

AP.22  
2001

**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE  
LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA  
UFICS**

*Lucina M. M. Lucas*

**TEMA: EFICÁCIA DA INSPECÇÃO  
ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

(Dissertação para obtenção do grau de licenciatura)

UE.M. - UFICS
R. F. 4593
DATA 20/07/05
AQUISIÇÃO Oferta
COTA AP-22

**SUPERVISOR: DR. CARLOS MANUEL  
AUTORA: LUCINA M. M. LUCAS**

## RESUMO

O estudo que pretendemos apresentar aborda a questão da eficácia da Inspeção Administrativa do Estado. Tivemos como objectivo geral fazer uma reflexão sobre a questão da eficácia na tentativa de perceber até que ponto foram alcançados os objectivos para os quais esta inspecção foi criada.

As hipóteses com as quais trabalhamos fazem uma relação entre a eficácia e alguns factores : procuramos perceber como a ausência de recursos humanos em quantidade e qualidade, e a descordenação entre as inspecções podem afectar o alcance dos resultados pretendidos pela inspecção.

O estudo acaba por focar outras questões que uma vez no terreno constatamos estarem interligadas às hipóteses de trabalho. Tratam-se das questões de ausência de recursos materiais e financeiros e a falta de autonomia da Inspeção Administrativa.

Em termos de levantamento de dados, privilegiamos dois grupos: Inspectores e Chefias.

As hipóteses foram confirmadas pelo que procuramos para além das conclusões, propor algumas possíveis soluções em forma de recomendações.



## DEDICATÓRIA

À minha mãe Carolina Ismael, às minhas irmãs Elvira Lucas e Ísis Lucas, por constituírem para mim exemplo maravilhoso e meu escudo protector enviado por Deus.

## Agradecimento

À todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para a realização deste estudo;

Agradeço ao Dr. Carlos Manuel pela motivação e colaboração prestada ao longo deste trabalho;

Agradeço ao Dr. António Chipanga pela forma paternal que me recebeu na Inspeção Administrativa e assistiu a elaboração deste trabalho;

Agradeço ao Externato Ilundy pelo apoio incansável que por eles me foi dado ao longo do cinco anos da minha formação na UFICS, especialmente a Senhora Elvira Lucas;

Agradeço também ao meu noivo, aos meus irmãos, ao meu padrasto amigos e colegas, especialmente ao 5º ano de Administração Pública que de perto assistiram-me ao longo destes anos de árdua batalha estudantil.

Obribado!

A Autora:  
Lucina Lucas

## ÍNDICE

	<i>Pag.</i>
Introdução -----	1
I. Contextualização-----	3
II. Delimitação, justificação e relevância -----	4
i. Problema -----	6
ii. Objectivos -----	7
iii. Hipóteses -----	8
iv. Metodologia -----	8
III. Enquadramento teórico e conceptual -----	9
i. Revisão de literatura -----	9
ii. Conceitos -----	23
IV. Resultado das entrevistas-----	26
i. Análise e interpretação -----	30
ii. Verificação das hipóteses-----	33
iii. Conclusão geral -----	34
iv. Conclusões específicas -----	34
v. Recomendações -----	35
Bibliografia -----	37

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende fazer uma reflexão sobre a Eficácia da Inspeção Administrativa do Estado dada a importância deste organismo no desenvolvimento da Administração Pública, lembrando que ela atravessa hoje uma fase de redifinição que a princípio significou uma paralização de suas actividades por cerca de dois anos até ao momento de realização deste estudo.

Moçambique apresenta hoje um dos maiores índices de pobreza do mundo. Por detrás deste sub desenvolvimento estão o conflito armado a pouco terminado, os desastres naturais e sobretudo políticas de governação ineficazes que acabam sempre por prejudicar os mais necessitados.

Embora à partir de 1987 o ambiente político começa se a favorecer um emporverment político e económico do cidadão, cerca de 70/80 % da população continua a viver em condições de vida precárias, esperando pelo Estado para satisfação de suas necessidades básicas, primordiais.

Sabendo dos inúmeros problemas que cercam a máquina Administrativa Moçambicana torna-se crucial que se faça uma reflexão acerca da Inspeção Administrativa na medida em que cabe a esta supervisionar, fiscalizar as actividades deste Estado Administração de forma a que se possa contornar os obstáculos sobretudo desvios de comportamento por parte dos agentes do estado, permitindo que a alocação dos recursos disponíveis na esfera do bem público seja plena na satisfação das necessidades colectivas.

Em termos organizacionais o estudo será apresentado em quatro capítulos: O primeiro capítulo apresenta a contextualização. O segundo apresenta o objecto e subdivide-se em cinco sub capítulo: o primeiro sub capítulo apresenta a delimitação do objecto, justificação e relevância no contexto da Administração Pública, o segundo apresenta o problema, terceiro apresenta os objectivos, o quarto as hipóteses, o quinto apresenta a metodologia adoptada. O terceiro



capítulo apresenta o enquadramento teórico e conceptual. O quarto e último capítulo apresenta os resultados da pesquisa, subdividindo-se em seis subcapítulos cuja ordem é: análise, verificação das hipóteses, conclusão geral, conclusões específicas e recomendações.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 1933 com a Reforma Administrativa Ultramarina, Moçambique passa a ser designada por Província, com autonomia e personalidade jurídica definida por lei.<sup>1</sup>

Face a estas mudanças havia que garantir o controlo pela Metrópole, numa altura em que esta procurava obter controlo directo das colónias. Foram então criados cargos de Governadores Gerais das Províncias (colónias), e serviços de inspecção nomeadamente inspecção das Finanças, Educação, Obras Públicas e Inspeção da Administração Civil.

Esta última à semelhança da Inspeção Administrativa do Estado actual, inspeccionava os procedimentos administrativos. Contudo diferem no facto da Inspeção colonial ter possuído um carácter bastante rígido, tendo sido sobretudo sancionatória.

Os inspectores administrativos deviam ser funcionários bastante antigos da função pública, e que gozassem de confiança política. Em termos de periodização esta Inspeção realizava-se três vezes ao ano: no início, meio e no final, não obstante existirem algumas inspecções extraordinárias.

Quando se deu a Independência, houve um empenho em destruir o Aparelho Colonial.

Contudo passados alguns anos, face a crise global trazida pela adopção do Socialismo no País começou-se a sentir necessidade de dar relevo à área da Administração Estatal para uma aplicação organizada das normas sobre os funcionários do Estado. É então criado o Ministério da Administração Estatal pelo decreto presidencial 66/86 de 11 de Outubro que entre outras funções, atribuía a este Ministério a função de Exercer a inspeção da Administração Local, sendo-lhe acrescida a função de inspecção das actividades administrativas de todo o Aparelho do Estado pelo Estatuto do Ministério (Diploma Ministerial n 97/87 de

09 de Setembro).

Foram criadas a partir da mesma altura inspecções sectoriais, pelas mesmas razões que levaram a criação do Ministério da Administração Estatal.

Esta função de Inspeção desenvolvida por este Ministério ao longo dos anos 1987 a 1989, paralizou pela fraqueza do sistema que dava pouca margem de actuação e evolução para este tipo de actividade.

Por volta dos anos 90, começa-se a sentir um crescimento rápido da corrupção, fraqueza das inspecções sectoriais e perante a grande pressões dos doadores em vê o sistema de controlo melhorado, começam as primeiras pesquisas para a criação da Inspeção Administrativa do Estado.

Em 1995 pelo decreto 51/95 de 14 de Novembro, é criada a Inspeção Administrativa do Estado, tendo como objectivo primordial, complementar os esforços do Governo no sentido de melhorar o funcionamento do Aparelho do Estado. A sua actuação vira-se para o controlo dos procedimentos administrativos em todos os órgãos do Estado.

Constitui desde a sua criação como define o decreto 51/95, parte integrante do Ministério da Administração Estatal, estando na dependência directa do Ministro deste Ministério. Foi concebida para ter um papel educativo, guiando-se pelos princípios de igualdade, legalidade, isenção e não discriminação. Esta Inspeção funcionou na prática até o ano 1999, altura que por ordem do Ministro da Administração Estatal, é paralizada para posterior redifinição. Neste sentido, actualmente encontra-se em fase de reestruturação.

## **2. Delimitação do Objecto de Estudo, Justificação e Relevância**

O objecto de estudo desta pesquisa é a Inspeção Administrativa do Estado pretendendo estudar a eficácia desta inspecção na sua actuação de fiscalização dos

procedimentos administrativos. A escolha do tema **Eficácia da Inspeção Administrativa do Estado** para elaboração do trabalho de fim do curso deveu-se a por um lado ao facto de o referido tema remeter-nos para a abordagem de questões que se enquadram na área de formação na qual me encontro, acreditando suscitar assim uma maior articulação das abordagens apreendidas ao longo do curso.

Deveu-se por outro lado a razões de extrema curiosidade em relação a questões de controlo no exercício da actividade administrativa, curiosidade esta que me ocorreu da observação embora espontânea de diferentes situações em que ocorreram irregularidades.

Este Tema reveste-se de grande relevância no contexto da Administração Pública na medida em que podera suscitar uma maior reflexão sobre as unidades inspectivas como órgãos de controlo na esfera da Administração Pública em Moçambique, lembrando que estes órgãos podem evitar a ocorrência de irregularidades; indisciplina e corrupção que muito têm afectado a Máquina Administrativa na gestão do bem público pelo Estado.

Defacto como observam Abrahamson e Nicholsson (1992), deve existir uma maior preocupação com a rapidez da evolução da corrupção em Moçambique.

Porque o aumento da institucionalização e capacitação da Máquina Administrativa rumo a uma maior abrangência na satisfação das necessidades colectivas em Moçambique muito depende do desenvolvimento e aperfeiçoamento das actividades inspectivas. esperamos com este estudo de algum modo podermos contribuir para uma maior reflexão sobre as actividades inspectivas, contribuindo conseqüentemente para o desenvolvimento do Aparelho de Estado Moçambicano.

## 2.1 Problema

No decorrer da actividade administrativa onde actuam órgãos directos ou indirectos da Administração ocorrem irregularidades<sup>1</sup> a nosso entender tais como a indisciplina e a corrupção excessiva tão visível no nosso País.

Na realidade Moçambicana torna-se crucial a existência de uma Inspeção Administrativa eficaz perante a grande ineficiência da Máquina Administrativa:

Onde os serviços se organizam de forma extremamente burocratizada, existe um baixo nível de institucionalização, bem como limitações económicas que conduzem a uma incapacidade de estimular os funcionários, estes tornando-se então em indivíduos capazes de adoptar práticas ilegais em nome da sobrevivência, violando os actos administrativos.

Onde questão cultural de solidariedade africana<sup>2</sup> Isson (1992) que induz a que o indivíduo veja os seus parentes e amigos com um estatuto merecedor de ajuda, beneficiando os perante os demais cidadãos, tornando-os desiguais no tratamento e benefícios, porém iguais perante a lei, constituído sem dúvida um constrangimento ao funcionamento correcto do Aparelho do Estado.

Enfim factores estes que se intecruzam tornando-se na base geradora, e de assentamento do problema da corrupção e indisciplina em Moçambique.

O Trabalho da Inspeção Administrativa ao longo dos anos entende-se que têm sido de complementar os esforços do Governo de melhorar o funcionamento do Aparelho do Estado com vista instaurar na função pública uma maior consciencia de responsabilidade profissional que leve ao uso racional dos recursos disponíveis para a optimização do desempenho, combate a corrupção, salvaguardando a moral ética.

---

<sup>1</sup> Chambule, A. Organização Administrativa de Moçambique. Maputo, 2000

<sup>2</sup> Abrahamsson, H e Nilsson, A. Moçambique em transição. Maputo, 1994



Sendo a inspecção Administrativa um órgão cuja a actuação pode em grande medida determinar o bom ou mau funcionamento da máquina administrativa moçambicana, percebemos que a sua acção deve ser racionalizada como forma de torna-la eficaz ao contexto moçambicano .

Passados alguns anos de funcionamento desta Inspeção, olhando para o cenário que continua negativo emerge em nós uma grande necessidade de perceber qual o real significado da Inspeção Administrativa para o contexto moçambicano qual a natureza desta inspecção como se viabilizam os objectivos e metas que com ela se pretende atingir de modo a torna-la eficaz; porquê as irregularidades continuam a ocorrer com tanta força.

A Inspeção Administrativa encontra-se paralizada a cereca de dois anos, estando neste momento em reformulação. Justifica-se que ela não se adequava a realidade, funcionava mal

A questão fundamental consiste então em saber que modalidades a Inspeção Administrativa assume em Moçambique, quais os seus contornos, níveis de eficácia no controlo da legalidade dos dos procedimentos administrativos assumindo que a Inspeção Administrativa do Estado ocupa uma posição privilegiada no âmbito do Aparelho do Estado.

## **2.2 Objectivos**

### **Geral**

-Fazer uma reflexão sobre a eficácia da Inspeção Administrativa do Estado, procurando perceber até que ponto de facto os objectivos para os quais foi criada esta Inspeção têm sido alcançados.

### **Específicos**

-Compreender os mecanismos de controlo dos procedimentos administrativos pela

Inspeção Administrativa.

-Compreender o contexto em que decorrem as actividades inspectivas e sua relação com a eficácia.

-Refletir sobre a influência da Inspeção Administrativa na evolução da corrupção e indisciplina em Moçambique

### **2.3 Hipóteses de trabalho**

1. A Inspeção Administrativa do estado é ineficaz devido a ausência quantitativa e qualitativa de Recursos Humanos como inspectores.
2. A Inspeção Administrativa é ineficaz devido a desarticulação entre esta e as várias Inspeções Sectoriais e Gerais.

### **2.4 Metodologia**

Para efectivação deste estudo baseamo-nos em fontes primárias nomeadamente relatórios sobre palestras, documentos e legislação existente no âmbito da Inspeção. Por outro lado baseamo-nos em fontes secundárias, referindo-nos aqui a pesquisa bibliográfica.

O trabalho de campo foi feito através da recolha de dados no terreno, onde com base em um guião pré elaborado foram realizadas entrevistas do tipo semi estruturado individual a inspectores sectoriais e gerais em exercício ou já não, e a Directores Nacionais.

Baseamo-nos ainda em conversas informais com pessoas que possuem alguma experiência na Administração Pública quer como académicos quer como funcionário Público.

Adoptamos esta metodologia por considerarmos que se adequa a natureza do trabalho que pretendíamos realizar, permitindo que com as entrevistas semi

abertas as pessoas pudessem expôr sem grandes limitações as suas posições.No total foram realizadas cerca de 25 entrevistas. Das quais cerca de 15 entrevistas foram feitas a Inspectores . As restantes 10 entrevistas foram feitas a 05 Directores nacionais e 05 Chefes de Departamento afectos nos vários ministérios.

### **3. Enquadramento Teórico e Conceptual**

#### **3.1 -Revisão de literatura**

##### **3.1.1 Sobre a Problemática do controlo e da Inspeção.**

A inspecção constitui sem dúvida um assunto muito pouco debatido na literatura existente no âmbito do debate teórico sobre o Sector Público. Alega-se que constitui um tema novo cuja sua relevância começa a ser salientada na actualidade devido ao avanço da Descentralização Estatal cujo os instrumentos de controlo começam aqui a ser bastante necessários para que não ocorram desvios, uma vez descentralizada a máquina administrativa.

Contudo apresentamos aqui algumas abordagens embora na sua maioria pouco desenvolvidas, problematizam a inspecção demonstrando as várias lacunas que pode carregar consigo a ctividade inspectiva

Rocha (1991) centra a sua preocupação no aumento da responsabilidade da Administração e controlo desta actividade. Porém o seu debate gira sobretudo em torno da questão do controlo da actividade dos altos funcionários da Administração.

Afirmando que têm sido apontadas várias técnicas para um melhor controlo da administração, embora não faça uma discussão sobre as tais.

Uma primeira tecnica por ele apresentada, acredita que seria necessário a diminuição da discricionariedade da Administração Pública,

Nesta discussão da discricionariedade enquadra-se Weber (1946) que posiciona-se mostrando como o poder descricionário pode influenciar negativamente o funcionamento do aparelho administrativo.

Este autor afirma que num Estado devidamente organizado o processo político produz determinadas decisões importantes, geralmente sob a forma de leis que regulam o modo e a forma de actuar dos diversos organismos do Estado.

Todavia estas leis não só têm lacunas como também não são universalmente aplicáveis, o que significa que permitem um poder descricionário na sua interpretação e implementação. Este poder permite ao funcionário formular e prosseguir seus próprios objectivos.

Estes objectivos próprios do funcionário a que Weber se refere entendemos que sejam desvios no cumprimento dos actos administrativos razão pela qual este autor procura mostrar encontrar a causa geradora acreditando que a discricionariedade é quem origina este problema.

Uma segunda Técnica aponta para o direito de acesso do público à informação da Administração.

Krislov citado por Rocha (1991) insiste na necessidade de a burocracia representar segmentos da população para que as suas decisões tenham certa legitimidade, sendo que se torna necessário por outro lado a intensificação do controlo por parte dos poderes legislativo, Executivo e Judiciário.

Rocha assume sua posição afirmando que na prática o controlo da Burocracia e sobretudo dos altos funcionários é extremamente difícil.

Na esteira de Olson, (1971), Rocha defende que os altos funcionários da Administração Pública são empresários que por diversos motivos desenvolvem esforços no sentido de produzir e fornecer bens colectivos.

Todavia ao contrário do empresário privado, o mercado não controla o seu

Nesta discussão da discricionariedade enquadra-se Weber (1946) que posiciona-se mostrando como o poder descricionário pode influenciar negativamente o funcionamento do aparelho administrativo.

Este autor afirma que num Estado devidamente organizado o processo político produz determinadas decisões importantes, geralmente sob a forma de leis que regulam o modo e a forma de actuar dos diversos organismos do Estado.

Todavia estas leis não só têm lacunas como também não são universalmente aplicáveis, o que significa que permitem um poder descricionário na sua interpretação e implementação. Este poder permite ao funcionário formular e prosseguir seus próprios objectivos.

Estes objectivos próprios do funcionário a que Weber se refere entendemos que sejam desvios no cumprimento dos actos administrativos razão pela qual este autor procura mostrar encontrar a causa geradora acreditando que a discricionariedade é quem origina este problema.

Uma segunda Técnica aponta para o direito de acesso do público à informação da Administração.

Krislov citado por Rocha (1991) insiste na necessidade de a burocracia representar segmentos da população para que as suas decisões tenham certa legitimidade, sendo que se torna necessário por outro lado a intensificação do controlo por parte dos poderes legislativo, Executivo e Judiciário.

Rocha assume sua posição afirmando que na prática o controlo da Burocracia e sobretudo dos altos funcionários é extremamente difícil.

Na esteira de Olson, (1971), Rocha defende que os altos funcionários da Administração Pública são empresários que por diversos motivos desenvolvem esforços no sentido de produzir e fornecer bens colectivos.

Todavia ao contrário do empresário privado, o mercado não controla o seu

comportamento pois a lógica da acção colectiva implica que em grande número de casos os indivíduos não sejam obrigados a revelar suas preferências.

Rocha defende ainda que em Países em que os altos funcionários são simultaneamente membros dirigentes da classe política, circulando do Governo para a Administração e desta para o Parlamento e Empresas Privadas, o controlo é ineficaz e os mecanismos de controlo meramente fictícios.

Uma Abordagem bastante descritiva é a de Graça(1992) a sua análise é bastante elucidativa crítica sobre a problemática do controlo e inspecção no caso específico de Moçambique contrariamente aos autores acima apresentados cujas abordagens para além de pouco aprofundadas, são generalizadas, não levando a questão a o pormenor como o faz Graça razão pela qual escolhemos esta abordagem como guia para a elaboração do nosso estudo.

Este autor finca a sua posição crítica sobretudo em relação aos meios(humanos, materiais e financeiros) disponíveis à Inspecção, capacidade técnica bem como em relação ao relacionamento inter institucional das inspecções.

Para Graça (1992) não basta existirem normas legais , o(s) sistema(s) da(s) instituições de controlo é um meio essencial para a conformação dos actos com a lei e a sua defesa, bem como para avaliação da realização dos objectivos das organizações públicas.

Segundo este autor a função de controlo encontra-se institucionalizada aos vários níveis do Sistema Estatal Moçambicano, embora não se tenha desenvolvido como um conjunto articulado.

Considera que em geral não se especializaram nem se institucionalizaram os vários tipos de controlo e avaliação, particularmente importantes no domínio da gestão e Administração Pública.

Em geral a função de inspecção, controlo ou auditoria segundo Graça encontra-se em fase de formação ou inicial de desenvolvimento.

Afirma que a Inspeção ou auditoria de gestão e administração regular que inclua a avaliação da eficácia (eficiência e efectividade) das organizações públicas associadas ao seu desenvolvimento institucional e organizacional, é a grande ausente no controlo institucionalizado até ao momento.

Colocam-se em geral à função inspectiva na Administração Pública, segundo o autor questões quanto a atribuições, objectivos, âmbito, metodologia, inserção institucional, organização, relacionamento inter institucional.

Para Graça, a carência em recursos humanos em quantidade e qualidade é um dos constrangimentos mais sérios ao desenvolvimento da actividade profissional independente de inspecção e auditoria como parte de uma função específica e individualizada na Administração.

Considera existir também forte carência em recursos materiais e financeiros para o funcionamento da inspecção.

O autor diz que é se levado a dizer que as inspecções são as unidades mais pobres da Administração Pública, devendo-se questionar o porquê desta situação, pois não se valoriza a inspecção. Argumenta-se segundo Graça que as unidades inspectivas não têm suficiente capacidade técnica e simultaneamente não se lhes atribui essa capacidade.

Graça referindo-se especificamente à vertente específica da Administração Pública afirma que função controlo encontra-se também institucionalizada, assumindo todavia sentidos diversos.

Sendo exercida por gestores e técnicos no próprio processo de gestão, em regularidade aos ciclos de planificação e orçamentação, incluindo os respectivos balanços periódicos, por gestores e técnicos responsabilizados por visitas ou acções inspectivas "ad hoc" e por inspectores ou técnicos permanentemente afectos a unidades de inspecção ou auditoria.

Graça defende que o processo de criação de unidades de inspecção está sendo em

função das necessidades de cada sector não havendo qualquer política ou estratégia sobre o assunto.

Defende por último que um diagnóstico completo das atribuições, actividades, capacidades e organização das áreas de controlo e de inspecção seria indispensável para se identificar uma estratégia realista para este domínio delicado do sector público.

Uma abordagem que tal como a de Graça faz referência ao caso específico de Moçambique é a abordagem de Chipanga (2001).

Este autor tal como Graça, afirma que não há indicação de que existe entre a Inspeção Administrativa e as Inspeções sectoriais um a coordenação/harmonização dos conceitos, técnicas, metodologias, periodicidade, organização, áreas de incidência dos inspectores nas suas missões.

Este defende que em geral a Inspeção Administrativa actua independente das inspeções sectoriais.

Chipanga julga ser necessária a definição de mecanismos adequados para uma articulação institucional entre a Inspeção administrativa do estado e as Inspeções Sectoriais e outros órgãos centrais do Aparelho do Estado

Na esteira de Graça defende em relação a ausência de recursos humanos que as missões da Inspeção por diversas vezes têm tocado assuntos relacionados com a justiça, legalidade e direitos fundamentais dos cidadãos que em muitos casos exigem um tratamento técnico jurídico adequado.

Tais técnicos jurídicos para se ocuparem das matérias de Direito, assuntos de natureza jurídica e contenciosa a nível do corpo de inspectores não existem, o que leva a que tais matérias não obtenham tratamento adequado, decorrendo daí prejuízo para o Estado e para terceiros.

Para Chipanga (20001), a Inspeção Administrativa assume um papel importante

no processo da Reforma do sector Público tendo em conta que a reforma é um processo que decorre nos serviços públicos sendo realizada pelos funcionários e agentes do Estado.

O referido autor afirma que com base neste entendimento torna-se fácil notar que é acção da Inspeção promover e incentivar os serviços, incluindo os titulares, funcionários e agentes a aderirem voluntariamente no processo e recolher as devidas informações e dados para a realimentação dos órgãos componentes da gestão e administração da reforma.

Graça defende que é necessário desenvolver a Inspeção, em articulação com o processo de descentralização e democratização, pois segundo ele este processo pode produzir resultados perversos imprevistos.

Chambule (2000) referindo-se ao controlo em Moçambique, afirma que pela própria natureza da Administração Pública e porque ela é formada por Homens compreende-se que a mesma deva ser controlada.

Afirma ainda que os meios conseguidos pela Administração Pública estão na esfera do bem público, pertencentes a toda comunidade e, como tal a sua gestão não pode compadecer-se de critérios egoístas, puramente pessoais, despidos de toda uma filosofia de satisfação do conjunto das necessidades colectivas.

Para este autor, o alcance da importância dos sistemas de controlo só possível se se tiver em conta que a Administração Pública existe para a satisfação das necessidades colectivas e que para tal mobiliza avultados meios materiais e humanos meios estes que carecem de uma obtenção oportuna e correcta utilização.

Das modalidades de controlo existentes em Moçambique e comumente aceites em muitos sistemas jurídicos segundo Chambule, são:

o controlo interno através dos órgãos intra- instituições, como sejam os departamentos de auditoria, Inspeção Geral das Finanças e Inspeção

Administrativo Estado.

O controlo político feito através da Assembleia da república e

O controlo externo e jurisdicional feito pelo Tribunal Administrativo.

Segundo o autor, os órgãos de controlo interno são vários e praticamente existentes em quase todos os sectores da Administração Pública, tendo quase sempre uma natureza inspectiva, que se traduz na deslocação de inspectores aos mais diversos pontos do País, dentro da própria Administração Pública, dentro do Ministério ou de um Ministério para outro, inspecionando em nome do Governo, sendo um controlo não independente, possuem um carácter muito activo na medida em que a iniciativa parte deles.

### 3.1.2 Tipos de Inspeção

No quadro da organização administrativa do Estado, nos domínios da acção de controlo, avaliação e fiscalização das actividades, dos actos e procedimentos administrativos, o Estado possui dois tipos de inspecção:

**Inspeção com âmbito horizontal-** É aquela cuja intervenção abrange os órgãos centrais e locais do Estado, incluindo os órgãos de administração indirecta do Estado, com funções de fiscalização e controlo da Administração Pública na sua globalidade.

**Inspeção com âmbito vertical-** É aquela cuja intervenção abrange a esfera de actuação do órgão central do Estado, com funções de fiscalização e controlo sobre os demais serviços do respectivo ministério.

### 3.1.2 Modalidades de Inspeção horizontal

Das várias tipologias encontradas decidimo-nos pela que abaixo apresentarmos



por considerarmos que melhor espelha a inspecção distribuída pelos órgãos horizontais de controlo e inspecção da actividade administrativa do Estado.

Segundo Munguambe(1990) as funções de controlo e inspecção das actividades do Estado Administração em Moçambique se distribuem fundamentalmente:

- a. pelo Tribunal Administrativo,
- b. pelo Ministério das Finanças(Inspeção geral das Finanças).
- c. pela Presidência da República(atraves do quadro de inspectores),
- c. d. pelo Ministério da Administração (Inspeção Administrativa)

### **O Tribunal Administrativo**

Munguambe define o como órgão juridicamente criado para resolução de litígios que ocorrem no contexto da actividade administrativa do Estado, concorrendo para a defesa da legalidade e salvaguarda dos direitos do cidadão.

O decreto n 5/92 de 6 de Maio atribui como funções :

- A jurisdição administrativa, fiscal, aduaneira e de contas,
- Assegurar a defesa dos interesses e direitos legalmente protegidos
- Reprimir a violação da legalidade e redimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras
- Exercer a fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgar as contas dos exactores e tesoureiros da Administração Pública.

Este Tribunal é constituído por um plenário e por secções .

Para Chambule (2000) sendo este um órgão de controlo externo cujo olhar é lançado de fora para dentro com independência total em relação aos órgãos

supremos da Administração Pública, é o que melhores resultados tenderá a produzir.

### **A Inspeção Geral das Finanças**

Segundo Chambule, este órgão têm por objectivo:

-verificar se a actividade financeira está de acordo com os princípios , normas e regras de legalidade e regularidade que a regem.

-verificar se a actividade financeira realiza seus objectivos e obtém os resultados esperados segundo critérios de economicidade, eficácia e eficiência.

Estas atribuições resultam da competência dada ao Ministério das Finanças de zelar pela observância rigorosa da disciplina financeira do Estado, mediante a realização de inspecções , auditorias inquéritos e sindicâncias aos órgãos do Estado e outros entes públicos e privados.

Tais atribuições que nos termos do estatuto orgânico do referido ministério, aprovado pelo diploma ministerial n 2/97 de 1 de Janeiro foram conferidas a Inspeção Geral das Finanças.

### **O Quadro de Inspectores de Estado**

Criado pelo Decreto Presidencial n 1/79 de 11 de Janeiro.

O referido decreto afirma que a experiência demonstrou que a materialização do princípio da estreita ligação entre os órgãos centrais e locais de controlo da prestação de contas implica a existência de responsáveis encarregues de estabelecer essa ligação ,transmitir instruções superiores e informar a Presidência da República.

Nesse âmbito os Inspectores do Estado têm por função segundo o mesmo decreto, realizar junto de órgãos locais do Estado missões determinadas pelo Presidente da

República.

Segundo Munguambe (1990), mau grado a clareza do objectivo da sua criação na prática a sua actuação mais se faz sentir na resolução de casos pontuais do que numa actuação planificada, onde o corpo de inspectores que formalmente existe se reduz na prática a um único inspector de Estado.

### **A Inspeção Administrativa do Estado**

O decreto número 51/95 de 14 de Fevereiro cria esta inspecção.

Introdutoriamente o referido decreto faz uma explanação que conduz a razão de criação da Inspeção Administrativa, afirmando que a Organização da Administração Pública preconizada nos objectivos e prioridades do Governo requer o estabelecimento institucional e a observância rigorosa de normas administrativas e uma garantia permanente do controlo da legalidade dos actos do estado na esfera administrativa.

O decreto afirma ainda que a experiência e o desenvolvimento da Administração Pública na República de Moçambique demonstram a necessidade de dar maior relevo a área da Administração do Estado através de acções educativas, correctivas e de controlo dos funcionários e dos actos administrativos.

Nesse âmbito segundo o decreto cria-se a Inspeção Administrativa do Estado e é aprovado o respectivo Estatuto Orgânico.

No artigo primeiro do referido estatuto define-se esta inspecção como parte integrante do Ministério da Administração Estatal, estando na dependência directa do Ministro da Administração Estatal.

No segundo e terceiro ponto do mesmo artigo lê-se que esta inspecção guia-se pelo princípio de respeito pela legalidade, isenção, igualdade e não discriminação, onde no âmbito da legalidade exerce uma acção de natureza

educativa orientadora, providenciando aos órgãos de administração directa e indirecta do Estado, informações e conselhos técnicos, bem como divulga e esclarece as normas que regulam o exercício da actividade administrativa.

### **Objecto**

A inspecção Administrativa no âmbito de actuação segundo o referido estatuto exerce a sua acção de fiscalização dos procedimentos administrativos:

- Em todos os órgãos de Administração directa e indirecta do Estado, municípios;
- Sobre os órgãos de pessoas colectivas sujeitas a qualquer forma de superintendência ou tutela administrativa.

### **Funções da Inspeção Administrativa**

Segundo o estatuto são funções e competências desta Inspeção:

- a)Proceder a visitas de inspecção aos órgãos de estado a nível central e local,
- b)Denunciar junto do Ministério Público as irregularidades detectadas desde que a sua gravidade ultrapasse procedimento disciplinar e presuma a existência de ilícito criminal.
- c)Propor a instauração de processo disciplinar resultante da sua actividade inspectiva, bem como instruir os que lhe foram superiormente determinados,
- d)Participar nos estudos de elaboração e reformulação da legislação no domínio do desenvolvimento da Administração Pública,
- e)Pesquisar analisar e prestar pareceres específicos sobre assuntos que lhe sejam

submetidos;

f) Assessorar o conselho Nacional da Função Pública;

g) Promover nos funcionários a educação cívica, a deontologia profissional e o respeito pela legalidade administrativa;

h) Remeter cópias dos relatórios em resultado das visitas de inspecção realizadas nos órgãos centrais e locais do estado aos dirigentes dos respectivos sectores;

i) Verificar o cumprimento, aplicação das normas e procedimentos administrativos nas instituições centrais e locais do Estado ou sob tutela do Ministério da Administração Estatal;

j) Realizar inquéritos e sindicâncias aos órgãos locais e centrais do Estado no âmbito da sua competência;

k) Analisar as constatações feitas durante as suas actividades e recomendar programas de acções tendo em vista a solução de irregularidades;

l) Controlar o funcionamento legal das instituições do Estado a diversos níveis e dos municípios;

m) Intervir nos contenciosos e dar propostas para a sua solução.

### **Tipos de Inspecção Administrativa**

Segundo o artigo 4 do Estatuto Orgânico são:

1. **Inspecção Ordinária**-quando se enquadra no plano geral de actividades normais da inspecção administrativa do estado.

2. **Inspeção Extraordinária**-quando é mandatada superiormente para os casos ou objectivos especificamente determinados.

### **Organização e Funcionamento**

Segundo o artigo 10 a Inspeção Administrativa é constituída por :

-Um corpo de Inspectores cujas funções considem com as funções desta inspecção

-Uma secretaria cujas funções se resumem ao apoio técnico, administrativo e burocrático à Inspeção Administrativa.

Em relação ao funcionamento Chipanga (2001) afirma que o Corpo de Inspectores é multidisciplinar na sua composição e devia ser no seu funcionamento.

As missões da inspecção administrativa devem ser constituídas por duas ou mais equipas de trabalho dos inspectores, salvo excepção, por determinação superior.

### **Inspeção, Inquérito e Sindicância**

Nos termos do artigo 3 está patente que a Inspeção Administrativa realiza actividades de inquérito e sindicância aos órgãos locais e centrais do Estado.

Contudo torna-se necessária uma distinção clara destas actividades de forma a que não sejam confundidas entre si e sobretudo com a inspecção.

As actividades de inquérito e sindicância não esgotam em si a totalidade das

actividades de inspecção.

**Inspeção-** Na lógica do Decreto n 42/95 de 05 de setembro consiste na verificação da conformidade com a lei dos actos administrativos dos órgãos do Estado. Pode-se traduzir em processo normal de inspecção, sindicância ou Inquérito.

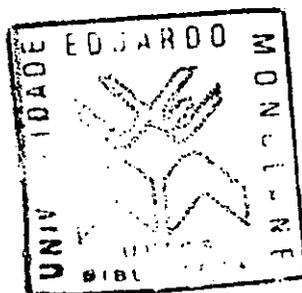
**Processo de Inquérito-** segundo o Estatuto Geral dos funcionários, tem por fim apurar factos relativos ao procedimento dos funcionários. Após a sua conclusão no prazo determinado pelo dirigente respectivo, será elaborado o competente relatório como base para o procedimento disciplinar caso haja lugar e caso não será arquivado. Resulta de denúncias ou de fortes dúvidas emergentes das conclusões de uma inspecção.

**Processo de Sindicância-** Segundo o estatuto referido nas alíneas acima destina-se a averiguação geral do funcionamento dos serviços.

Após o término é elaborado um relatório pelo sindicante no qual formulara propostas concretas sobre o funcionamento da estrutura orgânica para seu melhoramento se for o caso, cabendo ao referido dirigente a tomada de medidas reputadas necessárias.

Se da sindicância se apurar matéria disciplinar, o dirigente mandará extrair certidões das respectivas peças e determinará a instauração do competente processo disciplinar.

Ao iniciar o processo de sindicância o sindicante fará constar tal facto por meio de editais ou anúncios a afixar em local próprio de forma a que toda pessoa que tenha razão de queixa ou agravo contra o regular funcionamento do serviço



sindicado se lhe apresente no prazo indicado nos editais , a fim de prestar declarações.

### **3.2 Definição de conceitos**

Nesta secção limitamo nos a definir os conceitos nas perspectivas em que os iremos accionar .Não apresentamos autores em discussão em relação a um mesmo conceito pois das abordagens encontradas não existe distinção nas definições.

Para a realização deste trabalho consideramos relevante a definição dos seguintes conceitos: *Actos Administrativos, Administração Pública, Corrupção, Disciplina/ Indisciplina, Estado, Eficácia, Eficiência, Reforma administrativa.*

**Actos Administrativos-** A Administração Pública realiza a sua função Executiva por meio de actos jurídicos denominados actos administrativos.

**Em sentido amplo** é uma declaração do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares a lei, a título de lhe dar cumprimrnto, sendo contudo sujeitas ao controlo de legitimidade porum órgão judicial.

**Em sentido restrito** é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir ou declarar direitos ouimpôr obrigações aos administrados ou a sí própria.

**Administração Pública-** Segundo Amaral(1986) quando se fala em Administração Pública têm se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por ela organizados e mantidos.

Para o referido autor a expressão Administrativa possui dois principais sentidos que se utiliza na linguagem corrente:

No primeiro sentido (*subjectivo ou orgânico*) a expressão surge como sinónimo de organização administrativa .

No segundo sentido (*Objectivo ou material*) a expressão surge como sinónimo de actividade administrativa .

Amaral afirma ainda que o sistema de serviços organismos e entidades (Administração Pública em sentido Subjectivo), que actuam por forma regular e contínua para cabal satisfação das necessidades colectivas (Administração Pública em sentido Objectivo).

Para este autor a estruturação da Administração Pública varia em função do tempo e do espaço dando lugar aos sistemas administrativos.

**Corrupção-** Segundo Abrahamson e Nilsson (1994) a crescente corrupção em Moçambique tende a que a distribuição de recursos consideráveis seja feita segundo interesses individuais não planeados.

Segundo estes autores não existe qualquer dúvida de que durante a segunda metade da década 80 a corrupção aumentou muito em Moçambique, não existindo no entanto qualquer informação concreta sobre as dimensões da corrupção e seu crescimento.

Afirmam ainda que um factor decisivo para o cálculo das dimensões e crescimento é a definição do conceito corrupção, observando que em Moçambique a palavra corrupção é usada impropriamente.

Os referidos autores afirmam que a maior parte dos observadores internacionais

acredita ser preocupante o crescimento rápido da corrupção e o facto de o Governo Moçambicano ter sido relativamente moderado no que diz respeito à tomada de medidas para combater a corrupção.

Seguindo a lógica destes autores, Corrupção significa distribuição desigual do bem comum em prol de benefícios pessoais não planificados.

**Disciplina-** Segundo Caetano( ) no sentido objectivo significa conjunto de normas que num dado grupo social asseguram a sua coesão e a realização dos fins que o justificam .No sentido Subjectivo são deveres que está sujeito cada um dos membros de certo grupo social nas suas relações com o próprio grupo e com os outros membros. Na lógica do autor,o incumprimento desses deveres dá origem a **Indisciplina.**

**Estado-**É uma colectividade politicamente organizada estabelecida num território delimitado, cuja sua existência se prende com a satisfação das necessidades colectivas dessa dada colectividade Munguambe (1990).

**Eficácia-**É uma medida normativa de alcance de resultados, voltada para a preocupação em fazer coisas correctas com a finalidade de atingir os objectivos pretendidos Chiavenato(1995).

**Eficiência-**É uma relação entre custos e benefícios, volta-se para a melhor maneira de fazer as coisas a fim de que os recursos disponíveis sejam aplicados de forma mais racional possível Chiavenato (1995).

**Reforma Administrativa-** Segundo Amaral (1986) é em primeiro lugar, um conjunto sistemático de providências .Isto pressupõe a ideia de que se deve organizar um planode reforma que inclua os aspectos a considerar numa

intervenção global, sem embargo de na aplicação desse plano, haver que recortar várias fases para gradualmente se ir executando cada uma de sua vez, de acordo com as prioridades criteriosamente hierarquizadas.

Por outro lado a Reforma administrativa visa modificar a Administração Pública de um País, numa acção constante e permanente de uma série de medidas que se vão publicando e que ao longo do tempo permitirão adaptar a Administração Pública as exigências da época.

Contudo esta tese de acção continua segundo o autor só se aplica a Países que possuem as melhores Administrações Públicas onde o único problema que se põe é o do ajustamento contínuo da Administração as necessidades de cada momento. Para Países cuja Administração atravessa crises graves não serve.

#### **4. Apresentação dos resultados das entrevistas.**

Nesta secção apresentamos simplesmente os resultados das entrevistas despidos de qualquer juízo de valor, interpretação da nossa parte.

Os resultados são apresentados em dois grupos como forma de visualizar melhor o posicionamento dos entrevistados segundo a posição que ocupam. Os referidos grupos são constituídos por posições similares: O grupo dos inspectores e o grupo dos superiores hierárquicos que designo de chefias.

##### **Inspectores.**

Em relação a primeira questão que lhes foi colocada os Inspectores responderam na sua maioria que a inspecção administrativa é importante em qualquer modelo pois qualquer carece de uma fiscalização dos procedimentos administrativos.

Afirmaram ainda que Moçambique se encontra em fase transitória de um modelo

centralizador para um descentralizado o que significa maior risco de incumprimento das normas pois descentralizar significa espalhar o poder carecendo então de um maior controlo. É necessária Inspeção para que o cumprimento das normas seja legal e integral.

A segunda questão que fazia referência a Eficácia da Inspeção Administrativa, os entrevistados responderam com excepção de simultaneamente que esta não foi criada tal como as outras inspecções, para lidar com o problema da corrupção que possui como base questões sócio culturais que inibem o indivíduo de se responsabilizar das suas más acções, levando a uma reprodução constante dos erros pois por tradição só se confessa ao padre vendo a Inspeção como algo contra as pessoas .

Por outro lado afirmaram que é preciso vêr quem são os inspectores, verificando se possuem qualidade para sê-lo. A inspeção precisa de quadros, de investigadores capazes de formar equipas multidisciplinares, caso contrário jamais haverá eficácia.

Focaram bastante a questão da carência de recursos . Para este grupo de entrevistados este recurso têm sido escasso tanto em quantidade como em qualidade facto que está profundamente ligado a ineficácia do controlo não só a nível da Inspeção Administrativa mas de todas as várias inspecções existentes no País.

Afirmaram que é preciso vêr quem são os inspectores, verificando se possuem qualidade para sê-lo. A inspeção precisa de quadros formados, de investigadores , pessoas com perfil para este trabalho capazes de formar equipas multidisciplinares, caso contrário jamais haverá eficácia. Se quiser-se que a máquina funcione bem é preciso colocar pessoas certas; coxos para coxos.

Em relação a questão três as respostas foram de que a Reforma significa espalhar acima de tudo o poder o que significa que a Inspeção não só a Administrativa deverá ser muito valorizada e também reformada de forma a posar que responder cabalmente a uma maior necessidade de controlo uma vez espalhado o poder.

Afirmaram que se deve conjugar a função educativa que foi bastante característica da Inspeção Administrativa até a sua paralização em 1999 com a correctiva de forma a que a actuação seja mais significativa. Educativa porque na sua maioria os funcionários públicos aos vários níveis não conhecem as normas administrativas pois existe pouco trabalho de divulgação. Mas correctiva como forma de levar a uma maior preocupação do funcionário em agir disciplinadamente.

A questão quatro foi a que trouxe uma maior homogenização nas respostas pois todos os entrevistados afirmaram que existe pouca coordenação entre as inspecções.

Afirmaram que cada inspeção foi criada segundo as necessidades e capacidades internas de cada sector pois não existe um sistema geral de inspeção que defina procedimentos, regras, objectivos. Não existe uma política nacional de inspeção, o que dificulta em grande medida a coordenação.

Cada inspeção existe com suas próprias leis mas os problemas são comuns.

Cada uma delas está sujeita aos superiores na unidade em que funciona sendo que muitas vezes o seu trabalho acaba por ser invalidado.

Isto acontece porque inspeciona-se e o superior engaveta os resultados ou porque nem sequer lhe são totalmente abertas as portas para trabalhar livremente, esperando ordens superiores, sendo que a relação entre os sectores e as inspecções é bastante reduzida, reduzindo assim também qualquer resposta ao apoio que a Inspeção administrativa possa necessitar no âmbito da coordenação.

## Chefias

Em relação a primeira questão afirmaram que a Inspeção Administrativa é muito importante para o desenvolvimento do sector público independentemente do sistema administrativo em vigor pois é através da inspeção que se faz acima de tudo a divulgação a divulgação das normas bem como a correção das anomalias que são constantes, sendo que o superior hierárquico sozinho jamais poderá se inteirar de todos os problemas de incumprimentos dos procedimentos que ocorrem sendo necessária a existência de Unidades que se inteirem destas questões.

A questão dois afirmaram na sua maioria que a Inspeção funciona num terreno em que existem problemas estruturais globais que atingem não só o objecto sobre o qual recai toda a actividade da Inspeção (os Recursos Humanos) mas também atinge a própria Inspeção (ao corpo de inspectores).

Trata-se aqui da questão dos incentivos e motivação no trabalho. Os Chefes afirmaram que existirá sempre grande dificuldade de se conseguir uma inspeção eficaz numa situação em que se desobedece para sobreviver.

As soluções devem ser globais pois não se trata apenas da Inspeção que é ineficaz mas de todo o Aparelho de Estado

Para a questão três a resposta foi de que no contexto da reforma deve-se criar uma maior articulação entre as Inspeções e os sectores, departamentos e direcções nos Ministérios, bem como entre as próprias inspeções entre si.

A resposta quatro foi de que torna-se difícil identificar competências e coordenação pois as inspeções são específicas, cada uma delas busca seus próprios objectivos, actuando em momentos separados.

#### 4.1 Análise, Interpretação e Conclusão.

##### Questão dos Recursos humanos

O problema dos recursos humanos como causa de ineficácia da Inspeção administrativa pode-se perceber partindo da seguinte análise:

Olhando para os dados existentes acerca do número de Inspectores que trabalharam até a paralização desta inspeção facilmente nos apercebemos que não era suficiente para cobrir todo o País como está definido por lei.

O corpo de Inspectores era constituído por cerca de 12 inspectores que se organizavam em grupos de dois para cada inspeção a realizar dentro ou fora de Maputo, por todo os órgãos centrais e locais do Estado que se distribuem por todo o País.

Por outro lado estes dados nos dizem ainda que o número de Inspectores com formação superior ou Inspectores de carreira longa era muito reduzido, insignificativo para as necessidades reais de desenvolvimento de uma inspeção Administrativa eficaz.

Esta posição ganha maior aceitação olhando para aquilo que foi a intervenção dos entrevistados em relação à eficácia, sendo que eles focaram com muita força a questão da ausência de recursos humanos como um dos grandes factores geradores de ineficácia da Inspeção.

De facto a Inspeção Administrativa nunca foi abrangente pois para além do número insuficiente de inspectores, todos trabalham na central, não existindo delegados distribuídos pelo vários pontos do País como inspectores administrativos permanentemente afectos nesses locais.



As inspecções limitam-se a visitas por períodos extensos forma esta de funcionamento não permite que se identifique claramente problemas existentes factor agravado pela grande ausência de quadros superiores cuja visão seja tal, capaz de investigar.

Alguns distritos não são abarcados pela Inspeção, levando a que a máquina distrital na sua maioria acabe ficando a mercê dos que ali trabalham, sendo que os chefes passam a abusar do poder pois não existe controlo algum que os iniba.

Esta questão dos recursos humanos como um meio escasso na Inspeção Administrativa está conjugada a escassez de outros meios necessários nomeadamente meios materiais(sendo básico o problema de ausência de transporte para as deslocações) e meios financeiros. Esta limitação em meios constitui sem dúvida uma causa do não alcance dos objectivos da Inspeção Administrativa.

#### **Questão da descordenacção**

Outra questão a focar é sem dúvida a problemática da descordenacção entre as Inspeções entre si e entre estas e as unidades orgânicas dos ministérios como factor causador de ineficácia da Inspeção Administrativa.

Fazendo leitura daquilo que foi a intervenção dos entrevistados em relação a esta questão apercebemo nos que existem problemas de falta de coordenacção o que têm sido grande obstáculo ao alcance dos resultados esperados pela inspecção administrativa pois esta quando vai ao terreno precisa de informação detalhada acerca do sector que só a inspecção que ali funciona pode facilitar.

No entanto o que defacto encontra não é a desejada coordenacção mas sim uma incorporação de alguns membros da inspecção sectorial na equipe da Inspeção

Administrativa que lá vai trabalhar.

Na realidade esta incorporação não contribui suficientemente para que haja eficácia pois estes inspectores incorporados não trazem consigo a informação necessária.

Esta ausência de informação deriva do facto de não existir uma Harmonização entre as Inspecções sectoriais e a Administrativa, dos conceitos, das técnicas, das metodologias periodicidade, incidência dos inspectores nas suas missões tal como já haviam afirmado autores como Graça (1992) e Chipanga (2001). O que leva a nosso vêr que a natureza de informação disponível se desajusta com o tipo de informação que necessita a Inspecção administrativa para realização plena de suas actividades.

È de salientar que a própria Inspecção sectorial certamente não possui informação detalhada sobre o sector em que actua. Isto porque dentro dos sectores existe também uma desarticulação entre a inspecção sectorial e as unidades orgânicas.

A inspecção é vista como inimiga, que vêm para identificar culpados e penalizá los.

Este tipo de mentalidade gira principalmente em torno dos superiores hierárquicos pois são os primeiros a barrar a actuação da Inspecção, não permitindo que esta conheça os problemas pontuais que ali existam com repercussões disciplinares.

Uma outra causa da ausência de informação deriva do facto de não se atribuir autonomia necessária ao funcionamento das Inspecções, elas dependem do Superior hierárquico ou seja do Ministro, de tal forma que acaba se estabelecendo uma relação instrumental onde corre o risco de apenas se actuar cumprindo ordens do superior.

Como poderá uma inspecção que a princípio devia inspecionar do pequeno ao maior, actuar condignamente quando está na dependência de pessoas a quem deve questionar sobre suas decisões e atitudes.

No caso específico da inspecção Administrativa, o seu poder de inspecionar a todos os órgãos do Estado é posto em causa no terreno.

Sendo ela dependente do Ministro da administração Estatal que possui status equivalente ao dos restantes ministros, considera-se que este não possui competência para mandar actuar em sectores alheios ao seu, o que sem dúvida possui como consequência mais imediata a não abertura desejada das portas para actuação da inspecção administrativa.

Este tipo de interpretação, impede que haja coordenação entre esta inspecção e a sectorial, limitando-se tal coordenação a já referida acima incorporação de alguns inspectores sectoriais na equipe da Administrativa sem contudo significar um contributo em informação necessária.

#### **4.2 Verificação das Hipóteses.**

Este estudo foi orientado na base de duas hipóteses em que a primeira faz referência a ineficácia da inspecção Administrativa devido a ausência qualitativa e quantitativa de recursos humanos. A segunda refere-se a ineficácia desta inspecção devido a desarticulação entre as entre a Inspeção Administrativa e as sectoriais e entre estas e as unidades orgânicas.

Em termos de resultados do estudo confirma-se as hipóteses.

Em relação a primeira hipótese há que considerar o facto de esta ausência de Recursos Humanos como causa de ineficácia estar conjugada a ausência de outros meios tal como meios materiais e meios financeiros.

Em relação a segunda hipótese, apesar de as equipes de trabalho da Inspeção Administrativa no terreno incorporarem em alguns casos inspectores do sector a inspecionar, não é uma incorporação harmoniosa.

Isto significa dizer que não contribui significativamente em termos de informação necessária para actuação da Inspeção administrativa por desajuste de objectivo, procedimentos, periodicidade, funcionamento das brigadas metodologias, organização, incidência dos inspectores nas missões.

Por outro lado as inspecções sectoriais não possuem informação suficiente acerca das unidades orgânicas.

Defacto não existe coordenação, o que contribui significativamente para a ineficácia da Inspeção administrativa do Estado.

#### **4.3 Conclusão Geral**

A Inspeção Administrativa do Estado é ineficaz devido a uma ausência significativa de meios humanos (em quantidade e qualidade), meios materiais e meios financeiros.

Este problema com os meios conjuga-se com o problema da ausência de articulação entre as várias inspecções e entre estas e as unidades orgânicas dos Ministérios como factor também causador de ineficácia desta inspeção.

#### **4.4 Conclusões específicas**

Contudo os problemas que atingem esta inspeção são comuns a todas unidades inspectivas quêr Gerais; quêr sectoriais.

Trata-se todavia de problemas globais que emanam da própria fraqueza do Aparelho do Estado.

A inspeção Administrativa possui problemas de ausência de autonomia necessária ao seu correcto funcionamento, factor que afecta a eficácia desta inspeção.

Esta questão da autonomia ainda pouco se têm discutido sobre ela, não existe nenhuma proposta de discussão, apesar de se ter consciência do facto de constituir problema para a inspecção.

Existe por parte dos Inspectores uma vontade de vêr a Inspecção ser descentralizada para benefício local mas o problema de ausência de meios é aqui grande justificativo por parte dos superiores.

Os inspectores administrativos sentem-se desmotivados, frustrados pelo facto de suas incurssões aos outros ministérios por vezes não chegarem a se materializar pelp facto de não se lhes abrirem as portas por falta de autonomia, acabando estes uma vez já no terreno por ser ridicularizados.

Os inspectores administrativos não sabem ao certo como se devem guiar. Na verdade existe um desconhecimento da Filosofia da inspecção o que é agravado pela inexistência de um guia do inspector.

#### **4.5 Recomendações**

Deve-se procurar recrutar para a inspecção pessoal qualificado, pessoas com formação superior em áreas diversificadas para se poder formar equipas multidisciplinares em constante investigação;

Deve-se privilegiar a inserção de inspectores a nível local de forma a que elpossa se ajustar a maior necessidade de resposta da inspecção no âmbito da reforma;

Deve-se incidir mais sobre a formação dos inspectores em exercício através de mini cursos e seminários de forma a que estes possam obter maior conhecimento sobre o complexo Aparelho do Estado;

Deve-se criar manuais específicos de orientação para os inspectores que divulguem formas de actuação correctas no âmbito da realização das inspecções;

O Estado deve procurar disponibilizar mais recursos materiais e financeiros para que a inspecção possa melhorar o seu funcionamento;

Deve-se rever o papel da inspecção passando a conjugar o educativo ao sancionatório dado o grau de evolução da indisciplina e da corrupção.

Deve-se fazer um estudo sobre a adopção de uma estratégia global de inspecção que abarque todas as inspecções existentes no País, de forma a que possam ter objectivos, procedimentos, valores, harmonizados para uma melhor coordenação das inspecções;

Deve-se rever o decreto de criação da inspecção no artigo que fala da subordinação desta uma vez que têm tirado a autonomia a inspecção. A solução seria de subordinar-se a inspecção a um órgão superior sendo proposta nossa o Primeiro Ministro;

Deve-se divulgar mais aos inspeccionados as normas administrativas em vigor através da realização de palestras pelas várias inspecções em coordenação entre si;

As equipas de inspectores não devem ser constituídas por apenas dois inspectores pois este número torna-se insuficiente perante a complexidade de problemas por identificar que se acumulam no espaço que é longo de uma inspecção para outra principalmente de aos distritos;

Os relatórios elaborados após cada missão devem ser revistos para que se encontre uma forma única de elaboração de relatórios, deve-se exigir que tais relatórios sejam mais detalhados e objectivos.

As chefias precisam de alguma formação pois est'a patente que confundem muito as funções que lhe são reservadas, principalmente na questão da inspecção que se deve realizar pelo superior hierárquico ao subordinado;

Bibliografia:

- 1-Abrahamsson ,H & Nilsson, A, Moçambique em Transição, Maputo,1994
- 2-Amaral, F,Curso de Direito Administrativo ,vol I e II, Coímbra, 1996
- 3-Amaral, V, Guia para apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação, UEM , Maputo,1999
- 4-Caetano, M, Manual de Direito Administrativo, vol I e II, Coímbra, 1994
- 5-Chambule, A, Organização Administrativa de Moçambique,Maputo, 2000
- 6-Chiavenato, I, Recursos Humanos, Vol. I, Atlas, São Paulo, 1995
- 7-Olson, M, The logic of colective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambrige, Havard,1991
- 8-Rocha, Princípios de gestão Pública,Lisboa,1991
- 9-Weber, M, Essays et Sociologie, New York, Oxford,1946

Relatórios:

- Chipanga, A, Inspecção Administrativa do Estado, MAE, 2001
- Graça, J, As Práticas Corruptivas e os Sistemas Legal e Institucional em Moçambique, MAE,1992
- Munguambe, M, Elementos da Teoria Geral Estado e da Organização Estatal Moçambicana, Faculdade de Direito,1990.
- Actividades de inspecção administrativa realizadas em 1995, MAE
- Reflexões e pespectivas, MAE 1995

Actividades de inspecção à província de Maputo, MAE 1996

Actividades de inspecção à província de Inhambane, MAE 1996

Balanço de Actividadades do 1º trimestre 1997

Actividades de inspecção à Imprensa Nacional, MAE 1998

Programa de inspecção para o ano 1998, MAE

Legislação:

Decreto número 1/79 de 11 de Janeiro

Decreto número 66/86 de

Diploma número 97/87 de 09 de Setembro

Decreto número 51/92 de 06 de Maio

Decreto número 42/95 de 05 de Setembro

Decreto número 51/95 de 05 de setembro

## GUIÃO DE ENTREVISTAS

O presente guião surge da necessidade de responder a questões de reflexão sobre a natureza da Inspeção Administrativa Moçambicana, como forma de contribuir para uma maior eficácia da Inspeção.

Entrevista n° \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_ / \_\_\_ / 2001

Local de Trabalho: \_\_\_\_\_

Sector: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_M\_\_F

1. Com base na experiência e percurso na administração o que acha da importância da Inspeção no contexto do Modelo de Administração em vigor no País?
2. Que eficácia têm a actividade inspetiva face aos problemas que estão na origem da indisciplina e da corrupção?
3. Na sua opinião no actual contexto da Reforma a Inspeção é ou não necessária ?
  - 3.1. Se é necessária que tipo de Inspeção seria adequada as exigências que se põem?
4. Haverá algum conflito de competências entre os diversos órgãos de Inspeção.
  - 4.1. Qual é o órgão de coordenação?
5. Em que inside a área de Inspeção em que trabalha?
  - 5.1. Quais são os objectivos a atingir e resultados obtidos?

