



UNIVERSIDADE  
E D U A R D O  
MONDLANE

**Faculdade de Letras e Ciências Sociais**

**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**

**Licenciatura em Administração Pública**

**Análise da Eficácia do Procedimento Administrativo na Emissão de Cartas de**

**Condução:** *O caso do INATTER – delegação da cidade de Maputo (2014-2019)*

**Licenciado:**

Abel Moisés Chau

**Supervisor:** João Mangachaia

Maputo, Novembro de 2021

**ANÁLISE DA EFICÁCIA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NA  
EMISSÃO DE CARTAS DE CONDUÇÃO**

# **Abel Moises Chau**

**Análise da Eficácia do Procedimento Administrativo na Emissão de Cartas de  
Condução: *O caso do INATTER – delegação da cidade de Maputo (2014-2019)***

Trabalho do fim do curso apresentado ao Curso de Administração Pública como requisito parcial para obtenção de grau de licenciatura. Pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais, sob orientação do Professor João Mangachaia.

Maputo, Outubro de 2021

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Eu, Abel Moisés Chau declaro que o presente trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau e que o mesmo constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas, no texto e na bibliografia as fontes utilizadas.

O licenciando:

---

(Abel Moisés Chau)

# ABEL MOISÉS CHAU

Data da aprovação

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

**Análise da Eficácia do Procedimento Administrativo na Emissão de Cartas de  
Condução: *O caso de INATTER – delegação da cidade de Maputo (2014-2019)***

Trabalho de fim de curso apresentado ao Curso de Administração Pública como requisito parcial para a obtenção do grau de licenciatura pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

O Júri

**Presidente da mesa**

---

(Universidade Eduardo Mondlane)

**Supervisor:**

---

(Universidade Eduardo Mondlane)

**Oponente**

---

(Universidade Eduardo Mondlane)

Maputo, Outubro de 2021

Ausência da ética deixa um vácuo onde se

Propaga a onda da Corrupção.

(ANTÓNIO LACERDA, BAHIA 1846)

## **Dedicatória**

Com muito amor e carinho aos meus pais,  
In memoriam Moisés Chau e Angélica Mungoi

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar a minha gratidão vai para Deus, meu Senhor que desde a eternidade escolheu-me para servir-lhe e honrar a ele através da minha vida. Devo tudo a Ele.

Ao meu irmão Acácio Moisés Chau que me apoiou desde o ensino primário até secundário, a ele dedico este trabalho. Aos meus pais Moisés Chau e Angélica Mungoi por ter ensinado-me o caminho de Deus que agora descansam no Senhor e a todos meus irmãos.

Aos colegas do curso Covane, Alfredo, Edson e Edrice, (meu grupo de estudo e de apresentações), Aguita e Isabel que sempre desafiaram-me a ser melhor estudante e a todos meus colegas do curso por terem confiado e concedido-me a oportunidade de ser o líder da turma desde 2016-2019.

A todos professores do departamento de Ciência Política e Administração Pública, que incentivaram-me a pesquisa e ao rigor científico em especial: Feliciano Simão MBA, Professor Alexandrino José, Nobre Canhanga MBA, Salvador Forquilha PHD, Salvador Watata MBA, Adelino Pimpão MBA, Tomás Fuel MBA, Teacher Macamo, Francisco da Conceição PHD, Baltazar Muianga PHD, Selcia Lumbela MBA, Domingos de Rosário PHD, Eduardo Siteo PHD, Jaime Guiliche MBA, Dra. Sónia Chone que considero mãe e Elisio Muendane MBA.

Agradecer de forma particular ao Professor João Mangachaia por ser mais que um professor, mas ao mesmo tempo um pai por encorajar-me a ser melhor e fazer monografia e ao mesmo tempo ter-se disponibilizado em supervisionar a mesma.

As minhas chefes Liz e Petra na Livraria CLC que deram-me tempo e recursos para minha formação, ao meu colega Francisco. Ao Casal Lary e Susan e missionários Paulo e Fernanda.

Aos meus amigos que estiveram comigo no percurso académico: Yuri, Denise e Graziela. Aos meus amigos de pesquisas nas ciências sociais: Elton Monjane, Arnaldo, PHD, Carlitos, Edilson Oliveira, Akim, Romeu o militar, Hilário o jornalista, Jesus (Moisés), Zena, Edilson Jine, Teo, Vera. Aos meus amigos de vida: Ussene Indobe, Francisco Tembe, casal Fernando e casal Chambisse, Meu primo Mungoi e aos pastores Carlos Django, Bem, Nhar e José; E a todos que directa ou indirectamente tornaram minha formação intelectual e espiritual possível.

## **Lista de Abreviaturas**

- AP – Administração Pública
- CIP – Centro de Integridade Pública
- CIRESP - Estratégia Global da Reforma do Sector Público
- CLAD - Centro Latino Americano para o Desenvolvimento
- EGRSP - Estratégia Global de Reformas do Sector Público
- ERDAP - Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
- INATTER – Instituto Nacional Transportes Terrestres
- LPA – Lei de Procedimento Administrativo
- NGP - Nova Gestão Pública
- PRE - Programa de Reabilitação Económica
- SIEM - Sistema Integrado de Exames Multimédia
- USAID - Agência Americana de Desenvolvimento Internacional

## **Resumo**

O governo moçambicano tem envidado esforços para reduzir os desvios de procedimentos no sector público. O que faz o governo aprovar diferentes instrumentos para regular e limitar a acção dos agentes do estado. Como o exemplo da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública - ERDAP, para que administração pública seja eficiente e materialize os interesses da colectividade que é o seu fim último. Mas, percebe-se que mesmo com estes avanços os problemas antigos prevalecem, exemplo disso é o INATTER que não manifestou o ensejo do governo de ver os desvios de procedimentos estacados com a introdução do Sistema Integrado de Exames Multimídia – SIEM, pois, os relatórios de auditoria e a realidade apontaram para diversas irregularidades no procedimento administrativo de emissão de cartas de condução. Neste sentido a presente pesquisa mostra os caminhos que marcam os desvios de procedimentos administrativos no INATTER e quais os mecanismos a se adoptar para minimizar o risco de desvio existente no sector público a partir do INATTER.

**Palavras-chaves:** Instituto nacional de Transportes Terrestres (INATTER), Procedimento Administrativo, Administração Pública, Desvio, Emissão de Exames.

## Sumário

|  |     |
|--|-----|
| <b>DECLARAÇÃO DE HONRA</b> .....                             | I   |
| <b>Dedicatória</b> .....                                     | IV  |
| <b>Agradecimentos</b> .....                                  | V   |
| <b>Lista de Abreviaturas</b> .....                           | VI  |
| <b>Resumo</b> .....  | VII |
| <b>Capítulo I: Introdução</b> .....                          | 11  |
| <b>1.1. Delimitação do tema</b> .....                        | 12  |
| <b>1.1.1. Temporal</b> .....                                 | 12  |
| <b>1.1.2. Espacial</b> .....                                 | 12  |
| <b>1.2. Contextualização</b> .....                           | 12  |
| <b>1.3. Problematização</b> .....                            | 14  |
| <b>1.4. Hipótese</b> .....                                   | 18  |
| <b>1.5. Identificação das variações</b> .....                | 18  |
| <b>1.6. Justificativa</b> .....                              | 18  |
| <b>1.7. Objectivos</b> .....                                 | 19  |
| <b>1.7.1. Geral:</b> .....                                   | 19  |
| <b>1.7.2. Objectivos Específicos:</b> .....                  | 19  |
| <b>CAPITULO II: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E TEÓRICO</b> ..... | 20  |
| <b>2.1. Definição de Conceitos</b> .....                     | 20  |
| <b>2.1.1. Sector Público</b> .....                           | 20  |
| <b>2.1.2. Corrupção</b> .....                                | 21  |
| <b>a) Corrupção Administrativa</b> .....                     | 22  |
| <b>b) Corrupção no sector público</b> .....                  | 22  |
| <b>2.2. Procedimento Administrativo</b> .....                | 23  |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.2.1. Diferenças entre Processo e Procedimento Administrativo .....               | 23        |
| 2.2.2. Definição do conceito de Procedimento Administrativo na Doutrina .....      | 24        |
| 2.2.3. Conceito de Procedimento Administrativo no texto legal .....                | 25        |
| 2.2.4. Critérios de Classificação de Procedimento Administrativo.....              | 25        |
| 2.2.5. Características de Procedimento Administrativo .....                        | 26        |
| 2.2.6. Objectivos do Procedimento Administrativo.....                              | 26        |
| 2.3. Desvio de Procedimento Administrativo.....                                    | 27        |
| a) Desvio social.....  | 27        |
| b) Procedimento.....   | 27        |
| 2.3. Quadro Teórico .....  | 28        |
| 2.3.1. Nova Gestão Pública Contextualização.....                                   | 28        |
| 2.3.2. O Papel e Características da Nova Gestão Pública .....                      | 31        |
| <b>CAPITULO III: METOLOGIA .....</b>   | <b>34</b> |
| 3.1. Caracterização da pesquisa .....  | 34        |
| 3.2. Método de abordagem .....   | 34        |
| 3.3. Método de procedimento .....  | 34        |
| 3.4. Técnicas de Pesquisa .....  | 35        |
| 3.5. Tipo de amostra.....  | 35        |
| <b>CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>                    | <b>35</b> |
| 4.1. Breve apresentação do local da pesquisa .....                                 | 35        |
| 4.2. INATERR .....   | 36        |
| 4.3. Estrutura organizacional do INATTER .....                                     | 37        |
| 4.4. Atribuições do INATTER.....   | 38        |
| 4.5. Procedimento de emissão de cartas de condução no INATTER.....                 | 39        |
| 4.6. Factores de constrangimento no processo de emissão de cartas de condução..... | 41        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4.6.1. Intervenientes externos como financiadores da ineficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução.....</b> | <b>41</b> |
| <b>4.6.2. Intervenientes internos como protagonistas da ineficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução.....</b> | <b>43</b> |
| <b>4.7. Fragilidades no Combate a ineficácia de Procedimento na Emissão de Cartas de Condução .....</b>                                     | <b>45</b> |
| <b>4.8. Persecução do Interesse colectivo vs Interesse Individual.....</b>  | <b>48</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>Conclusão .....</b>  | <b>50</b> |
| <b>Recomendações.....</b>   | <b>52</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>   | <b>53</b> |

## **Capítulo I: Introdução**

A presente pesquisa intitulada: *Análise da Eficácia do Procedimento Administrativo na Emissão de Cartas de Condução: O caso do INATTER – delegação da cidade de Maputo (2014-2019)*. Sendo o objecto de estudo que se pretende analisar a eficácia de procedimento administrativo nas instituições públicas. Partindo do pressuposto de que Administração Pública moçambicana desde a sua concepção na independência de 25 de Junho 1975 tem sido marcada por complexidade nos seus procedimentos administrativos apresentando problemas como: morosidade, excesso de burocracia para obtenção de diferentes serviços públicos, falta de eficiência e efectividade nas respostas ao cidadão em diversas demandas deste e entre outros diferentes problemas que, marcam o dia-a-dia do cidadão o que, culmina com altos riscos de desvio nos processos administrativos.

Administração Pública é uma actividade subordinada a lei. Ela segue os procedimentos estabelecidos na legislação. Toda actividade administrativa deve estar dentro da esfera legal. A actividade da Administração Pública segundo Amaral (2015) é, essencialmente, uma actividade processual: isto quer dizer, tem um ponto de partida e depois caminha por fases, desenrolando-se de acordo com um certo modelo, passa pela prática de actos que se encadeiam uns nos outros e observando certos trâmites e formalidades que se sucedem numa determinada sequência. Chama-se a esta sequência de Procedimento Administrativo é neste procedimento que se apresenta a ineficácia na prestação dos serviços públicos. Onde os funcionários públicos prestam serviços a margem da lei.

De salientar que o estado moçambicano tem implementado várias estratégias e reformas para colmatar esses desvios, contudo estes mostram-se muitas vezes ineficazes. Deste modo, torna-se urgente um estudo que revele a razão da ineficácia das estratégias e reformas do governo. É deste modo que esta pesquisa torna-se relevante, como um dos meios de solução para este problema.

A nossa análise será de perceber os factores que determinam a ineficácia dos procedimentos na emissão de cartas de condução, também quais os elementos que proporcionam a mesma e como pode-se garantir a eficácia na instituição que será analisada e através dela em muitas outras instituições públicas.

## **1.1.Delimitação do tema**

### **1.1.1. Temporal**

O horizonte temporal desta pesquisa que data de 2014 a 2019, pelo facto de ser em 2014 o ano em que é implementado o Sistema Integrado de Exames Multimédia e 2019 por ser o ano que finda o quinquénio levado a cabo pelo governo do presidente Nyusi tendo tido como uma das prioridades a eficiência na prestação dos serviços públicos pela ERDAP.

### **1.1.2. Espacial**

No que toca ao espaço a pesquisa centra-se na delegação da cidade de Maputo, por ter sido a primeira a introduzir o sistema digital denominado: Sistema Integrado de Exames Multimédia – SIEM, sendo assim dando-nos mais elementos para efectuar a pesquisa.

## **1.2. Contextualização**

Governança é um tema que tem dominado a história desde tempos remotos, é um assunto, que foi debatido pelos filósofos, clássicos, modernos e contemporâneos, contudo ainda não há consenso na sua definição. Mas, sabe-se que existe esforços dos governos em aplicar os princípios da boa governação. Entende-se por ela, como o mecanismo através do qual faz-se a gestão dos recursos públicos cujo objectivo último é influenciar o desenvolvimento e crescimento económico.<sup>1</sup> Esta definição da boa governação avançada em 1992, por especialistas e decisores do Banco Mundial, deve ser caracterizada pela existência de instituições e regras que assegurem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional por meio da melhoria da qualidade de sector público; pela prestação de contas e transparência no processo de tomada de decisões.<sup>2</sup>

No concernente a governação Moçambique conheceu três fases, sendo a terceira a que se enquadra as políticas da boa governação propostas pelo Banco Mundial. A primeira de 1975, no qual Moçambique ficou independente e optou por um modelo de gestão centralizado, alicerçado no sistema de partido único; a segunda fase ocorreu em 1986, onde se teve o início

---

<sup>1</sup> <http://kumbukilah.blogspot.com/2009/09/governacao-contexto-conceitos-e.html> consultado: 14/04/21 as 17:56

<sup>2</sup> Idem.

das reformas económicas, a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE), a introdução de uma economia e mercado livre e a introdução de um modelo descentralizado de gestão do Estado; a terceira fase iniciada em 1990 com a introdução da nova constituição, caracterizada pelo ajustamento do sector público ao novo modelo político e económico vigente.<sup>3</sup> O que conduz o estado a aplicar as linhas da boa governação.

Foi neste contexto que o governo aprovou a Estratégia Global de Reformas do Sector Público, EGRSP (2001-2011), com objectivo de tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes. O governo tinha maior foco nos seguintes componentes: “*Racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços, melhoria na formulação e monitoria de políticas públicas, profissionalização dos funcionários do sector público, melhoria de gestão das finanças públicas e prestação de contas, boa governação e combate à corrupção, e gestão da reforma.*” CIRESP (2001). Essas reformas tinham em vista reduzir os desafios da ineficiência na prestação dos serviços públicos. Mas os desafios não cessaram mesmo com a introdução da EGRSP.

Estes desafios conduziram o governo em 2012 a aprovar a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública - ERDAP (2012-2022) como um instrumento de consolidação e continuidade de acções do Governo no âmbito da implementação dos resultados das actividades desenvolvidas pela terminada Estratégia Global da Reforma do Sector Público, (EGRSP 2001-2011). A introdução da ERDAP tinha em vista a continuidade de melhoria na prestação dos serviços públicos pela Administração Pública. Mas, os resultados eram diferentes dos desejados, os procedimentos administrativos, continuavam sendo morosos, excesso de burocracia, entre outros fenómenos que criavam um campo para a corrupção. Um exemplo específico é o INATTER que não manifestou o ensejo do governo através da ERDAP como veremos nos dados mais adiante.

INATTER é um órgão que tem por objecto regular, fiscalizar e supervisionar as actividades desenvolvidas no ramo dos transportes terrestres visando satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, com promoção de segurança, qualidade e dos direitos dos

---

<sup>3</sup> CIRESP. Estratégia Global da Reforma do Sector Público. Maputo: Imprensa Nacional. 2001.

utilizadores dos transportes rodoviários e ferroviários.<sup>4</sup> Neste âmbito cabe a este órgão atribuir a carta de condução aos cidadãos nacionais ou estrangeiros.

Nesse exercício pode-se notar através de estudos divulgados e notícias que mesmo com as reformas feitas para melhoria na prestação dos serviços prevalece desvios nos procedimentos administrativos que conduzem aquisição de cartas de condução desde os exames teóricos, práticos e até a fase final que é a entrega da carta de condução de forma ilegal. Revelando desta forma a ineficácia dos procedimentos administrativos nesta instituição.

### **1.3. Problematização**

Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução,<sup>5</sup> conjugado com isso temos o processo que é a forma como as coisas são feitas. Para Carapeto e Fonseca (2006), trata-se de um encadeado de acções no tempo, uma conjunção de actividades inter-relacionadas, realizadas com os recursos disponíveis, *segundo determinadas regras previamente fixadas*, tendo em vista a obtenção de um determinado resultado, que é produto de um objectivo fixado.

É com base nessas regras previamente fixadas que Administração Pública tem agido, para materialização do interesse da colectividade segundo as normas. Mas neste âmbito, verifica-se o desvio do procedimento que se manifesta em grande medida nas práticas de corrupção na Administração Pública, pode-se dizer em certa medida que a corrupção é um desvio procedimental.

Segundo Macuane (2006), nos últimos anos o debate sobre o combate à corrupção tem estado na agenda não só dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, mas também das instituições internacionais, tanto financeiras como as próprias Nações Unidas. Este debate está intimamente ligado ao processo de consolidação e funcionamento dos sistemas democráticos, bem como do desenvolvimento económico, considera-se a corrupção como a antítese da boa

---

<sup>4</sup> Diploma 147/2014 de 28 de agosto que aprova o regulamento interno do INATTER

<sup>5</sup> Decreto-Lei 6/96, 31 Janeiro

governança, revelando-se desta forma necessário encontrar antídotos para este mal que periga o desenvolvimento dos países.

Para a Agência Americana de Desenvolvimento Internacional – USAID *apud* Macuane (2006), a corrupção subdivide-se em grande corrupção (ou de elite) e a corrupção administrativa. A primeira consiste na troca de recursos, acesso a rendimentos ou outras vantagens de altos funcionários do Estado. A segunda refere-se as pequenas transacções e é praticada por funcionários dos níveis médio e baixo. Para esta organização a corrupção administrativa refere-se a fraquezas específicas do sistema para a prossecução de fins privados e é neste tipo de desvio que esta pesquisa vai orientar-se.

Facto digno da nossa atenção são os serviços prestados pelo INATTER concretamente no departamento de emissão de cartas de condução, que tem sido alvo de reformas. Com o objetivo de tornar os serviços mais eficazes e eficientes pois, a morosidade e o excesso burocrático acabam criando espaço para desvio no procedimento administrativo estabelecido naquela instituição para aquisição de carta de condução.

Em Julho de 2014 o INATTER fez reformas no que refere a forma de realização de exames, passando de manuscrito para exames digital. O INATTER adquiriu o Sistema Integrado de Exames Multimédia – SIEM que, consiste na realização de exame teórico de condução através de um computador com ecrã táctil. Onde para a realização do exame, o candidato é identificado biometricamente (impressão digital) para poder aceder à sala de exames. O sistema de exames multimédia está previsto no Regulamento de Exames de Condução, aprovado pelo Diploma Ministerial n. 127/2007, de 26 de Setembro. O sistema estava orçado numa primeira fase em um valor de 600 000 USD. <sup>6</sup>

Segundo senhor Filipe Mapanguana, director jurídico desta instituição, disse que “*se pode assumir que este processo está desenhado de tal modo que, não abre espaço, para ocorrência de comportamentos desviantes*”, em outro momento numa conferência de imprensa o porta-voz do INATTER Vasco Tovela explicou na altura que com o novo sistema, “*o INATTER pretende um maior rigor no controlo da certificação do condutor e, por conseguinte, uma redução da sinistralidade.*” E acrescentou “*este sistema é transparente.*”

---

<sup>6</sup> AIM. INATTER Introdz Nova Metodologia de Exame para Automobilistas. 2014-07-18. Pagina única.

Mas, este discurso foi contrariado pela auditoria interna da instituição que constatou que pelo menos 1136 cartas foram obtidas ilegalmente entre 2015 a março de 2016 nas delegações do INATTER da cidade e província de Maputo. O relatório de auditoria avança ainda que os procedimentos de controlo do acesso às salas de exames teóricos multimédia são violados, e que indivíduos estranhos introduzem-se para realizar as provas em nome dos instruídos. Em alguns casos uma mesma pessoa realiza provas em nome de vários candidatos.

No período de 2014 a 2016 foram anulados aproximadamente 1100 exames realizados ilegalmente no sistema multimídia na Cidade e província de Maputo. Numa entrevista telefónica com o mediaFAX, Vasco Tovela, porta-voz do INATTER comunicou que, “*o esquema usado pelos candidatos para passar fraudulentamente no exame teórico de condução no modelo multimédia, era o uso de terceiros para a realização da prova, sendo que o candidato nem sequer se fazia a sala do exame.*”<sup>7</sup>

Em 2017 três funcionários do INATTER foram processados disciplinar e criminalmente acusados de estarem envolvidos em fraudes nos exames teóricos de condução na cidade de Maputo e Matola. Estes estão diretamente ligados a facilitação dos candidatos na realização do exame teórico.<sup>8</sup> A fraude consistiu na realização de exames por terceiros em substituição dos candidatos a condutores, mediante o pagamento de valores monetários aos examinadores escalados na sala de exames.<sup>9</sup>

Em 2019, pelo menos 28 funcionários, segundo a directora-geral da instituição, Ana Simões, sofreram processos disciplinares por envolvimento em esquemas de emissão ilegal das cartas de condução na cidade de Maputo. Disse mais que: “*os processos disciplinares que estão em curso estão a ser feitos de forma responsável e as medidas serão em função do nível de gravidade de envolvimento de cada um dos funcionários*”.<sup>10</sup> Não obstante, em 2020 o Ministro dos Transportes e Comunicações numa entrevista referiu-se a INATTER nas seguintes palavras: “*nos últimos tempos o INATTER tem sido associado a casos de corrupção. Mas*

---

<sup>7</sup> MediaFAX citado pelo AIM. Moçambique/ Mais de Mil Exames de Condução Anulados na Cidade e Província de Maputo por Fraude. 2017-03-09. Pagina 2

<sup>8</sup> Notícias. Técnicos e Instrutores a do INATTER Processados. 2017-03-11. Página inicial

<sup>9</sup> AIM. INATER Neutraliza Funcionários Corruptos. 2017-06-06. Página inicial

<sup>10</sup> O País. Funcionários do INATTER Implicados em Esquemas de venda de cartas de condução. Página inicial 05-12-2019. Disponível em [ww.opais.sapo.mz/funiconairos do inatter implicados em esquemas de venda de cartas de condução](http://ww.opais.sapo.mz/funiconairos%20do%20inatter%20implicados%20em%20esquemas%20de%20venda%20de%20cartas%20de%20condução). Acessado em 28 de agosto de 2020. 21h30

*dentro deste mandato vamos implementar mecanismos de controlo para, se possível estancar actos, que para além de manchar a reputação da instituição, anulam o esforço dos funcionários competentes”*<sup>11</sup>

Olhando para estes dados e informações vimos que apesar da introdução deste sistema multimédia e o benefício que trouxe ao INATTER e aos cidadãos em geral, no que respeita ao grau de eficiência para os exames teóricos. Continua a verificar-se a ineficácia manifesta pelo desvio no procedimento administrativo na aquisição das cartas de condução. Pois, os procedimentos para obtenção de cartas de condução no referente aos exames teóricos procedem através do uso do Sistema Integrado de Exames Multimédia (SIEM), como já referido este consiste na realização de exame teórico de condução através de um computador com ecrã táctil. O examinando fica a sós, diante de um computador táctil acoplado na respectiva sala de exame. Através da respectiva senha pessoal (impressão digital) o instruído tem acesso ao computador. De seguida, o aparelho vai apresentar as opções onde, entre as quais, o examinado vai escolher a resposta certa, obedecendo o período normalizado para a peritagem e no fim tem o resultado. Segundo os relatos supracitados, foi possível perceber que este procedimento acima referido para a realização dos exames como parte integral para emissão de cartas de condução tem vindo a ser violado sistematicamente, desde a sua implementação em agosto de 2014. Prevalendo assim a ineficácia de procedimento na emissão de cartas de condução desde 2014 até 2019. Portanto, é propósito neste trabalho estudar os factores da prevalência da ineficácia procedimental mesmo com as reformas feitas, os desafios ainda por melhorar ou limitações que se enfrenta para melhorar. Tomando como base este problema de prevalência da ineficácia no procedimento de emissão de cartas de condução no INATTER, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta

*Que factores explicam a ineficácia no procedimento da emissão de cartas de condução no INATTER na delegação da cidade de Maputo?*

---

<sup>11</sup> Notícias. Processo-crime contra funcionários do INATTER. 01-02-2020. Página inicial

#### **1.4. Hipótese**

A ineficácia de procedimento administrativo na emissão de cartas de condução no INATTER na delegação da Cidade de Maputo é proporcionada pela fragilidade dos mecanismos de responsabilização dos funcionários.

#### **1.5. Identificação das variações**

Na presente pesquisa temos duas variáveis uma independente e a outra dependente. A variável independente (x) será a *fragilidade dos mecanismos de responsabilização dos funcionários* e variável dependente (y) será a *ineficácia de procedimento administrativo na emissão de cartas de condução no INATTER na delegação da Cidade de Maputo*.

#### **1.6. Justificativa**

O presente trabalho com o tema Análise da Eficácia do Procedimento Administrativo na Emissão de Cartas de Condução, é de grande importância na área de reformas sobre a governação.

Espera-se que a presente pesquisa venha ser uma das obras de consulta sobre o tema em voga, uma vez que parecem inexistentes estudos práticos de procedimento administrativo. Venha a ser este estudo, um alicerce para a contribuição teórica sob ponto de vista no estudo das reformas do sector público do direito administrativo, concretamente no que diz respeito ao Procedimento Administrativo.

Que sirva de base também para os decisores do INATTER perceberem a razão pela qual prevalece a ineficácia de procedimentos na emissão de cartas de condução, mesmo com as reformas. Desta maneira, conduzir a melhores tomadas de decisões e consequentemente reduzir o índice de desvio nos procedimentos.

De maneira prática o presente trabalho será uma contribuição na sociedade nos diferentes processos de prestação de serviços públicos, uma vez que este mostra os prejuízos avultados pela inobservância dos procedimentos administrativos na prestação dos serviços públicos neste caso a emissão de cartas de condução. Vai permitir ainda que o governo melhore sua forma de implementação de estratégias que visam a tornar eficaz o procedimento administrativo. Desta

maneira ganhando confiança dos cidadãos nacionais e internacionais. Pois, são feitos estudos e relatórios a respeito do desempenho das instituições e estes posteriormente são publicados e entram nas estáticas da boa governação.

## **1.7. Objectivos**

### **1.7.1. Geral:**

- Analisar a eficácia de procedimento administrativo na emissão de cartas de condução no Instituto Nacional de Transportes Terrestes na Cidade de Maputo.

### **1.7.2. Objectivos Específicos:**

- Descrever o procedimento de emissão de cartas de condução no INATTER;
- Discutir os factores de constrangimento no processo de emissão de cartas de condução,
- Propor estratégias que reduzam a ineficácia no processo de emissão de cartas de condução.

## **CAPITULO II: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E TEÓRICO**

### **2.1. Definição de Conceitos**

Para a execução do presente trabalho, precisa-se compreender alguns conceitos antes de desenvolver o mesmo. Serão estes que guiarão a pesquisa, são eles sector público, corrupção, procedimento administrativo, desvio de procedimento.

#### **2.1.1. Sector Público**

É proposital iniciar com a definição do conceito do sector público, pois, toda a nossa pesquisa é voltada as instituições do sector público, concretamente o INATTER. Sendo assim, há necessidade de perceber o que vem a ser sector público.

É um conjunto de instituições e agências que directa ou indirectamente, financiadas pelo Estado tem como objectivo final a provisão de bens e serviços públicos. De forma geral, sector público abrange, a actividade que é realizada pelo Governo central, Ministérios, Governos provinciais, direcções provinciais, administrações de distritos, direcções distritais, postos administrativos, autarquias, as empresas públicas, os institutos públicos e outras agências do estado, cujo objectivo central é persecução do interesse da colectividade, CIRESP (2006).

Na perspectiva de Lane (2000) *apud* Santos (2016), olha para o sector público como sendo o orçamento aprovado pela assembleia tendo ênfase no orçamento político, recursos mobilizados e disponibilizados nos vários níveis governamentais pela assembleia política. Os conceitos gerais do sector público podem ser resumidos nas actividades do governo e as suas consequências; tomada de decisões gerais e seus resultados; consumo, investimento e propriedade; consumo e investimento, e produção do governo. Numa outra abordagem, Lane (2000) *apud* Santos (2016), define sector público como sendo um conjunto de instituições com a tarefa de coordenar os interesses de diferentes grupos que requerem actividades públicas variadas e de diferentes tipos.

Por outra encontramos outros teóricos como Lourenço, João Dias, et al (2005) *apud* Santos (2016), que definem o sector público como aquele que é constituído pelos subsectores: sociedades não financeiras públicas; sociedades financeiras públicas, Banco central, outras sociedades de depósito públicas, outros intermediários financeiros públicos, excepto sociedades de seguros, auxiliar financeiros públicos, sociedades de seguro públicas; administrações públicas, administração central, administração local, fundos de segurança social.

Ainda com os mesmos autores entendem que as sociedades não financeiras públicas comportam: as empresas não financeiras públicas e participadas maioritariamente pelo sector público, quase sociedades não financeiras públicas; as sociedades financeiras públicas comportam: Banco central, outras sociedades de depósito públicas, outros intermediários financeiros públicos, auxiliar financeiros públicos, sociedades de seguros públicos; Administrações públicas: administração central Estado (incluindo órgãos locais do Estado), serviços e fundos autónomos da administração central, instituições sem fins lucrativos da administração central, administração local, municípios, serviços autónomos da administração local, instituições sem fins lucrativos da administração local e fundos de segurança social.

Com efeito, para o presente estudo assume-se como sector público a arena de funcionamento de todas as áreas de administração central e local, através do financiamento do Estado visando a provisão de bens e serviços públicos.

### **2.1.2. Corrupção**

Antes de avançar com a definição da corrupção importa ressaltar que existe dois tipos de corrupção a saber a grande e a pequena corrupção. Mas para presente pesquisa importa-nos a última que é pequena corrupção realizada no sector público, onde Santos (2016), explica que *“toma-se como corrupção no sector público as acções ilícitas, ilegais, levadas à cabo por funcionários públicos em nome da Estado, durante a execução das suas obrigações como servidores públicos. Portanto, trata-se essencialmente da obtenção de vantagens indevidas lesando a outrem, no exercício da burocracia.”* Vai ser sobre esse prisma que iremos desenvolver a definição do conceito da corrupção.

### **a) Corrupção Administrativa**

Esta corrupção é concebida como Improbidade administrativa segundo Pazzaglini Filho, M. et al (1996), *apud* Santos (2016), baseia-se na conduta do funcionário público que de algum modo fere os modos de agir da Administração Pública, contribuindo para o crescimento da desonestidade, da deslealdade e afronta aos princípios acima mencionados. Como resultado da acção além da lei temos o enriquecimento ilícito, a super-facturação, a lesão aos cofres públicos, o tráfico de influência e o favorecimento, por meio de ofertas de favores e privilégios ilegais.

Em contra partida temos Hellman et al (2000), *apud* Santos (2016), que define a corrupção administrativa como aquela em que as empresas fazem pagamentos privados ilícitos e não transparentes para os agentes públicos, a fim de alterar a implementação prescrita de regulamentos administrativos aprovados pelo Estado sobre as actividades da empresa.

### **b) Corrupção no sector público**

O sector público tem sido muitas vezes destaque da corrupção. Aliás o objectivo desta pesquisa é compreender exactamente o fenómeno da ineficácia do procedimento administrativo neste sector, para encontrar as formas reduzir o mesmo. Desta feita, percebe-se a corrupção no sector público na perspectiva de Carvalho & Fernandes (2013), como o envolvimento do funcionário público em práticas fora das bases legais do sistema, tendo como objectivo o favorecimento de interesses individuais em troca de recompensa, ou comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do Estado. Nesse contexto, Santos (2016), explica que distinguem-se: a prática do uso de recompensa ilícita na execução das suas funções; o nepotismo ou concessão de empregos ou contractos públicos, alicerçados nas relações de parentesco e/ou amiguismo e nunca no mérito; E o desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado.

Carvalho & Fernandes (2013), salientam que em países onde há estabilidade institucional, os comportamentos corruptos são menos frequentes e mais visíveis do que em ambientes com institucionalizações parciais ou flutuantes.

Chegado até aqui, temos o conhecimento dos conceitos necessários para avançar com a nossa pesquisa. De lembrar que são estes conceitos que guiarão a nossa pesquisa em volta da eficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução na cidade de Maputo.

## **2.2. Procedimento Administrativo**

Este é o conceito chave da nossa pesquisa, é de extrema importância compreender o significado do que é procedimento administrativo, pois, existe muita cólera, no que se refere a este tópico, tendo em conta o processo administrativo que é validado em outras literaturas como procedimento administrativo. Por isso, vamos defini-lo para o esclarecimento.

O código moçambicano de procedimento administrativo (LPA) define procedimento administrativo como a sequência juridicamente ordenada de actos e formalidades tendentes à preparação da prática de um acto da Administração ou à sua execução.

Professor Paulo Ferreira da Cunha (1987), define procedimento administrativo como a sequência juridicamente ordenada de actos e formalidades tendentes à preparação da prática de um acto da administração ou a sua execução. Sendo esta definição que mais se enquadra ao presente estudo.

Por outra, De Andrade (2011), vê o procedimento administrativo como a tramitação temporal e substancial, constituindo uma sequência ordenada em que há tipicamente um ou mais actos subordinados, desempenhando cada um deles um papel específico embora dirigido à finalidade última do procedimento.

Soares (1992), de forma mais simples define procedimento administrativo como conjunto de actos funcionalmente ligados com vista a produzir um certo resultado, ou seja efeito único.

### **2.2.1. Diferenças entre Processo e Procedimento Administrativo**

Começamos com processo, que é uma palavra que tem origem romana “*procedere*”, que segundo Macie (2015), significa “*pro* – avançar, ir para diante, “*cedere*”, mover, marchar, caminhar para frente ou ainda prosseguir. Nesta perspectiva, pode-se dizer que processo é o meio de solução de conflitos de que o estado se vale para cumprir a função jurisdicional. Significando ainda segundo o mesmo autor que, o processo é um instrumento ao serviço dos

tribunais, cuja finalidade é a realização do direito. Quanto ao procedimento podemos compreender como o método que se faz ou se executa algo, na perspectiva do mesmo autor. Isto quer dizer, a maneira de actuar, a acção de proceder, significa o movimento feito para a realização do que é pretendido, através da sucessão ordenada dos meios de que se pode dispor. Albano Macie esclarece que o procedimento corresponde a sucessão de actos encadeados e vinculados a um fim específico.

Existem critérios para diferenciar processo de procedimento, seguiremos com as propostas feitas no manual de Lições de Direito Administrativo de Albano Macie vol. II. Começamos com o de *abrangência*, que designa o processo como o *todo* querendo dizer com isso, conjunto dos procedimentos coordenados e o procedimento as partes que compõe o processo.

Segundo temos o critério de *interesse*, este mostra que, o procedimento satisfaz apenas interesses do autor enquanto o processo focaliza-se, os do destinatário do acto. Procedimento é a sucessão ordenada de actos e formalidades visando a formação da vontade da Administração Pública e processo é a materialização daquela sequência de actos em papel, formando documentos. Di Pietro *apud* Macie (2012) defende que não se confunde processo com procedimento, pois, o processo é um instrumento para o exercício de função administrativa, sendo que tudo que Administração Pública faz, sejam operações materiais ou actos jurídicos, fica documentado em um processo. Enquanto procedimento é um conjunto de formalidade que devem ser observados para a prática de certos actos administrativos, é o mesmo que dizer, forma de proceder de salientar que o procedimento desenvolve-se dentro de um processo administrativo.

### **2.2.2. Definição do conceito de Procedimento Administrativo na Doutrina**

O conceito de procedimento administrativo foi definido sob vários pontos de vista científicas e passamos apresentar algumas dessas definições entre os renomados professores de Direito Administrativo, na qual se assenta o tema em voga.

Paulo Ferreira da Cunha *apud* Macie (2015), defende que procedimento administrativo é um conjunto estruturado de actos da administração ou não, mas funcionalmente conexions com vista a produção de um certo efeito único que é desejado. Este conjunto vai analisar-se em fases

e actos de tal modo que vai constituir o modo de organização lógica e cronológica, culminando com um modelo teórico de captação da realidade do actuar da Administração.

Para Viera de Andrade *apud* Macie (2015), ensina que o procedimento administrativo consiste numa tramitação temporal e substancial, constituindo uma sequência ordenada em que há, tipicamente um ou mais actos principais cuja finalidade imediata coincide com a finalidade última do procedimento.

Em contra partida Soares (1978), define procedimento administrativo como conjunto de actos funcionalmente ligados com vista a produzir um certo resultado, um efeito único.

### **2.2.3. Conceito de Procedimento Administrativo no texto legal**

Administração Pública é uma instituição guiada por normas e que deve sempre funcionar dentro da normatividade. Por isso toda actividade feita em administração pública deve ter uma fundamentação legal. Por isso o procedimento administrativo tem sua legislação, nela encontramos a definição do conceito do procedimento administrativo que se entende como uma sucessão ordenada de actos e formalidades com vista a formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou sua execução.<sup>12</sup> Os actos e formalidades na visão de Albano Macie tem como enfoque a persecução do interesse público concreto, posto por lei a cargo da Administração Pública.

### **2.2.4. Critérios de Classificação de Procedimento Administrativo**

Os procedimentos administrativos podem classificar-se segundo vários critérios segundo Coupers (2007):

- Procedimento de Iniciativa Pública (órgãos da administração);
- Procedimento de Iniciativa Particular (particulares);
- Procedimentos decisórios (visam a tomada de uma decisão administrativa);
- Procedimentos executivos (tem por finalidade assegurar a projecção dos efeitos de uma decisão administrativa);

---

<sup>12</sup> Boletim da República, Lei 14/2011 de 10 de Agosto. Lei do Procedimento Administrativo.

- Procedimentos do 1º Grau (incidem pela primeira vez sobre uma situação);
- Procedimentos do 2º Grau (incidem sobre uma decisão administrativa anteriormente tomada);
- Procedimento comum (não regulado por leis especiais mas pelo CPA)
- Procedimentos especiais (regulado em leis especiais)

### **2.2.5. Características de Procedimento Administrativo**

- a) Escrito
- b) Secreto
- c) Colaboração de diversos órgãos e agentes administrativos
- d) Permite a participação de particulares
- e) Ponderação de interesse público e privado
- f) Procedimento inquisitório

### **2.2.6. Objectivos do Procedimento Administrativo**

O Procedimento Administrativo tem como objectivo fundamental, “regular a formação da vontade da Administração Pública e estabelecer as normas de defesa dos direitos e deveres dos particulares”. LPA, art.2

De modo mais específico:

- a) Clarificar melhor e tornar transparente o processo de tomada de decisões da Administração Pública mostrando os passos e os procedimentos que devem ser seguidos e os seus intervenientes;
- b) Permitir a participação e colaboração dos particulares no processo decisório;
- c) Estabelecer e aclarar os mecanismos de defesa dos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares.

Esses são os objectivos que devem nortear todos os funcionários da Administração Pública, pois, não observados pode-se estar numa situação de desvio de procedimento administrativo.

Tendo desenvolvido de forma mais detalhada respeito de Procedimento Administrativo estão criadas as condições para seguir a outro passo, não menos importante que é a teoria a ser usada na presente pesquisa.

### **2.3. Desvio de Procedimento Administrativo**

É importante deixar claro antes de avançar com a definição deste conceito, que ela não existe na literatura. Mas, uma vez que a nossa pesquisa incide neste comportamento, partir-se-á da definição dos conceitos existentes para culminar com a criação de uma definição do presente conceito.

#### **a) Desvio social**

Entende-se por desvio social *“o conjunto de comportamentos e de situações que os membros de um grupo consideram não conformes às suas expectativas, normas ou valores e que, por isso, correm o risco de suscitar condenação e sanções de sua parte.”*<sup>13</sup> Dentro deste desvio social encontramos desvio primário e secundário. O primeiro é aquele que os indivíduos praticam dentro da sua sociedade mesmo que esta não aprove e a segunda é aquela que o comportamento é caracterizado publicamente como conduta anormal, (tráfico de drogas, corrupção, assassinato e outro).<sup>14</sup>

Segundo Professor Fernando Rogério no seu artigo sobre Desvio, Conflito, Anomia define Desvio social como *“qualquer comportamento que, em graus diferentes, diverge do padrão de conduta prescrito ou previsto pela sociedade.”*

#### **b) Procedimento**

Procedimento segundo Macie (2011), é o método que se faça ou se execute alguma coisa, isto é, o modo de agir, a maneira de actuar, a acção de proceder. Quer dizer a própria actuação ou

---

<sup>13</sup> <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Desvio-Social/296459.html> consultado no dia 17 de junho de 2021 pelas 14h10.

<sup>14</sup> <https://www.Pt.scribd.com/document/25.desviosocial>Émile Durkheim

acção desenvolvida para que se consubstancie a coisa pretendida, pode-se em movimento, segundo a sucessão ordenada, os meios que se pode dispor.

Já para De Andrade (2011), Procedimento vem a ser também um instrumento externo fundado na necessidade de transparência de actividade administrativa, suplantando-se a concepção primitiva, segundo a qual o procedimento administrativo é um instrumento interno da Administração Pública.

Depois de vermos a definição dos dois conceitos de desvio e procedimento de forma isolado, faremos um ensaio da definição do conceito de desvio de procedimento administrativo.

Olhando para as definições já feitas, pode se entender *desvio de procedimento administrativo* como um conjunto de acções levados a cabo pelo agente da administração pública, que estão a margem da lei. Por outra, seria todo o comportamento dos funcionários públicos que intencionalmente ou não divergem com o modo de agir da administração pública, uma vez que esta, está totalmente subordinada a lei.

Desvio de procedimento administrativo ainda pode ser entendido como uma actuação dos agentes da função pública que é desenvolvida, mesmo que seguindo os processos estabelecidos pela lei, mas o seu desenvolvimento não respeita as normas pré estabelecidas para a manifestação daquele fim desejado

### **2.3. Quadro Teórico**

A presente pesquisa, recorreu a teoria da Nova Gestão Pública para explicar os resultados da sua pesquisa. A teoria em voga é fruto das reformas ocorridas no mundo nos finais do séc. XX, no ramo do sector público para que este responda com eficácia aos ensejos do cidadão.

#### **2.3.1. Nova Gestão Pública Contextualização**

A presente teoria surge com a crise das teorias anteriores nomeadamente, a patrimonial e a burocrática. Para Pereira (2002), a “New Public Management” foi uma resposta às duas acções que definiram mudanças nas últimas duas décadas do século XX a globalização que foi

fundamentada pela abertura dos mercados e a livre concorrência capitalista em todo mundo, pelo sucesso da doutrina capitalista e a democracia que normalmente acompanha o capitalismo, pela forte abordagem das liberdades individuais e direito dos particulares.

A Nova Gestão Pública conheceu suas primeiras abordagens através do Michel Messenet, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, obra publicada em 1975, ao criticar o modelo burocrático usado na Administração Pública na época. Mas, o texto que dá origem é o artigo “*A public management for all seasons?*”, escrito por Christopher Hood e publicado em 1991.

Para o professor Brasileiro, Aragon Dasso no seu artigo<sup>15</sup> defende que a Nova Gestão Pública é uma novidade, não somente por sua origem, mas principalmente por sua construção como novo referencial teórico e pela influência que trouxe e vem trazendo nas Administrações Públicas em diversos países ocidentais, com enfoque na América Latina e África não é uma exceção pois, como tem se visto a modernização de muitas Administrações Públicas em muitos estados africanos.

Como defendem Geoffrey Shepherd & Sofia Valencia, (1996), e Michael barzelay (2001), *apud* Aragon Dasso, A Nova Gestão Pública teve seu início em países anglo-saxônico, a partir do início dos anos 1980, tais como: Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

Para o escritor Bresser Pereira (2000), advoga que o sistema capitalista assistiu duas grandes reformas da Administração Pública, sendo elas a *Reforma Burocrática* que abragiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX, e a *Reforma Gerencial* ou *Reforma da Nova Gestão Pública*. Sendo a última dividida em duas épocas: a primeira época, dos anos 1980, com enfoque no ajuste estrutural das economias em crise ou seja, reforma fiscal, privatização, liberalização do comércio e a democratização das nações, segundo Fukuyama; e a segunda época a partir dos anos 1990, com ênfase as reformas de caráter institucional.

Segundo Paramio (2004), as reformas introduzidas na Administração Pública a nível estrutural não consistiam apenas em reduzir a intervenção do Estado na economia mas em reduzir, também, a sua própria dimensão (estado mínimo). Isso supunha a privatização de empresas e

---

<sup>15</sup> “NOVA GESTÃO PÚBLICA” (NGP): A TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL

serviços públicos que pudessem passar para a iniciativa privada. A implementação dessas medidas traria maiores investimentos para os países e poderia dinamizar o crescimento, onde não traria penas ganhos fiscais do estado como também reduziria a situação de vulnerabilidade dos países em relação ao atendimento dos serviços sociais para a população. Para o mesmo autor, no que respeita a segunda vaga das reformas, já na segunda metade dos anos 90, ficou claro que as reformas estruturais não foram praticados na sua plenitude o que gerou a segunda vaga das reformas; cujo princípio era da necessidade de reformar o contexto institucional. Assim, surgiram medidas para a melhoria da qualidade da administração, e melhoria do sistema judicial e político. Essas reformas visavam modificar a legislação, *a administração pública* e a estrutura do governo central para dar maior governabilidade ao Estado.

É nesta segunda onda que as administrações públicas dos países tem vindo a se apoiar para alcançar melhor os seus objetivos, garantindo a eficácia, eficiência e efectividade.

Tomemos como exemplo alguns países como Estados Unidos de América onde segundo Ferlie et all (1999), lembram que *“a pressão pela reforma do setor público antecedeu a eleição de Reagan, com a Lei de Reforma do Serviço Público, de 1978, aprovada na administração Carter”*. Contudo, é com Reagan que a teoria em análise passa verdadeiramente a constituir-se na Administração Pública daquele país.

A Grã-Bretanha para Paula (2005), no que respeita a Nova Gestão Pública é a referência na implementação do modelo. Pois, com a vitória de Margaret Thatcher, em 1979, e a consequente hegemonia obtida pelo Partido Conservador até 1997, foram estabelecidas reformas que tiveram as seguintes características:

*“Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planeamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.”*

Essas são na verdade as qualidade do modelo da NGP. Que trouxeram avanços significativos no governo britânico. Tomando agora o exemplo Nova Zelândia para Ferlie et all (1999), defendem que este país pode ser visto como um caso extremo que experimentou mudanças céleres, embora neste caso as ideias relativas à Nova Administração Pública tenham sido

encampadas por um governo trabalhista, a partir de 1984. Segundo Paula (2005), entende que as principais mudanças no aparelho estatal da Nova Zelândia foram: *“a transferência de atividades de caráter comercial para a iniciativa privada; a descentralização das atividades do governo central, que conferiu maior autonomia aos burocratas públicos; e a negociação de contratos de trabalho no setor público com base nos parâmetros da iniciativa privada.”*

O que encontramos em comum em todos os países que basearam suas reformas no modelo de NGP é o facto de usar as características de funcionamento de uma entidade privada. Na verdade é nisso que preconiza o modelo de NGP, pois, para melhor e maior eficácia de uma trabalho e obtenção dos resultados almejados de maneira eficiente é crucial usar estes métodos. Por conta disso, dedicaremos o próximo ponto explorando as características da teoria de NGP.

### **2.3.2. O Papel e Características da Nova Gestão Pública**

Difícil é encontrar uma definição exata da teoria de NGP mas segundo Barzelay (2001) citado Aragon, a NGP seria um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, propostas como novo paradigma de Administração Pública. Pode ser considerada também como filosofia administrativa um padrão de desenho organizacional da Administração Pública. Muitos autores como Gete (2001), defendem que a nova gestão pública é uma resposta ao desafio que existia que tinha haver com tamanho do estado então a NGP seria a teoria ideal, segundo o pensamento neoliberal, pois, o papel do estado seria mais focado naquilo que é vocacionado e padronizado. Segundo Castro (s/d) o modelo da NGP tem como foco *“a diminuição da intervenção do Estado na economia e a flexibilização de sua gestão pautando-se na redução de custos e de pessoal, bem como na redução do número de atividades exercidas pelo Estado buscando assim o aumento da eficiência e governabilidade.”* Neste contexto, busca-se na NGP nas características avançadas por Hood (1991), que encontraram consenso no documento do CLAD<sup>16</sup> (1998), que sustenta que *“a Reforma Gerencial assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, o que, por sua vez, cria novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade.”*

Nas características avançadas pelo Hood no documento do CLAD (1998), podemos salientar as seguintes:

---

<sup>16</sup> Centro Latino Americano para o Desenvolvimento

- Profissionalização da alta burocracia – a tese defendida aqui é a de construção de um centro estatal estratégico para formular, supervisionar e regular as políticas públicas implementadas;
- Estabelecimento de uma administração pública transparente com a consequente responsabilização dos gestores perante a sociedade – uma vez que existe regras deve também existir normas e formas claras para punição exemplar dos infratores. Destaca-se aqui os gestores pois, são eles os espelhos das instituições.
- Descentralização na execução dos serviços públicos – aqui é defendida a tese de aproximar os serviços aos consumidores e na medida em que isso acontece deve-se aumentar a fiscalização e o controle social uma vez que os serviços estão junto com a sociedade;
- Desconcentração organizacional - para as actividades que permanecem como exclusivas do Estado;
- Ênfase no controle dos resultados – aqui deve haver um modelo contratual entre o órgão central e as instituições descentralizadas;
- Maior autonomia gerencial das instituições e de seus gestores – aqui refere-se a dar credibilidade e poder para maior eficiência, desta forma usar-se-á novas formas de controle por resultados, incentivar-se-á a competição administrada para motivar os agentes etc.;
- Divisão em duas formas de unidades administrativas autônomas – isto é, as que realizariam as actividades exclusivas de Estado e o outro tipo de agência descentralizada que trabalharia nos serviços sociais e científicos, sendo possível sua transferência para um sector público não estatal;
- Orientação da prestação de serviços para o cidadão-usuário – contrário do referenciado modelo burocrático weberiano e reinventando a noção de governo, uma vez que modifica a relação entre governo e o povo;
- Alteração do papel da burocracia em relação à democratização do Poder público visando aumentar o grau de responsabilização do servidor público.

A teoria da NGP na visão de Pereira (1998), caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução de funcionários, pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade

dos serviços públicos e pela descentralização administrativa, colocando o poder discricionário nas instituições e seus departamentos. Exige-se dos gestores habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, acima de tudo para aumentar a eficiência, onde para chegar-se a esses objetivos, deve-se usar dentre vários instrumentos, a avaliação do desempenho. Ainda no mesmo autor Pereira (1998), a reforma da NGP tem como agenda primordial elevar a eficiência e a efetividade dos órgãos e instituições do estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo, sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública. Esta ideia é a mesma difundida pela CLAD (1998) no seu texto, onde se aborda que o modelo gerencial apesar de ter sua base de origem nas gestão privada ou empresarial deve de forma obrigatória, ajustar-se ao contexto político democrático no qual é implementado. Isso porque a especificidade da organização governamental é persecução do interesse público, sendo que em contra partida o sector privado ou empresarial tem em vista o lucro.

Essas são as características da NGP, é por meio delas que os teóricos acreditam que os países com uma Administração Pública democratizada pode lograr sucesso, com a experiência de países como Inglaterra, Nova Zelândia, EUA entre outros países.

## **CAPITULO III: METOLOGIA**

### **3.1. Caracterização da pesquisa**

Tomando como base o nosso problema a presente pesquisa optou pela *descritiva*. Que na perspectiva do Gil (1999), essa pesquisa tem como objectivo principal a descrição das características de determinada população ou fenómeno, ou ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis. Este tipo de pesquisa pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas da área no problema a ser explorado e a análise de exemplos que ajudam na compreensão. Geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.<sup>17</sup>

### **3.2. Método de abordagem**

O método de abordagem no qual baseou-se esta pesquisa é o dedutivo que é aquele que parte de verdades universais para particular. Que segundo Gil (1999) é o método apresentado pelos racionalistas nomeadamente Descartes, Spinoza, Leibniz. Uma vez que já existem estudos que comprovam a existência de desvio de procedimento no sector público.

### **3.3. Método de procedimento**

O método usado na presente pesquisa é monográfico que segundo Lakatos e Marconi (2003), foi concebido por Le Play:

*Que o empregou ao estudar famílias operárias na Europa. Partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes, o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações. A investigação deve examinar o tema escolhido, observando todos os factores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos*

Foi a partir deste método que o estudo se concentrou apenas no processo de emissão de cartas de condução no INATTER, na cidade de Maputo.

---

<sup>17</sup> Idem

### **3.4. Técnicas de Pesquisa**

Marconi e Lakatos (2003), ao debruçar sobre técnicas de pesquisa afirmam que é a fase da pesquisa realizada com intuito de recolher informações antecipadas sobre a área de interesse. Afirmam ainda que o levantamento de dados, é o primeiro passo de toda pesquisa científica, sendo que é feito de duas maneiras: pesquisa directa (ou de fontes primárias) e pesquisa indirecta (ou de fontes secundárias).

Para a nossa pesquisa as duas técnicas foram aplicadas. Começando com pesquisa documental indirecta que incidiu na leitura de manuais de direito administrativo, procedimento administrativo, jornais, artigos, legislação de procedimento administrativo (LPA) e outros manuais que faziam alusão ao desvio de procedimento administrativo no INATERR.

No que diz respeito a documentação directa para recolha de dados, sendo esta uma pesquisa qualitativa que se preocupa com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou uma organização, privilegiou-se o questionário semiestruturado que é um mecanismo que o entrevistador usa com base nas suas questões prévias, mas podendo abordar outras em meio a entrevista, tendo como objectivo de testar a hipótese, Manzini (1991).

### **3.5. Tipo de amostra**

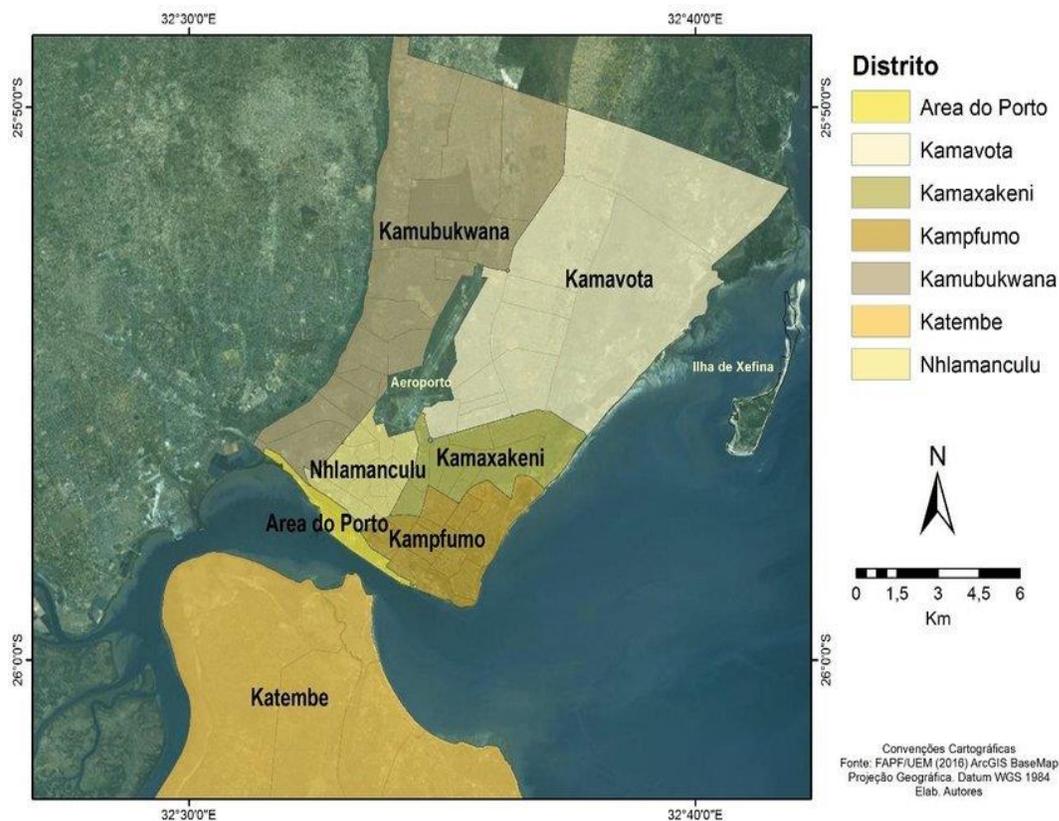
O tipo de amostragem usado neste trabalho foi a Não-probabilística, pois, de forma intencional silenciou-se funcionários chaves que, foram entrevistados a fim de dar as respostas necessárias para testar a nossa hipótese. Dos quais temos o director do departamento jurídico, director do departamento de regulação técnica e de segurança rodoviária, 1 técnica de emissão de cartas de condução e 1 técnico superior do departamento jurídico e 1 técnico da Direcção de serviços de certificação, inspeção e fiscalização.

## **CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **4.1. Breve apresentação do local da pesquisa**

A presente pesquisa foi desenvolvida na cidade de Maputo, município com o mesmo nome, distrito da Área do porto. A cidade de Maputo é a capital política do país. Elevada a categoria da cidade a 10 de Novembro de 1887. A cidade é administrativamente gerida por um governo eleito e tem o estatuto de província desde 1980. Contudo, deve se sempre ter o cuidado de não

confundir a presente cidade com Maputo Província que ocupa a parte mais meridional do território moçambicano exceptuando a cidade de Maputo.<sup>18</sup> Limita-se a norte com o distrito de Marracuene, a sul com o distrito de Matutuíne, a oeste com o vale do rio Infulene que o separa do município da Matola e a leste com o oceano índico. Tem uma área de 346,77 quilómetros quadrados com uma população total de 1 088 449 habitantes, segundo o senso de 2017.



Fonte: imagem do Google - Mapa do Município da cidade de Maputo

## 4.2. INATERR

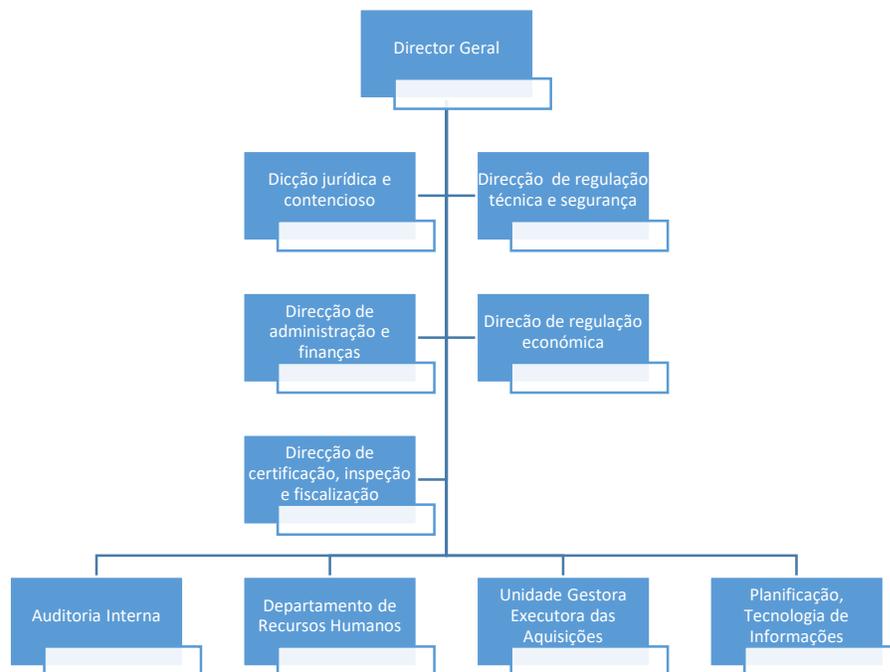
O INATERR, é uma pessoa jurídica que tem autonomia administrativa financeira e patrimonial, estando sob tutela do Ministério de Transportes e Comunicações. Tem como **visão**: “*ser um organismo de relevância nacional e internacional na área de regulação de transportes terrestres cuja actuação responda às necessidades cada vez mais crescentes de mobilidade de pessoas e bens, com eficácia, qualidade e segurança dos seus utentes*”. E como **missão**:

<sup>18</sup> <https://www.Maputo.wikipedia.org>.

Regular, fiscalizar e supervisionar as actividades desenvolvidas no sector dos transportes terrestres, satisfazendo as necessidades de mobilidade de pessoas e bens e promovendo a livre concorrência entre os seus operadores, de forma a assegurar o sucesso da estratégia para o desenvolvimento integrado do Sistema de transportes, através de acções de coordenação, regulação, fiscalização e gestão.

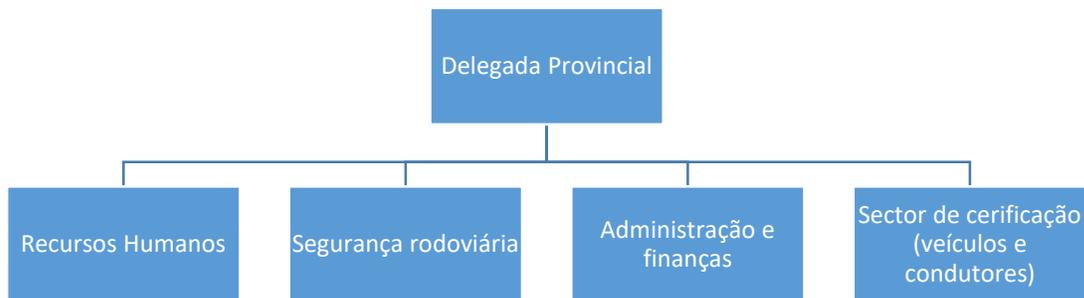
### 4.3. Estrutura organizacional do INATTER

O INATTER através do seu estatuto orgânico aprovado pelo Decreto 33/2011 de 12 de agosto que cria o INATTER e aprova o seu estatuto orgânico que obedece o organograma:



**Fonte:** Adptado pelo autor

Contudo, A direcção geral é representada a nível nacional por delegações provinciais, e estes subdividem-se por sectores demonstrados no organograma abaixo:



**Fonte:** adaptado por autor

A presente pesquisa é feita em volta do sector de certificação. Que é responsável pela emissão de cartas de condução.

#### 4.4. Atribuições do INATTER

No que respeita as atribuições do INATTER temos a destacar<sup>19</sup>:

- a) Regular, Fiscalizar e monitorar a concessão dos contratos públicos ferroviários e rodoviários;
- b) Regular as atividades dos transportes terrestres e complementares, designadamente autorizar, licenciar e fiscalizar as entidades do ramo no exercício dessas atividades;
- c) Promover pesquisas e estudos de tráficos de demanda de serviços terrestres;
- d) Fiscalizar a aplicação de tarifas; e
- e) Inspeccionar e fiscalizar os operadores do ramo dos transportes terrestres, escolas de condução, centro de exames, oficinas de automóveis e centros de inspeções.

Dentre as competências que dizem respeito ao INATTER nos serviços de viação pode ser mencionado a “*emissão das cartas de condução, documentos de identificação dos veículos e licenças de transportes com pesos e dimensões anormais*”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Decreto 33/2011 de 12 de agosto que cria o INATTER e aprova o seu estatuto orgânico.

<sup>20</sup> Art. 4, alínea f), do decreto 33/2011 que cria o INATTER

Assim, a lei apresenta competências específicas ao INATTER em relação aos serviços de cartas de condução. No tocante a prestação serviços de cartas de condução, destacam-se os seguintes:<sup>21</sup>

- a) Conversão da antiga a nova Carta;
- b) Licença de aprendizagem (principiantes);
- c) Averbamento de Classe;
- d) Averbamento de categoria;
- e) Duplicação de Carta (2 via);
- f) Renovação da carta;
- g) Emenda dos detalhes.

No presente estudo ter-se-á o foco no que respeita a licença de aprendizagem, que é o nome que atribui-se aqueles que buscam a carta pela primeira vez.

#### **4.5. Procedimento de emissão de cartas de condução no INATTER**

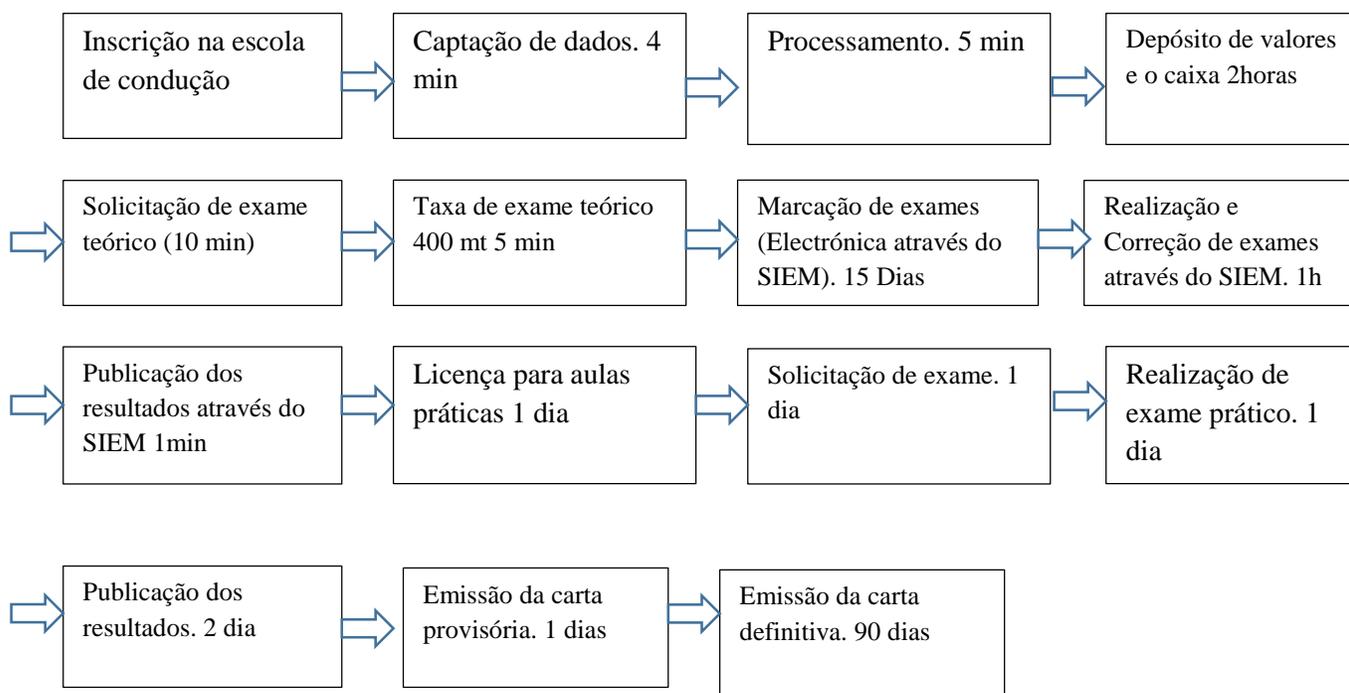
O processo de aquisição de uma carta de condução segue uma série de procedimentos legalmente previstos, e com essa formalidade pré-estabelecida espera-se que não ocorram anomalias durante o processo todo, pois as etapas são claras para os intervenientes na sua íntegra.

Em termos dos procedimentos, segundo Sr. Napoleão Sumbane, director do departamento de regulação técnica e de segurança rodoviária naquela instituição, diz que “*primeiramente os candidatos se inscrevem nas respectivas escolas de condução para que possam frequentar as aulas e estarem dotados de conhecimentos necessários, passado algum período os candidatos são submetidos à exames,*” porém, antes os responsáveis das escolas mandam a lista dos candidatos ao INATTER para que sejam tratados os passos subsequentes nomeadamente a integração dos candidatos no sistema (vulgo captação), a submissão aos exames multimédia, e posteriormente aos exames práticos, um dado importante a ponderar “*é o facto de cada etapa envolver apenas um funcionário, isto é, se o funcionário "A" é responsável por integrar os dados ao sistema, o funcionário "B" tem a função de fotografar os candidatos, o funcionário*

---

<sup>21</sup> <https://www.cabodelgado.gov.mz/por/Servicos/INATTER2> acessado no dia 10 de Outubro de 21

"C" apenas valida a documentação. O anteriormente dito implica que cada função corresponde à um funcionário o que não abre espaço para que um único agente intervenha no processo todo, fora isso o equipamento actualmente em uso naquela instituição vem acompanhado de um código de barra que só o agente responsável de determinada função tem acesso." De forma resumida podemos ver no fluxograma abaixo:



**Fonte:** Adaptado pelo autor.

Segundo as palavras do sr. Napoleão afirma que “de forma geral, pode-se assumir que o processo está desenhado de tal modo que, não abre espaço, para ocorrência de comportamentos desviantes ao previamente estipulado sob ponto de vista de etapas, procedimentos, funções, prazos, requisitos etc.,” ele acrescenta dizendo fora “a isso os valores a pagar está estipulado no quadro apresentado e é de conhecimento público a tabela de taxas.” Porém, a realidade não traduz na íntegra o que legalmente está previsto. Existem intervenientes externos e internos dentro deste processo, como podemos testemunhar nas apresentações a seguir.

#### **4.6. Factores de constrangimento no processo de emissão de cartas de condução**

Este subtema faz parte do nosso segundo objectivo específico que pretende perceber que factores explicam a ineficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução. Para começar, iremos avaliar os intervenientes externos no processo.

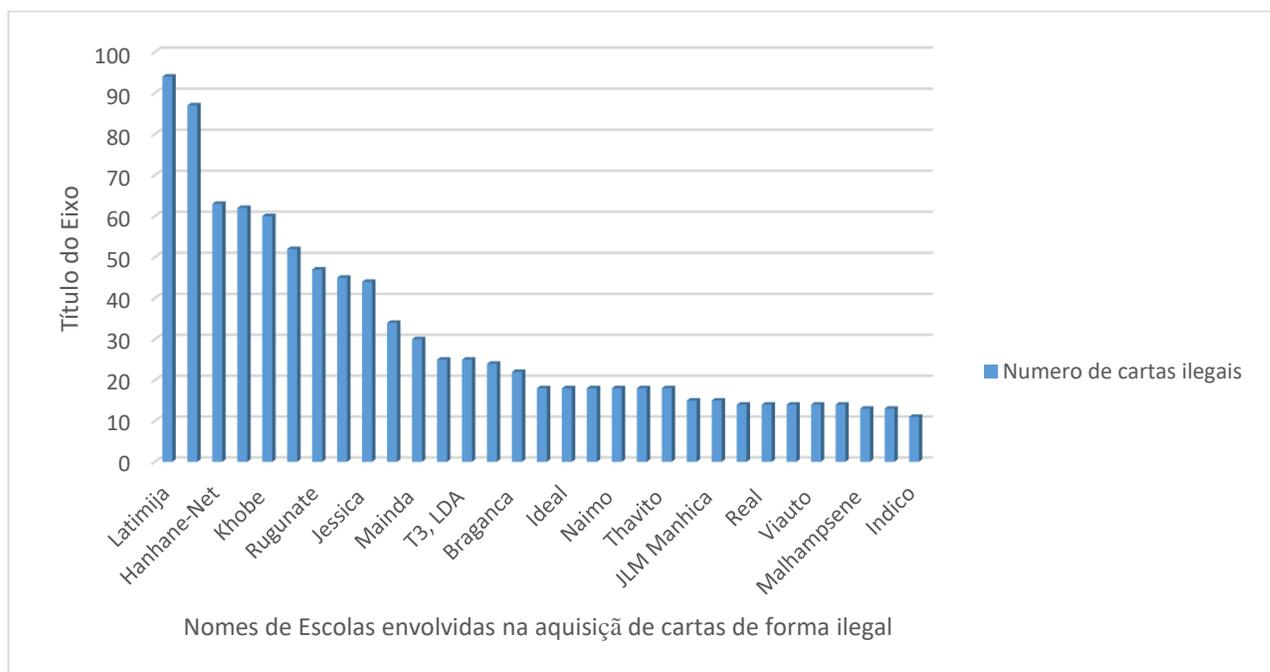
##### **4.6.1. Intervenientes externos como financiadores da ineficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução**

Antes de abordarmos de forma profunda relativamente ao comportamento dos agentes da AP no INATTER, na delegação da cidade de Maputo é importante perceber, como se origina e de onde vem a intenção que conduz os agentes da AP agir fora da lei.

Como vimos acima, o processo de aquisição de cartas de condução inicia numa escola de condução (cliente) até ao INATTER. Segundo os entrevistados no INATTER são unânimes em responder a seguinte questão de quem é a iniciativa para aquisição da carta de forma ilegal? Eles afirmam que *“as escolas e pessoas singulares maioritariamente estrangeiros as escolas usam seus colaboradores (estafetas e instrutores), pois, estes já têm vínculos com os examinadores e instrutores da sala do exame e dos exames práticos.”* Essa resposta é confirmada pelo relatório de auditoria que nos apresenta a lista de cartas de exames adquiridas de forma fraudulenta.

Nhamire, (2016) publicou um relatório de pesquisa advindo uma parte do relatório de auditoria interna do INATTER onde mostra que de Fevereiro de 2015 a Janeiro de 2016 foram emitidas 1110 (mil e cento e dez) cartas de condução sem que os donos tenham feito o exame teórico de condução, pelo SIEM. Podemos através do gráfico abaixo conhecer as principais escolas, neste caso os clientes que servem de canal para fomentar o desvio de procedimentos no INATTER desta feita, contribuindo para a ineficácia das reformas levadas a cabo pelo governo para colmatar comportamentos desviantes, na perspectiva da NGP, que é tornar os serviços públicos eficientes.

O relatório do Nhamire (2016), aponta para 63 escolas de condução envolvidas, tendo seleccionado pelo menos 31 escolas como amostra. Nelas o universo de cartas adquiridas de forma ilegal ao todo é de 1110.



Fonte: autor baseado nos dados do relatório do Nhamire (2016)

O presente gráfico demonstra as cartas de condução adquiridas de forma ilegal, dos cidadãos nacionais assim como os de estrangeiros. Os cidadãos nacionais através das escolas de condução ocupam o primeiro lugar e os estrangeiros o décimo com 34 cartas de condução. O que mostra que os clientes do sistema ilegal na aquisição de cartas de condução não é o fenómeno nacional apenas, mas de todos os que entendem que os procedimentos de aquisição de cartas de condução são morosos e complexos para serem seguidos.

Nesta ordem, socorrendo-nos da teoria da NGP que mostra que o funcionário público (principal - agente) deve olhar para o cidadão não mais como um simples indivíduo, mas como cliente e como muitas vezes é o cliente que procura pelo serviço do agente, neste caso vimos que o cliente parte de uma necessidade, que só pode ser satisfeita pelo principal – agente, mas os meios e as condições em que se requer o serviço não está de acordo com o procedimento previamente estabelecido, neste caso, o cliente recorre ao agente para que se manobre o procedimento a fim de alcançar o seu fim último. Desta feita, coloca em causa o princípio da descentralização na execução dos serviços públicos, uma vez que o cidadão que devia monitorar a prestação destes serviços segundo a teoria da NGP é o mesmo que toma a iniciativa de usá-los a margem da lei a partir das escolas de condução.

Apresentados estes dados advindo de fora da instituição do INATTER, estão criadas as condições para perceber a partir de dentro da instituição quais os factores que contribuem para o sucesso na aquisição deste número de cartas de condução de forma desviante.

#### **4.6.2. Intervenientes internos como protagonistas da ineficácia do procedimento administrativo na emissão de cartas de condução**

O INATTER tem vindo desde muito tempo a pensar em como deve colmatar as redes de fraudes no processo de aquisição de cartas de condução. Segundo dr. Filipe Mapangana director do departamento jurídico do INATTER, foi concebido este sistema (SIEM) como um dos instrumentos eficazes para lhe dar com a rede de desvio de procedimentos na emissão de cartas de condução. Contudo, uma vez que os sindicatos de corrupção já estavam a perder o mercado, houve o processo de sabotagem do sistema. A sabotagem era caracterizada por, troca de cabos dos computadores para que o sistema não funcione correctamente. O entrevistado avança ainda que:

Em 2016 ocorreu um apagão do sistema, e desapareceram alguns dados, sobretudo fotografias, o que implica voltar a fazer a captação de dados. Uma das prováveis razões do apagão pode ter sido a introdução propositada assim como não de um vírus no sistema, tendo em vista a viciação de dados por parte dos interessados ou envolvidos em actos de desvio de procedimento.

Depois de ter sido ultrapassado este constrangimento, os autores do comportamento desviante no que respeita aos procedimentos de emissão de cartas de condução no INATTER, tiveram que aceitar o sistema mas encontraram outro caminho para avançar com o desvio de procedimento como atesta o relatório de auditoria do INATTER dentro do período da nossa análise (2014 – 2019) que mostra que a forma usada para manipular o sistema era bem orquestrada e que muitas vezes partia das escolas de condução onde os instruendos entregavam valores monetários aos técnicos administrativos, estafetas e instrutores, para que esses pela sua vez entregasse uma parte aos examinadores que estariam a vigiar os instruendos no dia do exame.

O desvio de procedimento era procedido da seguinte maneira: os candidatos introduzem-se à sala de exames com instruções claras de se sentarem diante dos computadores sem estar fazer o exame, durante um período de vinte a trinta minutos, em seguida deixar a sala do exame.

Após isto, os intermediários devidamente treinados acedem à sala com a permissão do examinador, desta feita, realizam diferentes exames seguidos no lugar dos instruídos, no mesmo computador, com uma duração mínima de um minuto e trinta segundos e máximo de três minutos por cada exame. Um exemplo que encontramos no relatório é do sobrinho da sra. Teresa como se pode ler:

*O candidato Edito Rafael Duzentas Halare, titular da carta de condução n.º 10618241/1 com a categoria “C1”, inscrito na Escola de Condução Rugunate, depois de reprovar duas vezes no exame teórico, pagou 24.000,00 Mts (vinte e quatro mil, meticais), a intermediária chamada Teresa que lhe foi apresentada pelo sobrinho, o senhor Leonardo, como suposta funcionária da Repartição de Especialidade da Cidade de Maputo e da Escola de Condução. A intermediária Teresa instruiu ao candidato para comparecer na sala de exames e ficar diante do computador durante trinta minutos sem fazer nada e que alguém realizaria o seu exame. Com o valor pago à intermediária Teresa, o candidato não realizou tanto o exame teórico como o prático de condução, o que culminou com a emissão da carta de condução, retida durante a audição...”*

Então, pode-se perceber de forma prática como o fenómeno de desvio de procedimento acontece e seus contornos por meio do supracitado. Mas o caso mencionado tem a ver com fraudes de cidadãos nacionais, sendo que não são somente cidadãos nacionais que estão envolvidos no processo de aquisição de cartas de condução de forma desviante como foi apresentado no gráfico supracitado. Os cidadãos estrangeiros estão também inclusos nesta lista e são arrolados dentro do relatório de auditoria do INATTER. Como Pode se-ler:

*O candidato Karahan Yuze Antoine Mugsha, Ruandês, instruindo da Escola de Condução Rugunate, titular da carta de condução n.º 10623256 com a categoria “C1”, confessou à equipa [de investigação de exames fraudulentos no INATTER] ter pago 17.000,00 Mts (dezassete mil, meticais) ao intermediário, John, também Ruandês, contactável pelo n.º 849490939, que por sua vez, o apresentou a administrativa da Escola de Condução Rugunate, senhora Elisa Líria Mota. Reconheceu não ter feito o exame teórico e ter sido instruído para se apresentar na sala e ficar diante do computador sem fazer nada*

Neste contexto o nosso interlocutor avança que “a venda referida pelo relatório foi um mecanismo adoptado pelos funcionários para conceder cartas à indivíduos que não reúnem os requisitos para tal, ou ainda que tenham a carta, porém, não na classe à qual regularizou-se.” Isto quer dizer os que buscam pelas cartas de forma ilegal não são apenas os condutores iniciantes mas também aqueles que pretendem averbar suas cartas.

A NGP sugere a adopção de técnicas do sector privado, como a digitalização dos serviços. Tal como viu-se, o INATTER migrou do sistema manual para o sistema informatizado como forma de avaliar os candidatos a obtenção de carta de condução. Diferentemente do antigo método analógico que os exames eram feitos manualmente. Nota-se neste cenário a baixa intervenção humana no procedimento de avaliação, o que consequentemente baixa a margem de manobra humana para a existência de desvios procedimentais. Com isso, vê-se uma administração pública efectivamente virada para o cidadão, embora não beneficie os agentes enraizados com desvios de procedimentos.

Contudo, nota-se que embora tenha-se levado em consideração a digitalização dos serviços, mas devido a maior autonomia que os gestores tem conforme prevê a NGP, o principal – agente usa dessa prerrogativa para agir a margem da lei. Contrariando desta forma os objectivos do princípio que atribui autonomia gerencial as instituições e a seus gestores, referindo-se a dar credibilidade e poder para maior eficiência.

#### **4.7. Fragilidades no Combate a ineficácia de Procedimento na Emissão de Cartas de Condução**

Pode se pensar que o INATTER diante do exposto está de braços cruzados mas não está. Na nossa entrevista facultada pelo Director jurídico desta instituição Sr. Filipe Mapanguana afirmou o seguinte:

A corrupção caracteriza infelizmente muitas se não todas as instituições do sector público assim como do sector privado, o INATTER não é excepção. Mesmo antes da publicação do relatório da auditoria publicada uma parte pelo CIP, já se falava de actos de corrupção no INATTER, portanto, o relatório serviu mais para despoletar o problema e dar a conhecer a sociedade o ocorrido ou o estado actual da situação na instituição. Nos anos de 2011/12 tivemos um grande foco de casos de corrupção tendo culminado com a expulsão de 38 funcionários envolvidos na atribuição fraudulenta de cartas de condução em todo o país, estes funcionários recorreram ao tribunal administrativo e foram reintegrados à instituição, isto devido à falta de fundamentação da decisão tomada.

Como pode-se ver na presente resposta, tomou-se uma atitude diante das descobertas de infracções, mas mesmo assim a fragilidade nos instrumentos de controlo tomou conta na luta contra este mal. Ora, os funcionários expulsos dados a falta de fundamentação retomaram as

suas funções normalmente mesmo que as tenham cometido. Esses não foram casos isolados, no âmbito do período do nosso estudo, o nosso interlocutor avançou que:

Nos anos 2016-2017 foram abertos nove (9) processos disciplinares que culminaram com a expulsão de igual número de funcionários. Outro grande entrave está ligado aos exames multimídia, onde se verifica a conivência de alguns funcionários para facilitar a realização dos exames dos candidatos por terceiros, sobretudo os próprios funcionários escalados para monitorar o processo de exame, e para contornar este fenómeno a instituição introduziu o sistema de câmara vigilância o que passou a facilitar a monitoria do processo de realização dos exames.

Mas, Thomas, técnico superior N1 no INATTER, afirma ainda que as camaras de vigilância que podiam servir de prova material para os infractores funcionam 24 horas sim e captam as imagens, mas depois de estarem cheios deletam a informação e voltam a captar novas imagens. O que significa que não há cultura de se colocar os dados num disco que sirva de armazenamento de dados. O que faz com que não haja uma prova do crime por meio de imagens. O entrevistado avançou ainda a respeito de exames práticos embora estes não sejam alvo do nosso estudo na presente pesquisa. Ele afirmou o seguinte:

Fora isso, durante a realização do exame não existe nenhum instrumento eletrónico de controlo o que abre espaço para actos ilícitos, assim sendo a instituição está a criar centros exclusivos de exame prático, onde se pretende que o candidato seja guiado por comandos eletrónicos, o que vai reduzir drasticamente a intervenção humana no processo e consequentemente estancar os actos de desvio de procedimento.

Dada esta realidade podemos concluir que existe uma vontade de colmatar este fenómeno mas os mecanismos de combate são frágeis, mesmo com as reformas feitas prevalece a onda de desvio de procedimentos nesta instituição o que realmente exige uma nova estratégia para fazer eficazes as reformas em curso.

Ora vejamos, segundo Thomas técnico superior N1 no INATTER, afirma que os funcionários em situações irregulares, podem sofrer demissão que consiste em ficar 4 anos fora da instituição, após este período pode regressar e a expulsão que consiste em ser interdito por 8 anos de estar na instituição o que significa que depois de 8 anos pode regressar. Fora a isso, há vezes que ocorre impunidades como se pode ler na pesquisa de Nhamire (2016):

*Quando a direcção do INATTER detectou que a funcionária responsável pelo controlo da sala de exames multimédia estava a praticar actos ilícitos, ao invés de instruir processo disciplinar visando a sua responsabilização, optou por transferi-la. A transferência de Elizete Floriano*

*Mucare aconteceu a 17 de Dezembro de 2015 para a Repartição de Especialidade da Cidade de Maputo. Para o lugar da funcionária transferida foi indicada uma outra funcionária de nome Claudete da Glória Mavie. Assim, de 18 de Dezembro de 2015 até 29 de Janeiro de 2016, a autorização para o acesso à sala e o controlo dos exames teóricos eram feitos pela funcionária Claudete da Glória Mavie. Durante este período, a funcionária Claudete da Glória Mavie seguiu métodos ilícitos de autorização de estranhos na sala de exames para os realizarem em nome dos candidatos. Assim, neste período, 238 (duzentos e trinta e oito) exames teóricos foram fraudulentamente realizados por terceiros em substituição de candidatas.*

Então como podemos ver quando os métodos de responsabilização são frágeis abrem portas para que os demais que não estão envolvidos em acções antiéticas entrem no esquema ou ambicionem lá estar. Diferentemente quando há responsabilização dos que agem a margem da lei, pois, estes passam a servir de exemplo para os demais.

Olhando para estes aspectos podemos compreender a luz da NGP que viola-se uma das características que é o *estabelecimento de uma administração pública transparente com a consequente responsabilização dos gestores perante a sociedade*. Primeiro, sabe-se através das observações feitas no terreno que embora tenha-se dispositivos electrónicos como o sistema para exames, câmeras de vigilância e outros dispositivos que possam ser criados, o desvio de procedimento ainda é uma realidade na emissão de cartas de condução como foi apresentado através das entrevistas e relatórios de auditoria e pesquisas. Neste sentido, não há transparência na tramitação dos processos na emissão de cartas de condução, prevalecendo o ocultismo e clientelismo na administração pública (INATTER).

Segundo, ao invés de se punir os infractores transfere-se para outro lugar ou para um outro departamento. Como podemos ver com o caso da sra. Floriana Mucare que ao invés de ser processada pelos seus actos foi transferida e outros 38 funcionários por falta de fundamentação foram recolados aos seus postos. Então, a fraca responsabilização dos infractores cria mais infractores que ao perceber que o colega não foi sancionado pelo crime cometido, isso abre a janela para que ele também aja do mesmo modo, tornando assim a responsabilização dos agentes frágeis. O que eleva a potencialidade da nossa hipótese da fraca responsabilização dos funcionários como um factor explicativo de prevalência da ineficácia no INATTER da cidade de Maputo.

#### **4.8. Persecução do Interesse colectivo vs Interesse Individual**

Digno de nota é a forma como esta acção de desvio de procedimento ocorre pois, não é um movimento individual mas sim em conjunto para alcançar objectivos individuais. Porque, um conjunto de funcionários confiados o poder público para persecução do interesse da colectividade e a serem guardiões da legalidade na emissão de condução abandonam essa vocação e agem em interesse individual. Isso é explicado, pelo teórico Macur Olson, no seu livro “A lógica da acção colectiva”, onde defende que as pessoas juntam-se em organizações, partidos, associações não porque defendem o interesse público ou geral, mas sim, porque eles tem interesses individuais que sozinhos não podem alcançar, daí que, devem juntar-se para poder alcançar seus interesses, como pode ver-se através da lógica da escolha racional, que os indivíduos são movidos por interesses e esses ultrapassam ou sobrepõem-se naquilo que é o interesse da organização.

Como vimos na apresentação da instituição que ela carrega uma série de características que ao ser analisados sob ponto de vista da acção dos seus funcionários, são contrariados. Exemplo quando evoca-se valores como a integridade e transparência. As acções supracitadas não são de uma instituição integra e nem transparente. Pois, espera-se de instituições integrem alinhamento com as regras estabelecidas pelas normas.

Mas como vimos neste sector, funcionários tomam a liberdade de agir a margem da lei e da moral violando procedimentos que ferem com a legislação ou com normas de conduta orientadoras desta instituição. Porém, não somente os agentes, assim como os cidadãos que buscam os tais serviços, como diz Leonardo Karnal, “*não existe corrupto sem corruptor*”. Portanto, os cidadãos ou utentes tem parte neste sistema, como pode se ver na entrevista concedida por sr. MPanguana:

O verdadeiro calcanhar de Aquiles tem mesmo a ver com os exames práticos, há relatos de que os candidatos são extorquidos valores monetários ainda na escola de condução, isto por parte dos instrutores das respectivas escolas alegando que o INATTER é quem precisa de tal valor, ou ainda para entregar aos instrutores/monitores do INATTER de modo que estes últimos facilitem o processo e não sejam rigorosos na avaliação.

Isto mostra-nos que não somente os funcionários têm parte neste procedimento mas a sociedade. Contudo, se por um lado os funcionários não apresentam comportamentos desviantes a sociedades ou os cidadãos não terão como agir de forma contrária a não ser seguir as instruções. Por outro lado, a NGP tem *ênfase no controle dos resultados*, mas esta característica parece utopia. Pois, por falta da prestação de contas, demoras nas auditorias sejam internas ou externas e a fraca responsabilização dos infractores acaba abrindo as portas de desvios de procedimentos. Porque com todas essas lacunas os funcionários agem de forma livre sem medo das consequências. Diferentemente se soubesse que a cada fim-de-semana ou do mês teriam de apresentar relatórios de actividades de cada cidadão que prestaram serviços e os detalhes da prestação do mesmo. Com isso quer-se fundamentar que os meios eletrônicos em si não são suficientes para acabar ou reduzir desvios procedimentais nas instituições, pois, o relatório de auditoria interna do INATTEC aponta que na introdução do sistema o mesmo apresentava problemas provocados pelos funcionários, uma vez que, estes trocavam os cabos entre outros meios de sabotagem para que o sistema não funcionasse, ora sabe-se que houve um vírus nos aparelhos que segundo sr. Napoleão levou ao apagão do sistema, onde a causa deste é humana. Neste sentido, deve haver maior vigilância pois este tipo de comportamento só é possível em lugares onde o controlo é fraco, e fazer sentir-se os meios de responsabilização como é preconizado na teoria da NGP.

O que se pode concluir neste ponto é que se percebe que há fraca exigência dos resultados. Pois, enquanto não houver uma auditoria não se sabe o ponto de situação dos processos na emissão de cartas de condução, caso não haja denúncias, o que conduz uma pessoa que tenha cometido uma dada infracção só se saiba 3 anos depois. Contudo, se houvesse uma cultura de prestação de contas constante, seria mais fácil saber onde houve desvios de procedimentos. Exemplo já se sabe que o processamento de uma carta definitiva leva pelo menos 3 meses, então ao ser apresentado um relatório onde consta uma carta que saiu em menos de uma semana, seria um ponto a ser seguido para perceber as razões que levaram determinada carta a não obedecer os mesmos critérios com as outras. Então, percebemos aqui que há fraco controlo também nos resultados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **Conclusão**

A presente pesquisa analisou a eficácia de procedimento administrativo na emissão de cartas de condução no Instituto Nacional de Transportes Terrestres na Cidade de Maputo. Onde se constatou que os serviços prestados pelo INATTER no que respeita a emissão de cartas de condução, na sua maior parte não são eficazes, pois, no período da nossa análise constatou-se que mais de 1000 cartas de condução não obedeceram os critérios legais para sua aquisição. Descrevemos os procedimentos de emissão de cartas de condução no INATTER, onde se constatou que embora haja critérios, normas, padrões e instrumentos tecnológicos estabelecidos para que não ocorra desvios de procedimentos, mas por meio dos relatórios e confirmado pelas entrevistas, pudemos concluir que há desvios de procedimentos na emissão de cartas de condução no INATTER na delegação de cidade de Maputo.

No que respeita aos factores de constrangimento ou que explicam em certa medida a prevalência da ineficácia na emissão de cartas, a partir da teoria da Nova Gestão Pública constatamos que, a fraca responsabilização dos funcionários que se envolvem em actos de desvio de procedimentos administrativos outrossim a falta e fragilidade dos mecanismos de controlo, estão por detrás desta ineficácia de procedimentos administrativos na emissão de cartas de condução. Foi com base nestes resultados que pudemos apurar ou confirmar a nossa hipótese que indica a fragilidade dos mecanismos de responsabilização como a causa da ineficácia do procedimento administrativo na delegação da Cidade Maputo do INATTER.

A presente pesquisa concluiu também que a fragilidade na responsabilização dos funcionários com comportamento desviante, cria um ambiente propício para mais agentes engrenar no sistema de desvios de procedimento. Contudo, percebe-se que estas não são as únicas razões que justificam a prevalência da ineficácia do procedimento administrativo. Não foi possível na presente pesquisa avançar com outras hipóteses, por limitações ligados ao campo de pesquisa.

Desta feita, em jeito de recomendação, para os próximos estudos que se explore o campo da ética na administração pública, a partir do pensamento filosófico que tem muito a oferecer no que respeita a explicação dos fenómenos de corrupção que vão muito além da fragilidade da

vigilância e responsabilização dos funcionários que se envolvem com actos de corrupção ou desvios de procedimento na função pública.

## **Recomendações**

- Reformar o regulamento do INATTER no que respeita a punição pelos actos de corrupção, sendo que se a pessoa for expulsa ou demitida por estes actos, não seja mais reconduzida a sua função naquela instituição.
- Reforçar os mecanismos de prevenção contra o desvio de procedimento na emissão de cartas de condução: esta medida consiste em aumentar o custo social e económico desta acção (fazer com que realizar práticas corruptas seja muito desvantajoso para quem as pratica), através:
  - Da selecção de agentes do Estado com base na competência e honestidade;
  - Da criação de incentivos para os bons resultados e punição para as práticas desviantes;
  - Da recolha de informação sobre as possibilidades do comportamento corrupto em cada estágio do seu desenvolvimento para melhor combatê-lo;
  - De enfatizar os custos morais da corrupção por via da adopção de códigos de conduta, campanhas de publicidade e encorajamento à reputação de probidade das firmas envolvidas em transacções com o sector público. (USAID, 2005)
- Elaborar-se relatórios semanais e mensais de atividades feitas ao longo da semana e do mês para a melhor vigilância e rápida intervenção em casos de desvios de procedimentos e melhor controle dos resultados estabelecidos.

## Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas Do. *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina. Novembro, 2015.
- CASTRO, Pereira, R. L. *Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública*. Revista Acta Scientiarum. Maringá. . (2014).
- CARVALHO, Carlos Fernandes. Fenómeno da corrupção. Porto editora. (2013).
- CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. *Administração Pública: Modernização, qualidade e inovação*. 2ª ed , Lisboa: edições Sílabo, 2006
- CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora, 2007
- CIRESP. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público*. Maputo: Imprensa Nacional. 2001.
- CLAD. Centro Latino Americano para o Desenvolvimento (1988). *La responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Conselho Científico del CLAD. Venezuela (s/n). Disponible em <<http://unpan1.un.org>> acessado em 22/01/2007.
- CUNHA, Paulo Ferreira da. *O Procedimento Administrativo*. Livraria Almeida, Coimbra 1987.
- DE ADRADE, VIERA José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*. 2ª ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra 2011.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília: UnB e ENAP, 1999.
- FUKUYAMA, Francis, *o Fim da história e o Ultimo e Homem*. Brasil: Gradiva, 1992
- GETE, B. O. de L (2001). *La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública*. Madrid: Perarson Education, (2001).
- GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*. 4ª. ed. - São Paulo :Atlas, 2002
- JÚNIOR, Aragon Érico Dasso. *Nova Gestão Pública” (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal*. S/e. S/d.

- LAKATOS, M. E., & MARCONI, M. A. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas
- MACUANE, Jaime. *Combate à Corrupção: lições da prática*. Pg. 1. 2006
- MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*. Escolar Editora. Maputo. 2011. Pg. 15. Vol 1.
- MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*. 2ª ed. Maputo: 2015
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*, 7ªed., São Paulo, Editora Atlas s.a, 2010
- MANZINI, E. J. *A Entrevista na pesquisa Social*. Didática, São Paulo. VI26/27. 1990/1990.
- MINISTÉRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. *Balanço da Estratégia Global da Reforma do Sector Público*. 2012
- NHAMIRE, Borges. *Carta de corrupção a venda no INATTEP: corrupção que custa vida*. Edição No 35/2016.
- PARAMIO, L. *Reforma política y reforma del Estado*. Revista del CLAD. Reforma y Democracia. Venezuela: n. 30. Octubre (2004).
- PAULA, Ana Pães de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma gerencial da administração pública brasileira*. In: *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000,
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001,
- PEREIRA, Bresser Luiz Carlos. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...* In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, nº 01, Janeiro / Março, 2002.
- SOARES, Rogério. *Direito Administrativo*. Polieep. Coimbra, 1978.

- SANTOS, Rosete de Willamar Do. *O impacto das medidas do Governo no combate à pequena corrupção no Sector público no período 2004-2010: um olhar sobre os subornos na prestação dos serviços públicos*. UEM. Maputo. 2016
- USAID (2008). *Proposta de Política de Transportes Urbanos para Moçambique*. Maputo: USAID.

### **Artigos dos Jornais**

- MediaFax citado pelo AIM. Moçambique/ *Mais de Mil Exames de Condução Anulados na Cidade e Província de Maputo por Fraude*. 2017-03-09. Pagina 2
- Notícias. *Técnicos e Instrutores a do INATTER Processados*. 2017-03-11. Página inicial
- AIM. *INATER Neutraliza Funcionários Corruptos*. 2017-06-06. Página inicial
- O Pais. *Funcionários do INATTER Implicados em Esquemas de venda de cartas de condução*. Página inicial 05-12-2019. Disponível em [ww.opais.sapo.mz/funiconairos](http://ww.opais.sapo.mz/funiconairos) do inatter implicados em esquemas dde venda de cartas de condução. Acessado em 28 de agosto de 2020. 21h30
- Notícias. *Processo-crime contra funcionários do INATTER*. 01-02-2020. Página inicial

### **Legislação**

- Diploma 147/2014 de 28 de agosto que aprova o regulamento interno do INATTER.
- Decreto 33/2011 de 12 de agosto que cria o INATTER e aprova o seu estatuto orgânico

### **Sites de Internet:**

- <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Desvio-Social/296459.html> consultado no dia 17 de junho de 2021 pelas 14h10.
- <https://www.Pt.scribd.com/document/25.desviosocial|Émile Durkheim> 17 de Junho de 2021 pelas 15h27
- <http://kumbukilah.blogspot.com/2009/09/governacao-contexto-conceitos-e.html> consultado: 14/04/21 as 17:56

## **Apêndice A:**

### **Guião de perguntas para directores de departamentos e técnicos do INATTER.**

1. A emissão de cartas de condução obedece um procedimento! Podes descrever o procedimento de emissão de cartas de condução no INTTER.
2. Qual é o departamento responsável pela emissão de cartas de condução?
3. Há forte crença de que há desvio de procedimento no processo de emissão de cartas de condução e é um dos factores que contribui na ineficácia da emissão de cartas de condução no INATTER! Comente:
4. Quais são os factores de constrangimento que afectam a eficácia do procedimento de emissão de cartas de condução no INATTER?
5. Qual é a etapa que representa maior desafio no processo de emissão de cartas de condução?
6. No âmbito das reformas do sector público (governo electrónico), foi implementado o sistema multimédia de exames. Com este sistema o director jurídico disse que traria melhorias na emissão de cartas, desde as longas filas de espera e transparência. Que resultados foram alcançados e que desafios prevalecem?
7. Há relatórios semanais ou mensais de actividades prestadas pelos funcionários alocados a área de emissão de cartas de condução?
8. As câmaras de segurança tem funcionado e qual período da sua verificação?
9. Quais são os mecanismos de responsabilização em vigor para infracções ligadas ao desvio de procedimento na emissão de cartas de cartas de condução.
  - a) De 2014 a 2019 quantos funcionários estiveram envolvidos em esquemas de desvio de procedimentos administrativo?
  - b) De 2014 a 2019 quantos funcionários foram responsabilizados?
  - c) Quais foram as modalidades de responsabilização para cada infrator?
10. Na sua opinião que estratégias o INATTER deve adoptar para tornar eficaz o processo de emissão de cartas de condução.

## Apêndice B:

### Nomens dos entrevistados.

| Nome                  | Categoria                                    | Sector  | Data da Entrevista                 |
|-----------------------|--|---|------------------------------------|
| Filipe Mapanguana     | Técnico superior N1.                         | Director do departamento Jurídico                             | Outubro de 2020                    |
| Napoleão Sumbane      | Técnico N1                                   | Director do departamento de regulação técnica e de segurança  | Setembro de 2018                   |
| Thomas Lunga Tsaltana | Técnico superior do em Administração Pública | Direcção de serviços jurídicos e contencioso                  | Outubro de 2020                    |
| Fausto Naene          | Técnico Superior N1                          | Direcção de serviços de certificação, inspeção e fiscalização | Outubro de 2020 e setembro de 2021 |
| Nilza Saranga         | Técnica                                      | Departamento de certificação                                  | Setembro de 2021                   |