio da legislação específica sobre o combate a corrupção, e a ERDAP (2011-2025) ter definido como um dos desafios “o reforço da responsabilização disciplinar e criminal de funcionários e agentes do Estado envolvidos em actos de corrupção” (MFP, 2012, p.78), o caso revelado pelo Director Executivo do BAUPM não teve o devido tratamento, isto é, o funcionário somente foi expulso, não lhe foi instaurado um processo criminal, o que mostra que ainda há desafios no que concerne a aplicação severa da lei.

Entretanto, apesar dos constrangimentos existentes, os utentes entrevistados, assim como o Gestor do CEP consideram aceitável a forma como decorre o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, porque há uma redução das distâncias que percorriam anteriormente para tratar os documentos necessários nas diversas instituições localizadas em espaços diferentes, agora encontram todos serviços no mesmo sítio, o que facilita o registo dos seus negócios.

Por outra, destaca-se a qualidade no atendimento prestado pelos funcionários afectos ao Sector de Licenciamento de Actividades Económicas no BAUPM como um aspecto positivo, tal como referiram alguns utentes entrevistados: *“os funcionarios são eficientes no tratamento dos documentos e sabem atender os utentes, são simpáticos e atenciosos, se preocupam com as pessoas e estão sempre dispostos a ajudar, trocam contactos com os utentes para os comunicar sobre a emissão dos seus álvaras e os utentes se dirigem ao balcão para poder fazer o levantamento dos mesmos”*²⁸.

Como foi possível constatar, o licenciamento de actividades económicas no BAUPM é efectuado com inúmeras deficiências. É notório que este serviço está a ser realizado à margem dos instrumentos legais que regulam o processo e sem tomar em consideração as directrizes

²⁸ Entrevistas realizadas entre os dias 05/04/2017 à 23/05/2017.

emanadas nos instrumentos orientadores da RSP em Moçambique, especificamente a EGRSP (2001-2011) e ERDAP (2011-2025).

5.4 Análise crítica dos resultados

Neste trabalho procuramos avaliar o processo de licenciamento de actividades económicas tendo como recurso o BAUPM. Os dados colhidos mostram que o processo de licenciamento de actividades económicas não está a ser efectuado de forma eficaz nem eficiente, principalmente o licenciamento das actividades do ramo industrial e a instrução de processos para o licenciamento de actividades da área turística.

A oscilação do sistema para a inserção de dados e a falta de interconectividade das plataformas informáticas instaladas constituem os grandes constrangimentos para a celeridade na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, apesar da EMAN I (2008-2012) ter alertado que a concepção de uma base de dados partilhável entre instituições com actividades afins, constituiria um avanço importante na redução de requisitos e celeridade processual, dado que em muitos casos, são solicitados documentos idênticos (Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio) e a EMAN II (2013-2017, p.4) ter definido como uma das principais linhas de força “a consagração do e-BAÚ (Balcão de Atendimento Único electrónico) como plataforma informática integrada e base de dados para concentrar o licenciamento das actividades económicas”.

De acordo com o relatório do NOSI (2013, p.9) “a aplicação do e-BAU levaria sem dúvida à simplificação de procedimentos, a uma maior eficiência de todo o processo de licenciamento industrial e comercial, todo o ciclo de vida do licenciamento industrial e comercial estaria informatizado e poderia ser acedido em tempo real através de uma janela única, economizando o tempo e o esforço dos cidadãos/empresas e instituições em aceder às informações e serviços”.

Apesar dos esforços desenvolvidos na provisão de infra-estruturas de suporte para a execução do processo de licenciamento de actividades económicas, há que salientar que pelo menos até ao

momento o e-BAÚ ainda não funciona de forma consistente no BAUPM. Há necessidade de se aprofundar a implementação do e-BAU, pois, revela-se uma plataforma extremamente importante para o processo de licenciamento de actividades económicas, sobretudo, para a redução do tempo e celeridade na tramitação dos processos.

Tal como refere a CTA (2016, p.32) “este é um dos problemas sujeito a reforma, pois, o uso excessivo de processos manuais quando estamos na era da informação é um facto que propicia enchentes e práticas de corrupção”.

O outro aspecto que cria constrangimentos na celeridade da tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas no BAUPM está relacionado com a falta de articulação da Comissão Intersectorial para a realização de vistorias e emissão de pareceres.

Em relação a realização de vistorias e emissão de pareceres é importante destacar que a lei concede uma clara responsabilidade a entidade licenciadora e instrutora dos processos de licenciamento de actividades económicas.

Por exemplo, o n.º 2 do artigo 8 do Decreto n.º 34/2013 de 2 de Agosto (Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial) estabelece que “a vistoria é realizada por uma comissão que integra representantes da autoridade licenciadora que a preside”. O mesmo se verifica no n.º 3 do artigo 16 do Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio (Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial) que avança que “a entidade instrutora em articulação com a comissão intersectorial deve dirigir os serviços de vistoria, promovendo a sua realização no prazo de seis dias úteis após a apresentação do respectivo pedido ”.

O mesmo pode se dizer em relação a emissão de pareceres para o licenciamento de actividades do ramo turístico, por exemplo, o n.º 1 do artigo 30 do Decreto n.º 97/2013 de 31 de Dezembro destaca que “no exercício da actividade licenciadora os órgãos do Estado responsáveis pela instrução do processo devem solicitar pareceres às instituições com competências específicas nas diversas matérias, designadamente as de carácter urbanístico, sanitário, construção, engenharia e

arquitectura, segurança contra incêndios, segurança pública, acção ambiental, e de património histórico e cultural”.

Além disso, o artigo 31 do mesmo decreto estabelece que “quando houver lugar a intervenção de outras entidades ou serviços e os pareceres não tiverem sido emitidos em reunião conjunta, no prazo de quatro dias úteis contados a partir da data de recepção, o órgão competente para a instrução do processo deve pronunciar-se no prazo de cinco dias úteis, a contar da última comunicação recebida”.

Por isso, é importante que o BAUPM tome em consideração a sua posição neste processo para que haja uma melhor articulação ao nível da Comissão Intersectorial. Tal como destacou a EMAN I (2008-2012) que “na sua generalidade, os processos de licenciamento são interligados, e alguns passos são interdependentes de actos localizados noutras instituições, daí que se torne importante a criação e funcionamento adequado de comissões intersectoriais. Estas comissões desempenham um papel importante na análise de projectos e vistoria, actos que antecedem a emissão da maioria dos alvarás” (Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio, p.5).

O défice existente em recursos humanos, em termos de número de funcionários com habilidades desenvolvidas para responder com a demanda é outro problema que influencia negativamente a celeridade na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

O número de técnicos afectos ao *back office* não permite dar vazão ao volume de processos tramitados sobre o licenciamento de actividades económicas nos três ramos (comercial, industrial e turístico). Aliado a isso, está a falta de meios circulantes que constitui também um grande constrangimento para a realização de vistorias.

Tendo em conta que o licenciamento de actividades económicas é o serviço mais solicitado no BAUPM é importante a criação de condições ao nível dos recursos humanos e materiais, de modo que o processo seja efectuado de forma eficaz e eficiente.

O processo de licenciamento de actividades económicas também é manchado por actos de corrupção protagonizados por alguns funcionários do BAUPM. O caso revelado nas informações fornecidas durante a fase da entrevista com o Director Executivo do BAUPM mostra que a corrupção é um fenómeno preocupante, sobretudo, a chamada pequena corrupção que enferma a maior parte das instituições públicas e que é praticada pelo maior número de funcionários, conforme os dados revelados acima pelo MAEFP e pelo GCCC.

De acordo com a EGRSP (2001-2011) a corrupção inibe o desenvolvimento do sector privado, afasta os investimentos externos e coloca em risco a própria continuidade da ajuda e cooperação internacionais. Reduz seriamente o grau de confiança dos cidadãos no Governo e nas instituições do Estado. Afecta a legitimidade e legalidade dos actos administrativos do sistema governativo e prejudica, na essência, a efectividade e os resultados concretos das políticas públicas (CIRES, 2001, p.13).

Por isso, esta estratégia (EGRSP, 2001-2011) tinha definido o combate à corrupção como um dos grandes aspectos a tomar em consideração durante a fase da sua implementação. A ERDAP (2011-2025) mantém válido o objectivo definido pela EGRSP (2001-2011) referente ao combate à corrupção e na componente sobre o Reforço da Integridade na Administração Pública destaca que é necessário “reforçar a responsabilização disciplinar e criminal de funcionários e agentes do Estado envolvidos em actos de corrupção” (MFP, 2012, p.79).

Apesar das intenções manifestadas pela EGRSP (2001-2011) assim como pela ERDAP (2011-2025) a prática de corrupção no sector público persiste e os casos parecem estar a aumentar cada vez mais, o que mostra que há fragilidades no combate a este fenómeno. Os números revelados em 2014 pelo MAEFP e GCCC são o exemplo disso, e evidenciam que ainda existem desafios na administração pública moçambicana no que concerne o combate à corrupção.

Por isso, a Estratégia Anti-Corrupção (2006-2010) avançou que “o enfoque do Governo deve estar principalmente para a corrupção no sector público pois grande parte da economia depende da interacção entre a Administração Pública e o Sector Privado e grande parte dos cidadãos recorrem ao Sector Público para obterem serviços essenciais (CIRES, 2006, p.6).

Para tal, é importante que o Governo desenvolva acções preventivas criando um ambiente inibidor de práticas de corrupção, mas também aplique de forma severa as leis existentes para o combate à corrupção, sobretudo, a responsabilização disciplinar e criminal dos funcionários e agentes do Estado envolvidos em actos desta natureza.

O relatório da Booz Allen Hamilton (2002) citado pela CTA & ACIS (2013, p.44) fornece uma explicação possível: “Se a situação em Moçambique seguir o padrão comum e a pequena corrupção associada à burocracia for apenas um elo numa cadeia corrupta que liga funcionários a todos os níveis, tantos os chefes das agências como os funcionários públicos de nível mais baixo serão avessos a colaborar num esforço que procure identificar e corrigir condições específicas e que seja divulgado a um público amplo”.

Os aspectos expostos acima enquadram-se nas perspetivas teóricas apresentadas por Weiss (1998) citado por Ferlie, Lynn Jr. e Politt (2007) em relação a indentificação de situações que exigem acções correctivas no processo de implementação das reformas, e Chen (1990) citado por Boyne *et al.* (2003) sobre a forma como essas acções devem ser implementadas para o alcance dos objectivos desejados.

A partir dos aspectos já identificados é importante que o BAUPM, na qualidade de entidade licenciadora e instrutora dos processos de licenciamento de actividades económicas, desenvolva acções consentâneas com vista a corrigir e melhorar a prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas. Acredita-se que a conjugação de factores, tais como, a observância rigorosa da legislação aprovada para regular o processo de licenciamento de actividades económicas, a melhoria da articulação entre as diferentes instituições intervenientes no processo de licenciamento de actividades económicas, a melhoria da capacidade técnica e material de trabalho, pode ajudar na melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

Por isso, autores como Polidano (2001), Rezende (2004) abordam as questões que condicionam o sucesso ou insucesso das reformas e sublinham que é preciso procurar descobrir por que é que as reformas falham e o que pode ser feito em relação a isso.

Os dados da pesquisa também evidenciam alguns factores de risco que provocam efeitos negativos na execução do processo de licenciamento de actividades económicas. Recorrendo a abordagem descrita no relatório da SIDA/Irish Aid UK (2013) sobre Análise da Economia Política (AEP) (*Political Economy Analysis – PEA, em inglês*) foi possível compreender, por exemplo, que não existe cooperação e capacidade técnica (em termos de pessoal disponível) ao nível das instituições que compõem a Comissão Intersectorial para levar a cabo o processo de licenciamento de actividades económicas. É importante se repensar numa outra forma de funcionamento da Comissão Intersectorial, pode-se por exemplo, criar uma Comissão Intersectorial composta por técnicos que estejam a tempo inteiro no BAUPM, isso pode ajudar a ultrapassar a questão da indisponibilidade de técnicos de outras instituições quando são solicitados para a realização das vistorias.

O licenciamento de actividades económicas não está acompanhar as dinâmicas do processo de RSP em Moçambique, apesar dos esforços empreendidos pelos diferentes actores interessados no processo, especificamente o governo e sector privado para que o licenciamento de actividades económicas registasse melhorias no contexto da RSP.

Pela forma como o licenciamento de actividades económicas é realizado pelo BAUPM mostra que ainda não existe capacidade de resposta para os problemas apresentados pelo sector privado em particular, e pelos utentes no geral, sobre o licenciamento de negócios. É importante se redefinir a estratégia de actuação para a execução do licenciamento de actividades económicas.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.1 Conclusão

Este trabalho teve como foco *“Avaliação do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique: Um estudo de caso do Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo, no período compreendido entre 2008-2016”* e permitiu concluir que o licenciamento de actividades económicas ainda não registou melhorias, mesmo estando ser efectuado no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique.

Ainda verificam-se enormes fragilidades, tais como, a falta de interconectividade dos sistemas para a partilha de informação entre os sectores representados no BAUPM que actuam no processo de licenciamento de actividades económicas; a falta de capacidade (em termos de número de técnicos e material de trabalho); a falta de uma melhor articulação entre as diferentes instituições que intervêm no processo de licenciamento de actividades económicas, principalmente para a realização de vistorias e emissão de pareceres; a falta de celeridade na tramitação dos processos, o que propicia a prática de corrupção e compromete em grande medida o sucesso do processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM.

Estes aspectos mostram que os pressupostos enunciados nos principais instrumentos orientadores da RSP em Moçambique relativos a melhoria de prestação de serviços no geral, e do licenciamento de actividades económicas em particular, e os parâmetros definidos na legislação para a execução do processo de licenciamento de actividades económicas, ainda não são visíveis, pelo menos no BAUPM.

Aliado a isso, está a ideia segundo a qual o licenciamento de actividades económicas registaria melhorias pelo facto de ser realizado pelos BAUs, na qualidade de unidades que prestam serviços de forma célere, sobretudo na tramitação dos processos e na resposta em tempo útil das preocupações apresentadas pelo cidadão. Mas dados recolhidos no BAUPM mostram o inverso.

A confluência entre os dados recolhidos por esta pesquisa, a teórica adoptada e os elementos apresentados na literatura permitiu-nos tirar ilações sobre os factores que explicam o sucesso ou fracasso das reformas.

As abordagens teóricas apresentadas por alguns autores, tais como, Boyne *et al.* (2003) e Polidano (2001) indicam os factores que condicionam o sucesso ou fracasso das reformas. Boyne *et al.* (2003) apontam que as reformas a serem implementadas devem tomar em consideração as circunstâncias que são propícias para o sucesso ou falha. Por sua vez, Polidano (2001) refere que a escolha de táticas no projecto e na implementação da reforma do sector público pode determinar se esta será bem-sucedida ou não.

Por isso, há que se repensar a forma como o licenciamento de actividades económicas deve ser prestado no BAUPM, diferentemente da forma como é actualmente realizado. É importante tomar-se em consideração a escolha de estratégias e acções que podem influenciar positivamente para o sucesso do processo de licenciamento de actividades económicas de modo a responder os anseios do cidadão e os ditames da RSP em Moçambique, sobretudo, na componente da Melhoria de Prestação de Serviços.

Para o caso do licenciamento das actividades da área industrial e instrução dos processos para o licenciamento de actividades do ramo turístico, a melhoria incidirá na articulação da comissão intersectorial para realização de vistoria e emissão de pareceres de forma célere, o que pode contribuir para a realização deste processo no prazo de 15 dias, conforme estipulado no Decreto n.º 22/2014 de 16 de Maio e no Decreto n.º 97/2013, de 31 de Dezembro respectivamente, ou mesmo em 10 dias. O mesmo também pode se esperar sobre o licenciamento das actividades do ramo comercial, que pode ser realizado por exemplo, em duas horas para o licenciamento simplificado e 2 ou 3 dias para o licenciamento normal.

Para tal, é importante a criação de condições em termos de recursos humanos e materiais. Além disso, é importante ainda a criação de um ambiente inibidor de prática de actos de corrupção a todos os níveis.

6.2 Recomendações

Depois de identificarmos os factores de risco que influenciam negativamente o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM, avançamos as seguintes recomendações:

- Há necessidade de cumprir com os prazos de execução dos processos de licenciamento de actividades económicas, conforme estabelecido nos instrumentos legais que regulam o processo;
- Há necessidade de melhorar o sistema para a inserção dos dados, interconectividade das plataformas informáticas de partilha de informação entre os diferentes intervenientes do processo de licenciamento de actividades económicas, para que este ocorra de forma célere;
- É importante que o BAUPM na qualidade de entidade licenciadora e instrutora dos processos de licenciamento assuma maior responsabilidade ao nível das Comissões Intersectoriais para a realização das actividades de vistoria e emissão de pareceres. Isso pode ajudar no cumprimento dos prazos estabelecidos para o tratamento dos processos de licenciamento de actividades económicas, principalmente nos ramos industrial e turístico;
- É importante reforçar a capacidade institucional do BAUPM, tanto em termos de número de técnicos para o *back office*, assim como, a criação de um plano de capacitação ou formação dos técnicos, para que estes possam desenvolver as suas habilidades para dinamizar a prestação de serviços no geral, e do licenciamento de actividades económicas em particular;
- Um dos aspectos que cria embaraços no momento da realização de vistoria é a falta de viaturas. Assim, é importante que se faça uma alocação de meios circulantes, isso pode ajudar na realização de vistorias dentro dos prazos estipulados por lei;

- A corrupção é um mal que afecta o processo de prestação de serviços no BAUPM. Assim sendo, há necessidade de reforçar os mecanismos/acções de controlo e inibição de casos de corrupção em todas as vertentes, para que o processo de licenciamento de actividades económicas seja realizado num ambiente transparente, com funcionários comprometidos com a ética e moral.

BIBLIOGRAFIA

Obras

Awortwi, Nicholas (2006). “Enough of ‘Black Box’ Explanations in Africa’s Public Sector and Administration Reforms”. In: Awortwi, Nicholas & Siteo, Eduardo (2006). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.

Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*. Dakar: CODESRIA Green Book.

Bangura, Yusuf (2000). *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Occasional Paper n° 3.

Boyne, George; Farrell, Catherine; Law, Jennifer; Powell, Martin and Walker, Richard (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Philadelphia: Open University Press.

Camargo, Francielle de O.; Guimarães, Klicia M. S. (2013). “O Princípio da Eficiência na Gestão Pública”. *Revista CEPPG*. Centro de Ensino Superior de Catalão (CESUC), Ano XVI, n.º 28, 1º Semestre/2013, pp: 133-145.

Cavalcanti, Mônica Maria de Arruda (s/d). *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais - Uma Abordagem Conceitual*. [s/l]:[s/e].

Cunha, Carla Giane Soares da (2006). *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva.

Ferlie, Ewan, Finn Jr., Laurence; Politt, Christopher (2007). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press. Paperback.

Figueiredo, Marcus Faria; Figueiredo, Argelina Maria Cheibub (1986). “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Anál. & Conj.* Belo Horizonte., 1 (3): 107-127, Set./Dez. 1986.

Girishankar, Navin (2001). *Evaluating Public Sector Reform. Guideline for Assessing Country-level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public sector*. Washington: World Bank Operation Evaluation Department.

Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. Third Edition.

Macuane, José Jaime (2006). “Managing Public Sector Reform: politics, capacity building and NPM in Mozambique 2001-05”. In: Awortwi, Nicholas & Siteo, Eduardo (2006). *African perspectives on new public management: Implications for human resource training*. Maastricht: Shaker Publishing.

Maia, José Afonso Ferreira; Silva, Sandra Almeida da; Silva, Cristiane Almeida da (2005). “Metodologia para avaliação económica e social de políticas públicas”. *Sitientibus*. Feira de Santana, n.32, p.167-192, Jan./Jun. 2005.

Marconi, Maria de Andrade; Lakatos, Eva Maria (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas. 5. Ed.

Miranda, Geralda Luiza de (2013). *Curso de Especialização em Política de Assistência Social e Gestão do SUAS*. PITÁGORAS, Pós-Graduação.

North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, & Brookfield: Edward Elgar.

Pollitt, Christopher & Bouckaert Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press. Third Edition.

Polidano, Charles (2001). “Why Public Sector Reforms Fail?” Public Policy and Management Working Paper no. 16. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management.

Rezende, Flávio (2004). *Por Que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

Saint-Martin, Denis (2004). *Building the New Managerial State: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. New York: Oxford University Press.

Scott, Zoë (2011). “*Evaluation of Public Sector Governance Reforms: 2001-2011: Literature Review*”. Oxford: Oxford Policy Management.

Sengo, Eduardo (2016). “Diálogo Público-Privado, Ambiente de Negócio e Competitividade das PME’s”. In: Kaufmann, Friedrich & Braun, Katharina (2016). *Pequenas e Médias Empresas em Moçambique: Situação e Desafios*. Maputo: GIZ.

Shah, Anwar & Schacter, Mark (2004). “Combating Corruption: Look before you leap”. *Financial and Development*. December, 2004.

Silva, Edna Lúcia da; Menezes, Estera Muszkat (2005). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Florianópolis: UFSC. 4. edição revisada e atualizada.

Souza, Celina (2002). *Políticas Públicas: Conceitos, tipologias e sub-áreas*. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em Dezembro de 2002.

Trevisan, Andrei Pittol; Van Bellen, Hans Michael (2008). “Avaliação de políticas públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Construção”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 42 (3), pp: 529-550.

Zapeline, Marcello B.; Zapeline, Silvia M. K. C. (2013). *Metodologia Científica e da Pesquisa da FEAN*. Florianópolis.

Documentos Publicados

Centro de Integridade Pública – CIP (2009). Relatório Anual de Controlo da Corrupção em Moçambique. As tendências marcantes e o estágio da implementação da Estratégia Anti-Corrupção.

Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público - CIRESP (2001). *Estratégia Global da Reforma do Sector Público*. Maputo: Imprensa Nacional. Criada pelo Decreto Presidencial n° 5/2000 de 28 de Março.

Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público - CIRESP (2006). *Estratégia Anti-Corrupção, 2006-2010*. Documento aprovada pelo Conselho de Ministros na 8ª Sessão Ordinária de 11 de Abril de 2006.

Confederação das Associações Económicas de Moçambique – CTA & Associação de Comércio, Indústria e Serviços – ACIS (2013). *Avaliação da Evolução do Ambiente de Negócios em Moçambique, 1996-2013*.

Confederação das Associações Económicas de Moçambique – CTA (2016). *Manual sobre o Diálogo Público-Privado em Moçambique*.

Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios II (EMAN II, 2013-2017).

GIZ - FormPRO (2011). *Monitoria e avaliação de intervenções de desenvolvimento relacionadas com a Formação Profissional (FP). Um guia para profissionais*. Luanda: FormPRO.

Ministério da Função Pública (2012). *Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, 2001-2011*. Maputo, Fevereiro de 2012.

Ministério da Função Pública (2012). *Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2011-2025)*. Aprovada pelo Conselho de Ministros na sua 29^a Sessão Ordinária de 14 de Agosto de 2012.

Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação – NOSI (2013). Relatório Geral para a Implementação do Projecto e-Bau. V1.01. Gabinete do Primeiro Ministro – Moçambique.

SIDA/Irish Aid/UK Aid (2013). Synthesis Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation. SIDA/Irish Aid/UK Aid.

UNDP (2009) “Public Administration Reform-Practice Note”. Acessível através do url: <http://www.pogar.org/publications/other/un/undp/pubadminreform-practicenote-04e.pdf>

USAID (2007). *Melhorar o Licenciamento de Empresas e os Balcões de Atendimento Único em Moçambique. Análise e Recomendações*. Nathan Associates Inc.

USAID (2008). *Manual do aluno, Formação básica em Monitoria e avaliação*. Measure Evaluation em Moçambique. Projecto de Formação em Monitoria e Avaliação no Ministério da Mulher e da Acção Social. Maputo.

World Public Sector Report (2010). *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned*. Acessível através do url: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037819.pdf>.

Documentos não publicados

Balcão de Atendimento Único da Província de Maputo. Relatório de Balanço das Actividades realizadas durante o ano de 2014.

_____. Relatório de Balanço das Actividades realizadas durante o ano de 2015.

_____. Relatório de Balanço das Actividades realizadas durante o ano de 2016.

Direcção Provincial da Indústria e Comércio. Informação sobre o licenciamento comercial e industrial dos anos de 2008 a 2011.

Direcção Provincial da Cultura e Turismo. Informação sobre o licenciamento da actividade turística, de 2008 a 2014.

Legislação

Decreto n.º 14/2007, de 30 de Maio. Cria os Balcões de Atendimento Único, designados por BAUs e aprova o respectivo Estatuto Orgânico. Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 27 de Março de 2007.

Decreto n.º 2/2008, de 12 de Março. Estabelece o regime jurídico da simplificação do licenciamento das actividades económicas que pela sua natureza não acaretam impactos negativos para o ambiente, saúde pública, segurança e para a economia em geral.

Decreto n.º 34/2013, de 2 de Agosto. Aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial e revoga o Decreto n.º 49/2004, de 17 de Novembro. Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 21 de Maio de 2013.

Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio. Aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial. Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 4 de Março de 2013.

Decreto n.º 97/2013, de 31 de Dezembro. Aprova o Regulamento de Empreendimentos Turísticos, Restauração e Bebidas e Salas de Dança e revoga o Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto. Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 10 de Dezembro de 2013.

Resolução n.º 3/2008 de 29 de Maio. Aprova a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios I (EMAN I, 2008-2012). Aprovado pelo Conselho de Ministros, aos 12 de Fevereiro de 2008.

Site Consultado

<http://jornaldomingo.co.mz>

ANEXOS

Anexo 1

Guião de Entrevista para Director Executivo do BAUPM

Cordiais Saudações;

Com presente guião, pretende-se fazer a colecta de dados para a elaboração da Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública, cujo tema é: “*Avaliação do impacto do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público: O Caso do BAU da Província de Maputo, 2008-2016*”.

Os dados facultados serão usados para fins meramente académicos.

Agradeço antecipadamente pela colaboração.

Faruc Hagi Ibrahim

1. O BAUPM tem capacidade em termos de recursos humanos e material para responder com a demanda na prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas?
2. Será que o processo de licenciamento de actividades económicas no BAUPM atingiu os objectivos traçados?
3. Que desafios se colocam ao BAUPM para a melhoria da prestação dos serviços de licenciamento de actividades económicas?

Anexo 2

Guião de Entrevista para Substituta da Chefe do Sector de Licenciamento e Prestação de Serviços²⁹

Cordiais Saudações;

Com presente guião, pretende-se fazer a colecta de dados para a elaboração da Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública, cujo tema é: “*Avaliação do impacto do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público: O Caso do BAU da Província de Maputo, 2008-2016*”.

Os dados facultados serão usados para fins meramente académicos.

Agradeço antecipadamente pela colaboração.

Faruc Haji Ibrahim

1. Quais são as actividades económicas licenciadas pelo sector?
2. Qual é o *feedback* que recebe dos utentes e dos agentes económicos sobre os serviços de licenciamento de actividades económicas prestados?
3. Quais são os mecanismos que o público utiliza para sugerir melhorias no processo de licenciamento de actividades económicas?
4. O sector possui capacidade em termos de recursos humanos para responder com a demanda?
5. Que desafios se colocam ao sector para a melhoria na tramitação de processos de licenciamento de actividades económicas?

²⁹ Esta entrevista foi realizada com a Substituta da Chefe dos Serviços de Licenciamento porque a Chefe está aposentada.

Anexo 3

Guião de Entrevista para funcionários do Sector de Licenciamento

Cordiais Saudações;

Com presente guião, pretende-se fazer a colecta de dados para a elaboração da Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública, cujo tema é: “*Avaliação do impacto do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público: O Caso do BAU da Província de Maputo, 2008-2016*”.

Os dados facultados serão usados para fins meramente académicos.

Agradeço antecipadamente pela colaboração.

Faruc Hagi Ibrahim

1. Quantos processos sobre o licenciamento de actividades económicas são tramitados em média por dia?
2. Quanto tempo leva em média para tramitar cada processo?
3. Existe celeridade na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas?
4. Quais são os constrangimentos enfrentados na tramitação dos processos de licenciamento de actividades económicas?

Anexo 4

Guião de Entrevista para utentes

Cordiais Saudações;

Com presente guião, pretende-se fazer a colecta de dados para a elaboração da Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública, cujo tema é: “*Avaliação do impacto do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público: O Caso do BAU da Província de Maputo, 2008-2016*”.

Os dados facultados serão usados para fins meramente académicos.

Agradeço antecipadamente pela colaboração.

Faruc Hagi Ibrahim

1. Quantas vezes já se dirigiu ao BAUPM para tratar documento sobre licenciamento de actividades económicas?
2. Quanto tempo levou em média para tratar os documentos sobre licenciamento de actividades económicas?
3. Teve alguma dificuldade em tratar os documentos sobre licenciamento de actividades económicas?
4. Há celeridade na tramitação dos documentos sobre o licenciamento de actividades económicas?
5. É fácil ter acesso aos serviços do licenciamento de actividades económicas no BAUPM?
6. Sentiu-se satisfeito com a forma de atendimento?
7. Na sua opinião, quais são os aspectos que devem ser tomados em consideração para a melhoria do processo de licenciamento de actividades económicas?

Anexo 5

Guião de Entrevista para Gestor do CEP

Cordiais Saudações;

Com presente guião, pretende-se fazer a colecta de dados para a elaboração da Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública, cujo tema é: *“Avaliação do impacto do processo de licenciamento de actividades económicas no contexto da Reforma do Sector Público: O Caso do BAU da Província de Maputo, 2008-2016”*.

Os dados facultados serão usados para fins meramente académicos.

Agradeço antecipadamente pela colaboração.

Faruc Hagi Ibrahim

1. O sector privado tem fácil acesso aos serviços de licenciamento de actividades económicas realizado no BAUPM?
2. Com que frequência os agentes económicos (sector privado) utilizam os serviços de licenciamento de actividades económicas realizados pelo BAUPM?
3. Será que a forma como o licenciamento de actividades económicas é feito pelo BAUPM satisfaz os anseios do sector privado?

Lista de Entrevistados

Funcionários do BAUPM

1. Dr. João Zatinta - Director Executivo do BAU da Província de Maputo
2. Celsa Mondlane - Substituta da Chefe dos Serviços de Licenciamento
3. Sané José Manuel - Funcionária do Serviços de Licenciamento (afecta ao *front office*)
4. Anabela Chissano - Funcionária do Serviços de Licenciamento (afecta ao *front office*)
5. Reinaldo Mambero - Funcionário do Serviços de Licenciamento (afecto ao *back office*)

Utentes

1. Andrade Júnior
2. Bequisso Bundaza
3. Cláudio Manjate
4. Daniel dos Santos
5. Garção Alfandega
6. Hélio Aurélio
7. Herculano Manuel
8. Ismael Daude Issufo
9. Jorge Castro
10. José Joaquim

Gestor do Conselho Empresarial Provincial (CEP - Província de Maputo) - Helton Cambule