

**Política Salarial da Administração Pública
Moçambicana: Estratégia Global da
Reforma 2006-2015**

**DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO
VISÃO ESTRATÉGICA
E
PROGRAMA DE ACÇÃO**

(DRAFT: documento de Trabalho)

Preparado para a UTRESP

Por

**António A da Silva Francisco
Francisco Fernandes
Suzana Toscano
José Sulemane**

Maputo, Setembro 2005

TABELA DE CONTEÚDOS

SUMÁRIO EXECUTIVO	IV
PARTE I: DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO E QUESTÕES PRIORITÁRIAS.....	1
1 INTRODUÇÃO.....	2
2 OBJECTIVO DESTE RELATÓRIO	3
3 DIAGNÓSTICOS COINCIDENTES E DIVERGENTES	4
3.1 DIAGNÓSTICOS COINCIDENTES: PROBLEMAS AGUDOS	4
3.2 DIAGNÓSTICOS COINCIDENTES: PROBLEMAS CRÓNICOS.....	9
3.3 DIAGNÓSTICOS DIVERGENTES	15
3.4 PORQUE É QUE A APM PRECISA DE SER REFORMADA?	16
4 MISSÃO DA REFORMA SALARIAL	18
4.1 DEFINIÇÃO DA MISSÃO DA REFORMA SALARIAL	18
4.2 QUAIS AS IMPLICAÇÕES DESTA DECLARAÇÃO DE MISSÃO DA REFORMA?.....	19
4.3 DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DA REFORMA: TÁCTICO E INSTITUCIONAL	19
4.4 ENQUADRAMENTO TÉCNICO.....	20
4.5 ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL DA POLÍTICA SALARIAL PÚBLICA	22
5 VISÃO ESTRATÉGICA DA POLÍTICA SALARIAL	23
5.1 DEFINIÇÃO DA VISÃO ESTRATÉGICA DA POLÍTICA SALARIAL	23
5.2 QUAIS AS IMPLICAÇÕES DA VISÃO PARA A APM?.....	23
5.3 IMPLICAÇÕES PARA A DEFINIÇÃO DA ALTERAÇÃO DIFERENCIAL DOS SALÁRIOS	24
6 OBJECTIVOS E COMPONENTES DA POLÍTICA SALARIAL.....	25
6.1 OBJECTIVOS ESTRATÉGICO, GERAIS E ESPECÍFICOS	25
6.2 COMPONENTES DA POLÍTICA SALARIAL	26
PARTE II: ESTRATÉGIA E PROGRAMA DE ACÇÃO	27
7 ESTRATÉGIA E PROGRAMA DE ACÇÃO.....	28
7.1 INTRODUÇÃO.....	28
7.2 PRINCÍPIOS DE ENQUADRAMENTO DA ESTRATÉGIA.....	29
7.3 LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA A ESTRATÉGIA	29

7.4	EIXOS PRIORITÁRIOS DE ACÇÃO	30
8	PLANO DE ACÇÃO IMEDIATO COM IMPLICAÇÕES NO O.E. DE 2006 E 2007	35
8.1	POLÍTICA SALARIAL	35
8.2	MEDIDAS ASSOCIADAS À POLÍTICA SALARIAL.....	36
8.3	AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO	37
8.4	CARTA DE ÉTICA: "UMA NOVA ATITUDE"	37
8.5	LIDERANÇA	37
8.6	GESTÃO ORÇAMENTAL	37
8.7	ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DE FUNCIONAMENTO	37
8.8	COMBATE AO BUROCRATISMO E AO DESPERDÍCIO	37
9	TAREFAS TÉCNICAS IMEDIATAS	38
9.1	SOBRE O SISTEMA DE CARREIRAS E A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS.....	38
9.2	SOBRE O SISTEMA DE PROMOÇÕES E O SISTEMA DE PROGRESSÕES	38
9.3	SITUAÇÃO DO PESSOAL DE DIRECÇÃO E CHEFIA	39
9.4	SOBRE OS PRINCÍPIOS GERAIS PARA A POLÍTICA SALARIAL	39
10	BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTOS UTILIZADOS	40

MISSÃO E VISÃO ESTRATÉGICA DA REFORMA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Administração Pública Moçambicana (APM) tem um papel essencial a desempenhar na dinamização do desenvolvimento sócio-económico de Moçambique, mas necessita de uma profunda intervenção e mudança para conseguir tal objectivo. Não admira, por isso, que a reforma da Administração Pública em Moçambique tenha constituído, ao longo dos últimos anos, um tema central no debate sobre a governação em Moçambique.

A razão é simples: A Administração Pública existe para servir e ser útil às pessoas, só que no caso de Moçambique o modelo actual da sua organização e seu funcionamento deixam muito a desejar: é ineficiente, confuso, rígido, centralista, excessivamente hierarquizado, não promove a busca de economias de escala nem a partilha de informação entre os vários serviços para melhor satisfazer o cidadão.

Quanto aos funcionários, a falta de motivação e de reconhecimento pelo trabalho prestado leva ao desprestígio das funções e à indiferença perante a qualidade do serviço prestado, levando à desvalorização dos que trabalham com dedicação e competência.

Impõe-se, pois, mudar. E, neste caso, mudar é reformar, com coerência, sentido de urgência e visão.

Neste contexto, a formulação e implementação duma estratégia de política salarial de médio prazo para a APM tem assumido, entre outros aspectos, um sentido de prioridade e urgência, **como instrumento essencial para qualificar, responsabilizar e induzir uma mudança de atitudes.**

O presente trabalho procura apontar soluções realistas, viáveis e consistentes com o espírito da reforma do sector público em Moçambique, tendo presentes as medidas já adoptadas nos últimos anos e o respectivo impacto na despesa e nos resultados.

Em resposta aos termos de referência definidos para o trabalho, este documento está organizado em duas partes.

A primeira parte apresenta um diagnóstico sumário que identifica, a partir de documentos anteriores e de reflexões críticas adicionais e actualizadas pela equipa de trabalho, os pontos-chave sobre que deve actuar a reforma e os efeitos que se pretende obter a curto e a médio prazo.

Duas definições operacionais são propostas: uma para a missão da reforma salarial e a outra para a visão estratégica da política salarial propriamente dita.

Sendo ponto adquirido que uma reforma salarial não pode surgir desenquadrada da acção política de fundo para a reforma do sector público, o documento equaciona as implicações metodológicas e técnicas do diagnóstico, da missão e da visão, em termos da sua operacionalização tendo em conta os princípios orientadores, os objectivos específicos, as etapas das reformas e a escolha de prioridades para um resultado sustentável.

A segunda parte do documento esboça a estratégia e programa de acção a curto prazo e médio prazo. Em particular, apresentam-se as linhas de orientação, consistentes

com a nova visão da política salarial, e com impacto directo na execução do Orçamento de Estado (OE) de 2006 e na preparação do OE de 2007.

1 Para quê uma reforma salarial?

A reforma salarial na Administração Pública pode converter-se num factor de mudança importante em dois sentidos. Por um lado, a política salarial é um instrumento de política económica que necessita de ser gerido com competência e rigor, pois ele afecta directamente os indicadores macroeconómicos, nomeadamente o fundo de salários, no âmbito das despesas públicas e a sustentabilidade financeira.

Por outro lado, a nível sectorial da administração pública, a política salarial deve assumir-se como um factor de justiça e equidade na retribuição mas indissociável do mérito e do bom desempenho, sendo ainda um instrumento essencial para a responsabilidade e transparência no exercício de funções, para além de habilitar à captação e retenção das pessoas mais qualificadas

Os diagnósticos anteriores sobre a situação salarial na APM são coincidentes em muitos aspectos, nomeadamente em relação aos problemas agudos e urgentes principais, bem como aos problemas crónicos e estruturais.

Dois conclusões relevantes emergem de tais diagnósticos.

Primeiro, o problema da política salarial na AP em Moçambique decorre da indefinição de uma visão estratégica, pelo que as medidas que foram sendo sucessivamente adoptadas têm muitas vezes consumido recursos e agravado o panorama geral de falta de motivação, indisciplina e pouca qualificação.

Segundo, a reforma salarial só poderá ter sucesso e sustentabilidade se for inserida no contexto mais amplo de três áreas fundamentais: a gestão dos recursos humanos, a gestão orçamental e a organização das estruturas.

Estas três áreas estão intimamente relacionadas e a evolução positiva em cada uma está dependente dos progressos obtidos nas outras sendo difícil alcançar sucessos duradouros numa apenas, isolada e independentemente das restantes.

3 Declaração da Missão da Reforma Salarial

A definição que se propõe pretende integrar todos os elementos essenciais para que se possa dispor de um "guia" para o desenvolvimento do trabalho:

Assegurar que, ao longo da década de 2006-2015, a Administração Pública Moçambicana se consolide como um factor de desenvolvimento económico e social, através da definição e execução de uma política salarial coerente e atractiva, técnica e politicamente harmonizada, guiada por uma visão estratégica de longo prazo, que seja um instrumento activo do aumento da produtividade, da motivação e da qualificação dos funcionários e que estimule a adopção de padrões de ética e de crescente exigência na concretização dos objectivos e na racionalização da despesa pública.

Nesta perspectiva, o documento equaciona uma reforma em três etapas.

A Fase I (2006-2009) seria focalizada na maior qualificação da administração pública como factor indispensável de mudança de uma cultura de procedimentos para uma cultura de resultados. A reorganização das carreiras do corpo técnico e técnico superior associada a um sistema credível de avaliação de desempenho e de formação, deve conduzir à adopção de salários transparentes e correspondentes à exigência da função, bem como a um desenvolvimento profissional atractivo e selectivo.

A Fase II: 2010-2012 em que já estarão definidas as missões e objectivos de cada serviço e será possível estabelecer objectivos concretos a cada posto de trabalho, estimulando a produtividade e permitindo identificar economias de meios; poderão ser generalizados, por exemplo, contratos de trabalho ou com termos de referência claros para os dirigentes e técnicos.

A Fase III: 2013-2015 em que já se poderá consolidar uma gestão pública ditada por princípios éticos, de eficiência e qualidade, competitiva, desconcentrada territorialmente, dignificante para os funcionários e financeiramente sustentável.

4 Declaração da Visão Estratégica da Política Salarial

Em coerência com o acima exposto e as diferentes fases de progresso para a Reforma, a visão para a estratégia salarial é a seguinte:

Por volta de 2015, a política salarial na Administração Pública em Moçambique deverá garantir a competitividade salarial nos diferentes níveis de qualificação nos sectores público e privado e a sustentabilidade financeira do sector pelo aumento de produtividade, o que resultará dos recursos obtidos pela melhoria da eficácia, da eficiência e da equidade do sistema, em estreita articulação com uma visão de Estado moderno que racionalize a sua intervenção, afirme o seu poder como regulador e seja um factor de coesão social e unidade nacional.

5 Componentes da Política Salarial

<p>1. Integração da política salarial na reforma do sector público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria do sistema de informação para a gestão • Controle de efectivos e aumento de qualificação • Gestão orçamental e financeira orientada para resultados • Progressiva transparência no sistema remuneratório • Incentivos à mobilidade para zonas específicas • Avaliação do desempenho, liderança e responsabilidade
<p>2. Competitividade das Funções mais Qualificadas Como Prioridade da Revisão Salarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação duma nova carreira técnica superior, condicionada à existência de habilitações específicas; • Aumento do salário base nesta nova carreira e congelamento das remunerações acessórias; • Transição para a nova carreira por concurso; • Extinção automática das vagas libertadas; • Sistema de avaliação do desempenho associado já à nova carreira • Os aumentos globais anuais compatíveis com o estímulo à qualificação
<p>3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço das carreiras técnica qualificadas com a contra partida na

Harmonização do crescimento do tamanho da função pública com a melhoria dos salários	<p>redução do número de efectivos não qualificados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestão estratégica do sistema de aposentação de modo a estimular a saída voluntária de pessoal excedentário • Congelamento das novas admissões • Extinção dos serviços inúteis e reorganização em função dos objectivos • Alocação das verbas orçamentais de acordo com programas e objectivos, em vez da via incremental.
4. Apoio ao processo de descentralização da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> • Separação clara entre política salarial e de carreiras e incentivos à deslocação para os distritos • Revisão do sistema de incentivos à mobilidade, de modo a compensarem o ónus da situação
5. Medidas Associadas à Política Salarial	<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentração administrativa apoiada pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial. • Estímulo à aposentação antecipada selectiva e controlada

5 Estratégia e Programa de Acção

A Reforma salarial tem que partir com toda a clareza e transparência da realidade actual ou seja, não pode ignorar a existência de salários base que não reflectem a realidade dos respectivos estatutos remuneratórios e que dificultam a comparação entre os sectores que referenciam a competitividade.

No entanto, se o objectivo essencial da reforma salarial na APM se restringisse a assumir com transparência a realidade actual, e a partir desta procurar-se corrigir imediatamente as eventuais distorções, uma das medidas seria, por exemplo, a integração de todos os suplementos na grelha salarial actual e a sua conversão no respectivo índice

Esta opção não nos parece adequada ou aconselhável.

De facto, esta assumpção tornaria adquiridos todos estes benefícios, com os respectivos reflexos no direito à aposentação e seria politicamente insustentável evitar a sua generalização por efeito de arrastamento, pelo menos em situações congéneres.

No entanto, o aumento de despesa e a sua crescente rigidez não trariam, antes pelo contrário, quaisquer garantias que a eficácia e eficiência dos serviços e dos funcionários melhorasse substancialmente.

De facto, essa absorção seria vista pelos funcionários como uma operação formal, sem ganhos acrescidos, muitas vezes geradora de novas injustiças relativas.

Além disso, estando muito arreigada essa prática dos suplementos, em breve se teria "acomodado" a integração no vencimento principal e surgiriam novas razões para "repor" os mesmos estímulos ou situações especiais.

Sublinhe-se que, em Moçambique, é ainda hoje muito marcante uma cultura igualitarista na administração pública, cultura esta que muitas vezes tende a perverter o próprio sentido de igualdade e equidade entre os cidadãos.

Esta cultura igualitarista torna politicamente difícil e financeiramente insustentável uma transição súbita para a transparência salarial total e reformulação da política salarial em critérios unicamente de qualificação e desempenho.

Convém ainda acrescentar, a este propósito, que a imagem da AP junto da população não é uma imagem de prestígio e de confiança, pelo que qualquer medida de melhoria ou valorização salarial deve ser enquadrada no plano da qualidade do serviço prestado, da diferenciação pelo mérito, da exigência e da maior aproximação aos cidadãos.

Será determinante do sucesso da reforma a criação de um clima de maior responsabilização dos funcionários e dirigentes e de maior consciência dos direitos dos cidadãos em relação à prestação dos serviços e seus custos, sem o que se poderá agravar a imagem de privilégio e de divórcio entre o serviço público e os cidadãos deixando também critério e incontrolável o aumento da despesa pública.

6 Princípios Essenciais de Enquadramento da Estratégia Salarial

Os princípios de enquadramento da estratégia de política salarial são os seguintes:

- 1) A Administração Pública deve constituir-se como factor de desenvolvimento sócio-económico e meio de realização das necessidades e direitos dos cidadãos.
- 2) O papel do Estado é essencial na promoção da qualidade de vida dos cidadãos e como facilitador da actividade das empresas (uma administração pública virada para o exterior).
- 3) A reforma da Administração Pública é uma condição indispensável para a prossecução do primado da igualdade de oportunidades e da igualdade dos cidadãos perante a lei.
- 4) A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade.
- 5) A promoção de uma cultura de ética e de serviço público é uma condição essencial para a dignificação dos funcionários e recuperação do prestígio da Administração Pública.
- 6) O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.

7 Linhas de Orientação para a Estratégia

Tendo presente os princípios anteriores as linhas de orientação a prosseguir são as seguintes:

- 1) Visão estratégica do médio e longo prazo, exigindo uma actuação gradual mas persistente, estreitamente articulada quer com a evolução do PIB quer com a necessária redução do peso das despesas públicas, prevendo-se um período de 2006 a 2015.
- 2) Aproximação da Administração Pública aos cidadãos deverá passar pela desconcentração de serviços e pela reorganização dos organismos existentes, numa lógica de objectivos e resultados, em vez da lógica de procedimentos burocráticos.
- 3) Aumento da eficiência e qualidade, bem como a redução das despesas, terá que obedecer a uma estratégia de simplificação e desburocratização.

- 4) A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade.
- 5) A promoção de uma cultura de ética e de serviço público é uma condição essencial para a dignificação dos funcionários e recuperação do prestígio da Administração Pública.
- 6) O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.

8 Eixos Prioritários de Acção

Para concretização dos objectivos identificados o documento enuncia os eixos prioritários de acção, com destaque para:

- 1) A Questão da Valorização Salarial;
- 2) Medidas associadas à política salarial, nomeadamente: gestão de pessoal e redução de efectivos não qualificados ou em áreas excedentárias, e incentivos à deslocação e desconcentração administrativa;
- 3) Revisão do sistema de avaliação do desempenho e princípios éticos;
- 4) Liderança e responsabilidade
- 5) Gestão orçamental
- 6) Estrutura organizativa e de funcionamento
- 7) Combate ao burocratismo e ao desperdício
- 8) Valorização e formação dos recursos humanos

9 Plano de Acção Imediata com Implicações para o OE de 2006 e 2007

Acções e Tarefas Técnicas Imediatas, Incluindo Implicações para o OE de 2006 e 2007	
Política Salarial	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de informação • Controlo de novas admissões • Congelamento de remunerações que acrescem ao salário de base, nos valores actuais • Criação de uma nova carreira destinada exclusivamente a pessoas habilitadas com curso superior e a técnico-profissionais • Definição rigorosa de regras de transição para as novas carreiras • Prever o impacto orçamental destas medidas no orçamento de 2007, como medida a concretizar neste mesmo ano.
Medidas Associadas à Política Salarial	<ul style="list-style-type: none"> • O processo de desconcentração administrativa deverá ser apoiado pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial • Estímulo à aposentação antecipada selectiva e controlada
	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de Ética: "Uma Nova Atitude"

Avaliação do Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Preparação de um novo sistema de avaliação de desempenho, a entrar em vigor em 2007, onde se preveja designadamente o cumprimento de tarefas, as qualidades individuais e a atitude
Liderança e Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração dum estatuto de dirigentes que reflecta a orientação por objectivos, dê impulso a novas regras de gestão, responsabilize os dirigentes pelos resultados dos serviços e pela gestão da mudança
Gestão Orçamental	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonização da forma como orçamento é elaborado e gerido com a viragem da administração pública para os objectivos e programas, abandonando-se gradualmente o método incrementalista.
Estrutura Organizativa e de Funcionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à extinção ou revisão orgânica dos serviços inúteis ou redundantes e reorganizando os outros, em função da missão, objectivos e produtos a assegurar, dando a necessária sequência ao processo de análise de funções em curso • Só será possível progredir com segurança numa revisão salarial que garanta o aumento de produtividade, desde os serviços estejam organizados e os conteúdos funcionais sejam bem definidos.
Combate ao Burocratismo e ao Desperdício	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar a campanha nacional de combate ao burocratismo, envolvendo os dirigentes e premiando os funcionários que desenvolvam ou sugiram boas práticas de simplificação
Tarefas Técnicas Imediatas	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre o Sistema de Carreiras e a Questão dos Subsídios • Sobre o Sistema de Promoções e o Sistema de Progressões • Situação do Pessoal de Direcção e Chefia • Sobre os Princípios Gerais para a Política Salarial

PARTE I:

DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO

E

QUESTÕES PRIORITÁRIAS

1 Introdução

1 Recentemente, uma vez mais, o Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs), reafirmaram a urgência e importância da conclusão, aprovação e implementação duma estratégia de política salarial de médio prazo para a Administração Pública em Moçambique (APM). Segundo a revisão conjunta do Governo e dos PAPs, expressa no *Aide-Mémoire* de 12.05.2005, em 2004 a reforma na área de governação (Reforma do Sector público, Descentralização/Desconcentração e Reforma do Sector Legal e do Judiciário) não avançou ao ritmo desejado (GdM e PAPs, 2005).

2 Em conformidade com os termos de referência definidos para este trabalho, o presente documento serve-se dos diagnósticos de documentos anteriores e algumas reflexões crítica adicionais e actuais, para apontar uma orientação estratégica sobre o que se pretende alcançar.

3 O problema da política salarial na APM não é um problema de diagnóstico, mas sim um problema de definição, antes de mais nada da missão da reforma salarial e da visão estratégica a adoptar, ou a imagem que se pretende alcançar, como, e com que recursos, no enquadramento da reforma do sector público.

4 Esta dupla definição, da missão e da visão estratégica da política salarial, é crucial para o restante trabalho de escolha de prioridades, definição de princípios, selecção de opções técnicas e cenários alternativos, bem como esboço das linhas mestras para um plano de acção.

5 Importa salientar que a questão salarial não deve ser vista isoladamente de pelo menos três outras áreas fundamentais: os recursos humanos, a gestão económico-financeira, e as estruturas organizativas. Estas três áreas estão intimamente relacionadas e dependem umas das outras, sendo difícil alcançar sucessos duradouros numa apenas, isolada e independentemente das restantes.

6 No caso particular dos recursos humanos, nos últimos cinco anos o Governo de Moçambique tem procurado esboçar uma estratégia de política salarial de médio e longo prazo para os funcionários do Estado, sem que no entanto as verbas dispendidas se tenham reflectido no aumento da eficácia da qualidade dos serviços e numa melhor imagem da Administração Pública. De facto, esta política terá que obter um bom equilíbrio entre dois aspectos fundamentais: 1) A consistência técnica e metodológica do conteúdo e metodologia técnica da política salarial, guiada por uma visão estratégica de futuro, que afirme expressamente o que se pretende com a reforma e suas etapa específicas; 2) O realismo político e adequação ao ambiente institucional do desenvolvimento sócio-económico do país em geral, e das condições actuais da Administração Pública Moçambicana (APM), em particular.

7 O facto do sistema salarial na APM ser, presentemente, o produto da confluência e interacção de várias abordagens estratégicas, em muitos casos nada complementares entre si, mas que foram implementadas e preservadas nas três décadas passadas, necessita de ser tomado em consideração com cuidado. A coerência interna do sistema salarial e o modo como este sistema evidencia as linhas mestras da política geral para a administração pública são da maior importância, quer em termos de faseamento da reforma, a curto, médio e longo prazo, quer na escolha de prioridades e tácticas para cada fase.

8 Numa reforma desta dimensão e com o objectivo de produzir uma mudança cultural profunda, o gradualismo, a persistência, monitorização, liderança e envolvimento dos dirigentes (liderança) dos progressos alcançados, são factores críticos do sucesso.

9 Experiências semelhantes noutros países Africanos revelam que as reformas salariais adoptadas não sobreviveram às mudanças políticas gerais, tendo acabado por ser revertidas. A lição que emerge de tais experiências é relevante para o presente trabalho num ponto específico. Por melhor que seja a fundamentação técnica e as declarações dos decisores políticos, de apoio às reformas salariais tecnicamente fundamentadas, o maior desafio para o sucesso da reforma salarial continua a derivar do elevado nível de inércia e risco de retrocesso político das reformas.

2 Objectivo deste Relatório

10 Os objectivos específicos deste Relatório Inicial são os seguintes:

1. Sistematizar os diagnósticos anteriores, de forma operativa e imediatamente útil para o esboço dos elementos subsequentes da estratégia salarial na APM;
2. Propor uma definição da missão da reforma salarial que destaque a característica fundamental da reforma salarial na APM;
3. Propor uma definição de visão estratégica da política salarial operativa;
4. Equacionar as implicações metodológicas e técnicas do diagnóstico, da missão da reforma e da visão estratégica da política salarial, em termos da operacionalização dos princípios orientadores, etapas das reformas, escolha de prioridades e do cenário mais viável e sustentável, entre as alternativas possíveis;
5. Esboçar a estratégia e programa de acção a curto prazo, relativamente a dois aspectos essenciais:
 - a. Especificação da metodologia e tarefas que falta concluir até a finalização do documento final da política salarial para submeter a aprovação, nomeadamente: princípios de enquadramento da estratégia, linhas de orientação para a estratégia e eixos prioritários de acção, medidas associada à política salarial, revisão do sistema de avaliação do desempenho, princípios éticos, gestão orçamental, liderança e responsabilização, combate ao burocratismo e ao desperdício.
 - b. Elaboração das linhas de orientação específicas para a preparação das acções com impacto no Orçamento de Estado (O.E) de 2006 e 2007.

3 Diagnósticos Coincidentes e Divergentes

11 Tal como se afirma na Introdução, a problemática da política salarial da APM não é um problema de diagnóstico, mas sim um problema de estratégia de acção a adoptar: o que se pretende alcançar, como e com que recursos?

12 Os diagnósticos anteriores são coincidentes em muitos aspectos, nomeadamente nas descrições factuais, baseadas em dados estatísticos sobre os níveis e tendências dos fluxos salariais, o perfil e as percepções sobre a competitividade do funcionário público, o efectivo actual dos funcionários públicos, a composição profissional do efectivo de funcionários, o padrão de vida e compressão salarial, e a qualificação e cultura de gestão administrativa prevalecente na APM. Mesmo quando os dados evidenciam deficiências significativas, o que suscita dúvidas e diversas interpretações, de uma maneira geral as análises resultantes são convergentes nas suas tendências principais.

13 Todavia, existem diagnósticos divergentes, quer por causa de diferenças nas abordagens ou nos pressupostos analíticos, quer porque as medidas de acção e escolhas de prioridades diversas preconizadas variam, ou até podem contradizer, em si. Mesmo nos casos em que os diagnósticos coincidem, é provável que deles resultem ou necessitem de "terapias" ou tipos de intervenção diversas e divergentes.

14 Para ajudar na classificação dos problemas, para além da diferença entre diagnósticos coincidentes e divergentes, poderá ser útil distinguir os problemas em dois tipos principais: agudos e crónicos. Esta classificação destina-se a facilitar a definição da missão e da estratégia, devendo no entanto ser cuidadosamente ponderada, para não se confundirem os factores, sobre que será necessário agir de imediato – efeitos a curto prazo – e os que requerem uma acção continuada e uma linha política coerente – mudança a médio/longo prazo, estruturais.

3.1 Diagnósticos Coincidentes: Problemas Agudos

15 Por problemas agudos entende-se aqueles que são sintomáticos, imediatamente debilitadores do sistema, e que requerem intervenção urgente numa certa organização. Nem todos os problemas crónicos apresentam sintomas agudos, principalmente se a organização se encontra num ambiente de mercado e sócio-económico pouco competitivo.

3.1.1 Planeamento e Controlo de Efectivos

16 Ninguém sabe ao certo quantos funcionários existem actualmente na APM. Este desconhecimento do universo de funcionários existentes actualmente é um problema agudo, porque influencia decisivamente o melhor ou pior conhecimento da situação da APM, bem como a avaliação das medidas a tomar e do seu impacto financeiro. Para que este problema possa ser resolvido será necessário vontade, acção, empenho e disciplina.

17 Os registos disponíveis sobre o número de funcionários existentes remontam a 2000, ou a inquéritos estatísticos de 2002-03, realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Segundo Franco (2002: 655), em 2000 deveriam existir 107,224 funcionários. Por seu turno, Sulemane and Kayizzi-Mugerwa (2001: 8) estimaram 121,562 funcionários para 2000.

18 Considerando dados mais recentes do INE, nomeadamente os do QUIBB2002-03 (INE, 2003), o efectivo poderá rondar actualmente os 150 mil trabalhadores.¹ Ora, assumindo que este seja o número real de funcionários em 2005, o ritmo de crescimento do efectivo nos últimos cinco anos varia entre 7% e 4%, dependendo se efectivo considerado em 2000, acima referenciado, corresponde ao número indicado por Franco ou por Sulemane and Kayizzi-Mugerwa, respectivamente.

3.1.2 Actual Sistema Administrativo (ou falta dele) de Gestão

19 De acordo com os estudos anteriores, existe já um sistema (SGRH) para efectuar este levantamento. Porém, tal sistema não está a ser operacional e devidamente actualizado, para que se possa extrair dele a informação e os efeitos pretendidos. Este problema relaciona-se directamente com o sistema de controlo de admissões, um ponto-chave para se resolver ou atenuar a dificuldade em conhecer e actualizar o efectivo na APM. Sobre isso há inúmeras referências nos documentos anteriores à existência de concursos, geralmente associados a processos morosos e pouco eficientes, mas praticamente nada é dito em que momento se planeiam as vagas e quem autoriza o seu preenchimento.

20 Numa perspectiva de reforma pública e melhoria da organização da administração pública, o sistema de registo do efectivo, controlo de admissões e saídas tem muito a ver com responsabilização dos dirigentes por este aspecto, incluindo as medidas no caso em que as regras estabelecidas são violadas.

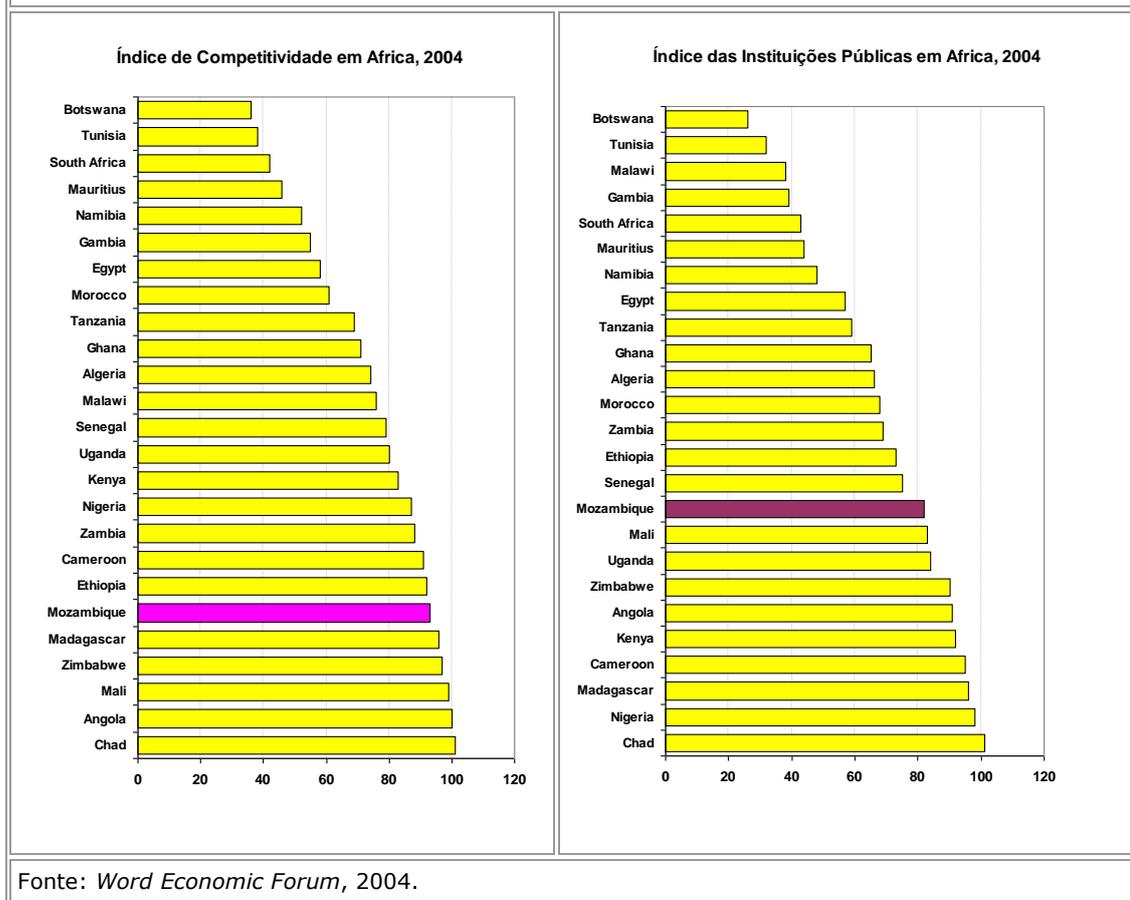
3.1.3 Administração Pública e seus Funcionários: Perfil e Desempenho

21 A percepção generalizada da fraca competitividade e fraqueza das instituições públicas em Moçambique é consistente com as imagens gráficas da Figura 1. Relativamente aos índices de competitividade e das instituições públicas, em 2004 Moçambique foi classificado em 20º e 16º lugares, respectivamente, num conjunto de 25 países africanos.

22 Esta imagem ilustra o desafio que a reforma do sector público terá que enfrentar para que Moçambique se torne mais competitivo e apresente melhores instituições públicas, na região da África Austral e do continente africano em geral.

¹ Isto, utilizando a proporção (1% apenas!) de trabalhadores na designação "sector público" do QUIBB, mas que não é claro como se relaciona com a designação de "Governo" (3,1%) no mesmo estudo. Doutra forma, utilizando estas duas categorias em conjunto, o efectivo de funcionários seria o dobro do número indicado atrás.

Figura 1: Nível de Competitividade e Instituições Públicas em Moçambique no Contexto Africano, 2004



3.1.4 Perfil do Funcionário Público: Desempenho Actual

23 Lendo os documentos passados e considerando as percepções individuais sobre o perfil prevalente da APM em geral, e do funcionário público moçambicano, em particular, a imagem geral prevalente é predominantemente negativa, tanto nos aspectos relacionados com os problemas agudos como aos problemas crónicos, estruturais e de longo prazo.

24 A má imagem da Administração Pública deriva da fraca eficiência, baixa produtividade dos seus trabalhadores e da má qualidade dos serviços prestados. Esta imagem foi explicitamente captada e considerada, tanto no manifesto eleitoral do Partido Frelimo e seu candidato a presidente, como mais recentemente nos pronunciamentos do Presidente da República, relativos a aspectos relacionados com profissionalismo, tramitação dos documentos, desempenho da burocracia pública, entre outros aspectos. Por exemplo, o seu manifesto eleitoral, o Presidente Armando Guebuza, declarou:

No contexto da Reforma do Sector Público, em curso, vou empenhar-me no reforço dos mecanismos para o combate aos obstáculos ao desenvolvimento, entre os quais: o burocratismo, como meio de tornar a vida dos cidadãos difícil; o espírito de *deixa-andar*; a criminalidade; a corrupção e a sua pretensão de se tornar um meio alternativo de acumulação de riqueza" (Guebuza, *Savana*, 29.10.04).

25 Mais recentemente, outros aspectos têm sido insistentemente referidos:

No combate ao burocratismo e ao espírito de *deixa-andar* temos que desencorajar os nossos quadros do hábito de acumular desculpas e de se sentirem satisfeitos por terem encontrado uma explicação para algo que está a andar mal, que é ineficiente ou que não funciona. Os nossos quadros, incluindo os profissionais da justiça, devem assumir que o importante são os resultados e não as desculpas e justificações (Guebuza, 01.03.2005).

26 Parte dos problemas agudos, e também de curto prazo, têm a ver com aspectos organizativos e administrativos imediatos, enquanto outros vão persistir por muito tempo, como a fraca qualificação geral dos trabalhadores. Por isso não seria correcto colocar no mesmo nível os diferentes motivos da má imagem que existe da APM. De qualquer forma, a percepção mais comum, ou a imagem que mediatamente emerge, revela um retrato do funcionário público – pouco qualificado, pouco motivado, mal remunerado e, em geral, pouco eficaz, eficiente e produtivo.²

27 Uma imagem deste tipo liga-se imediatamente a uma outra ideia sobre os serviços públicos como sendo relativamente caros, se não for em termos monetários, pelo menos em tempo e esforço requerido, o que onera a vida das pessoas e entendidas colectivas, e a sua actividade profissional e comercial. Isto tem a ver com indicadores que, implícita ou explicitamente, são geralmente reconhecidos como medida de qualidade e desempenho, como seja a eficácia (“fazer certo”, mais ou melhor produtos, na perspectiva dos destinatários finais, os clientes) e a eficiência (“fazer bem”, mais ou melhor com os mesmos recursos).

28 A reforma do sector público, na qual a questão salarial dos funcionários representa apenas um entre vários outros aspectos importantes, tem como finalidade principal melhorar a produtividade e competitividade da APM.

3.1.5 Perfil do Funcionário: Fraca Qualificação e Formação Geral

29 A predominância excessiva de pessoal pouco qualificado consome os recursos existentes para salários e impede que se desenvolvam práticas administrativas eficazes e de qualidade.

30 De facto, a falta de qualificação é determinante para que se mantenha ou mesmo se agrave uma cultura de procedimentos, burocrática, repetitiva, que alimenta uma enorme quantidade de mão-de-obra e constitui um obstáculo quer à racionalização de procedimentos, quer à organização eficiente dos serviços.

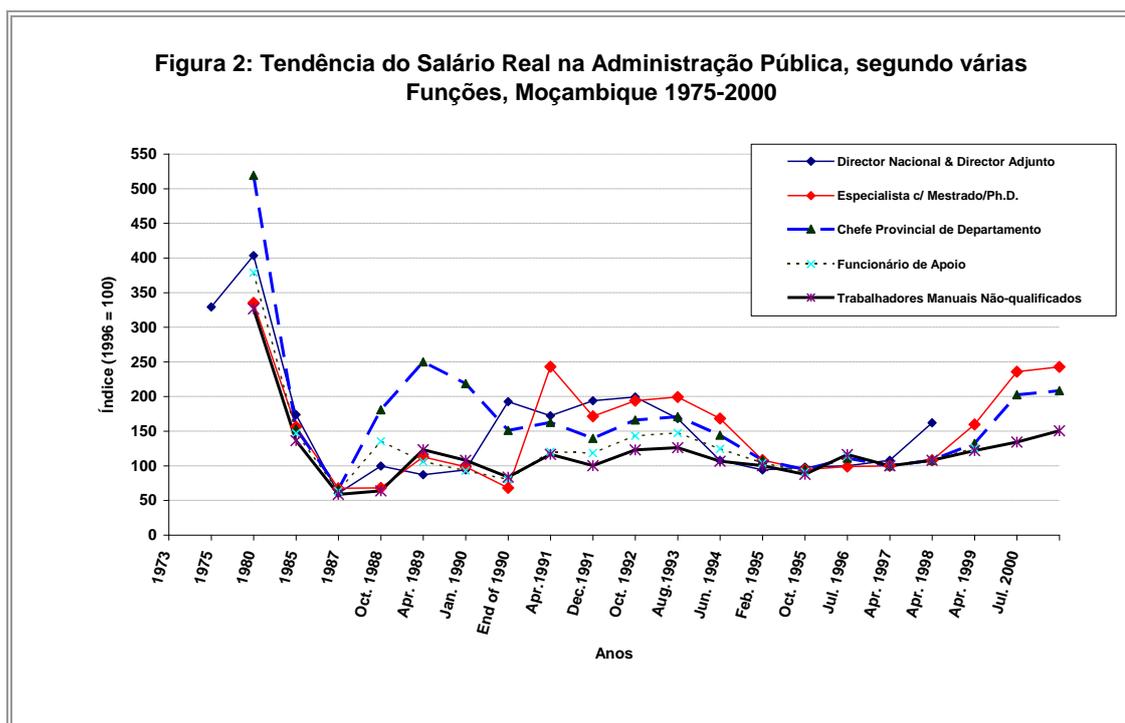
31 Isto provoca a desmotivação dos que poderiam fazer mais e melhor, agravado por uma imagem pública que não reconhece nos funcionários o mérito, ou a capacidade e dever de contribuírem para o desenvolvimento do país, ou para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos a quem prestam serviços, levando a uma fraca auto estima.

² As percepções médias tendem, por vezes, a tomar como adquirido que o nível salarial é baixo para todos, quando na verdade, na prática existem diferenças substanciais. Mas mesmo nos casos em que as remunerações suplementares chegam a duplicar o salário base, ou outros benefícios complementares também se convertem num grande atractivo da função, quando existem, tais opções já surgem como tentativas ad hoc e para remediar problemas emergentes imediatos. Na verdade, algo de mais intrínseco e profundo persiste e fica por resolver, pois só assim se entende que ineficácia dos sucessivos aumentos praticados nos últimos anos, em termos de melhoria da produtividade e mudança do perfil do funcionário em geral. Este ponto tem muito relevância, devendo ser retomado mais adiante, quando se mostrar que não é só através da reforma salarial que se pode mudar o panorama, quer do perfil do funcionário, quer da qualidade da sua prestação.

3.1.6 Perfil do Funcionário: Baixos níveis salariais

32 A Figura 2 apresenta a evolução do índice dos salários reais para algumas das funções na Administração Pública, no período 1975-2000. Como se pode notar no gráfico, apenas algumas das séries cobrem o período todo. Entre estas, destacam-se as seguintes categorias:

- Directores nacionais & adjuntos com uma taxa média anual de crescimento do salário de -3%, em 23 anos (1975-1998)
- Os técnicos especialistas equivalente a Mestrado/Ph.D registaram um crescimento de -1,3% ao ano, nos 25 anos da série;
- Os chefes provinciais de departamento apresentam uma taxa média anual de crescimento salarial de 2,5%, mas a série só cobre nove anos, já no período de reformas económicas, 1991-2000;
- Os funcionários de apoio apresentam uma taxa de crescimento médio anual de -4,7%, no período 1975-1998;
- Os trabalhadores manuais não qualificados registaram um crescimento de -3,1% no período 1975-2000.



33 A evolução negativa dos salários na APM, nas três décadas passadas, originaram, entre outros efeitos, uma enorme tolerância por opções informais em relação a actividades de diversificação de rendimento praticada pelos funcionários públicos qualificados, os quais se envolvem em consultorias e empregos adicionais, ou outras actividades remuneradas, para além das suas funções oficiais, com custos óbvios para a produtividade e eficácia, bem como consequências em termos de conflitos de interesses.

34 Adicionalmente, a falta de transparência do sistema remuneratório também dificulta a correcção desta situação, sobretudo ao nível do pessoal técnico, uma vez que o facto de se saber que há suplementos não associados à função e regalias que não se estendem a todos, justificam a falta de compromisso e a aceitação de trabalhos em acumulação.

35 Por outro lado, os estudos efectuados revelam que é muito difícil competir, pela via apenas do aumento salarial, com os ganhos que se obtêm com as acumulações, pelo que a situação só poderá ser alterada se associada a medidas de diferente natureza, como a da responsabilização por objectivos e maior exigência disciplinar.

3.1.7 Perfil do Funcionário: Liderança e Responsabilidade

36 Fraca preparação dos dirigentes para o exercício da função, muitas vezes sem a habilitação adequada para o exercício do cargo, com tendência para que se criem lugares de chefia por serem melhor remunerados em vez de corresponderem a necessidades de organização.

3.1.8 Hiato entre as racionalidades utilizadas: política e técnica

37 Falta de visão estratégica de futuro, coerente e que afirme explicitamente como harmonizar a racionalidade técnica com a racionalidade política, em cada etapa do processo de reforma salarial.

38 Enquanto a política salarial não for definida e implementada em consonância com uma visão estratégica, os decisores políticos e governantes serão forçados a tomar medidas avulsas e o ciclo político continuará a sobrepor-se ao ciclo económico. Não admira, por isso, que até aos nossos dias, as revisões salariais sejam de carácter reactivo, em conformidade com a via politicamente mais tentadora de se agradar ao maior número de pessoas, negligenciando os funcionários vitais, para posteriormente se recorrer a contra medidas contraditórias, numa tentativa de compensação com suplementos, autorizações para acumulação de actividades e empregos, laxismo nas faltas e desempenho, entre outros aspectos que minam a eficiência e eficácia da APM.

39 Fraco envolvimento dos funcionários vitais (trabalhadores e destinatários dos serviços) nos processos de mudança para a modernização, antes de mais nada, porque não existe uma visão estratégica formulada e implementada com a perspectiva explícita de acolher as suas necessidades, expectativas e contributos, para garantir o empenho nas reformas e medidas a introduzir.

3.2 Diagnósticos Coincidentes: Problemas Crónicos

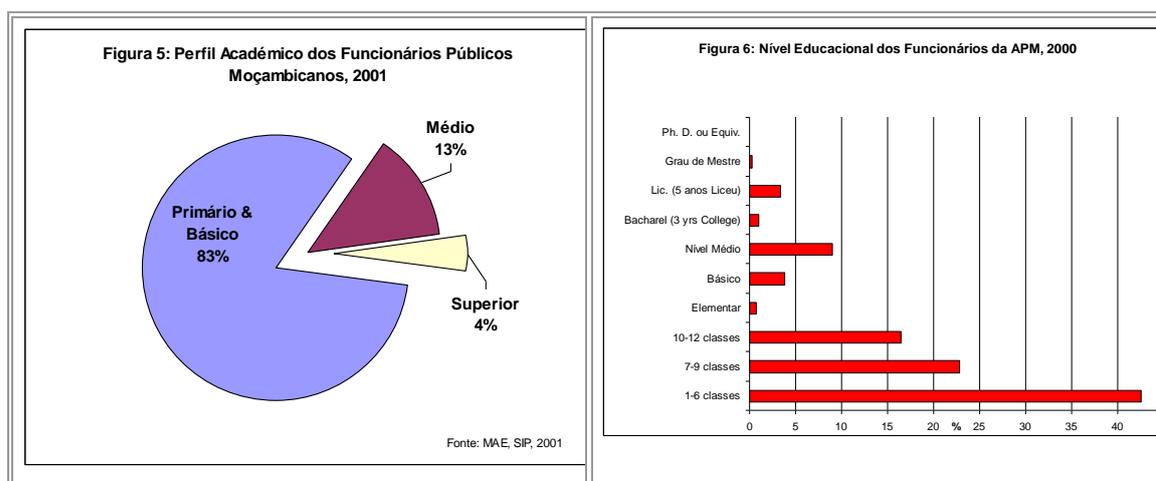
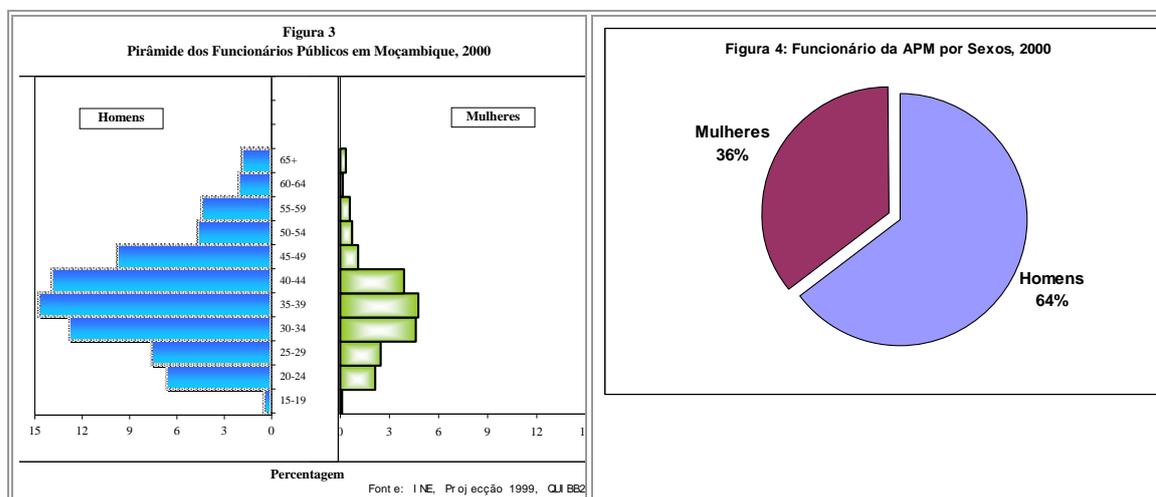
40 Problemas crónicos são os intrínsecos e estruturais, causais e contínuos. Organizações como a Administração Pública podem ter problemas crónicos que não evidenciem sintomas agudos.

3.2.1 Composição Profissional do Efectivo na APM

41 A composição profissional por idades e sexo é ilustrada pela pirâmide etária, na Figura 3, e Figura 4 sobre a distribuição por sexos. Já as Figuras 5 e 6 ilustram a composição educacional dos funcionários, dominada por funcionários com formação escolar bastante elementar e inadequada para fazer face às necessidades de modernização e às exigências de um novo contrato social com os cidadãos. Em

suma, a APM é composta por demasiados funcionários não qualificados e poucos funcionários qualificados ou vitais.

42 Em cargos de chefia e direcção cerca de 47% destes funcionários tinham o nível básico e inferior de formação, 30% o nível médio, e 23% o nível superior. Ou seja, aproximadamente metade dos funcionários não reúne os requisitos de formação académica para ocupação dos respectivos cargos (Figuras 5 e 6).



3.2.2 Padrão de Vida: População em Geral e Funcionários Públicos

43 Quando se avalia o desempenho económico de um país, ou neste caso de um sector crucial como a administração pública, um dos melhores indicadores a considerar sobre a competitividade é o que mede o nível de vida. A produção total *per capita* num país, (isto é, o PIB real dividido pelo número de habitantes), é geralmente usado como indicador dos padrões de vida. Quando o PIB real *per capita* aumenta, isso indica uma melhoria no bem-estar económico geral.

44 O Padrão de vida dos Moçambicanos em geral é cerca de metade do padrão de vida existente em 1973 (Figuras 7 e 8), segundo os dados da *Penn World Table 6.1* (Heston, Summers e Aten [2002]). De uma maneira geral, como mostra a Figura 7 a evolução salarial na Administração Pública foi idêntica à do padrão de vida da população geral.

45 Entretanto, a Figura 8 compara a série sobre a evolução do índice do PIB per capita com o índice do salário mediano das cinco funções apresentada na Figura 7. Segundo os dados disponíveis, enquanto o PIB per capita de Moçambique registou um crescimento negativo médio anual de -2,1%, entre 1975 e 2000 (e -2,6%, entre 2000 e 1973, o pico da economia de Moçambique), o salário mediano apresenta um crescimento negativo médio anual de -4%. Estas diferenças podem não ser estatisticamente significativas, visto os dados serem diferentes e apenas parcialmente representativos. Portanto, a evolução observadas no padrão de vida da população em geral e do padrão na administração pública foi, no mínimo, idêntica e de uma maneira geral negativa.

Figura 7: Comparação da Tendência do PIB per capita e dos Salários Reais de Vários Funcionários Públicos, 1973-2000

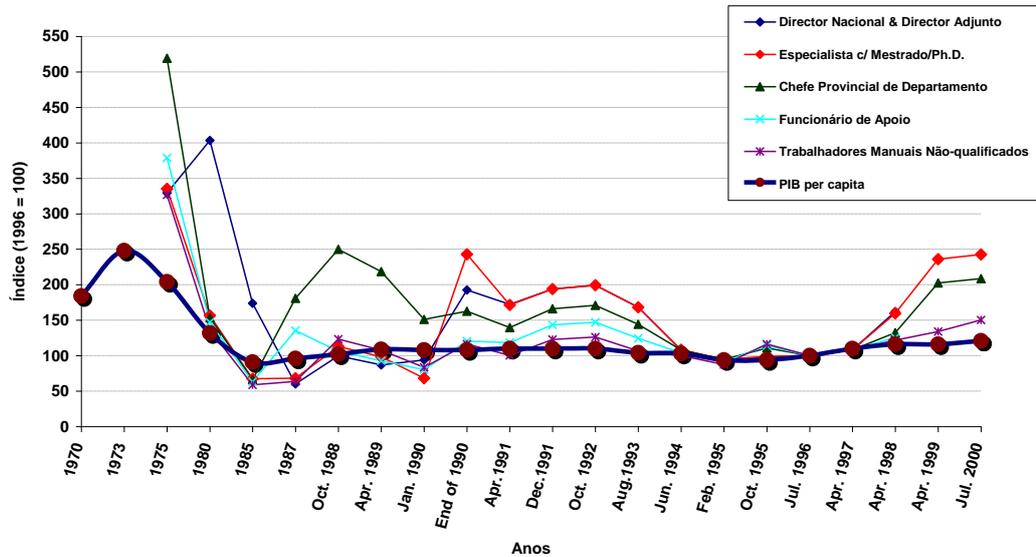
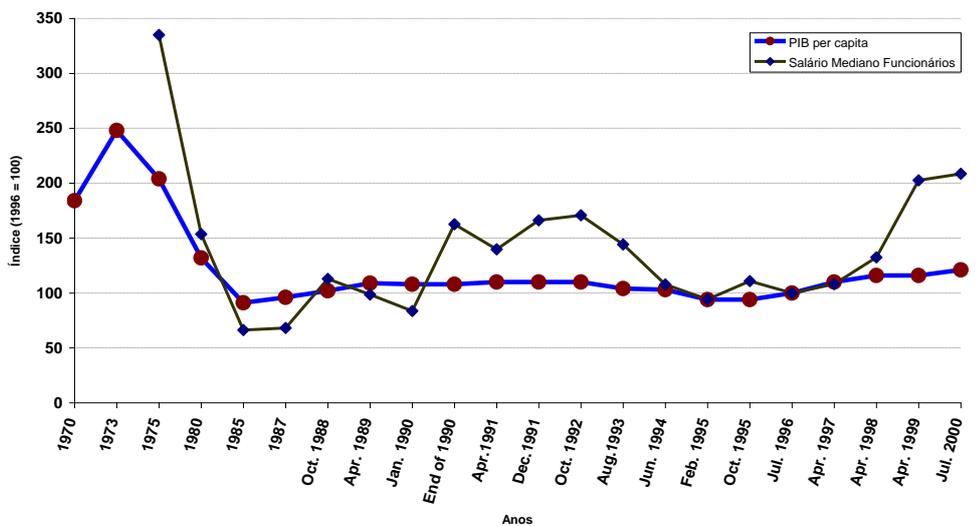
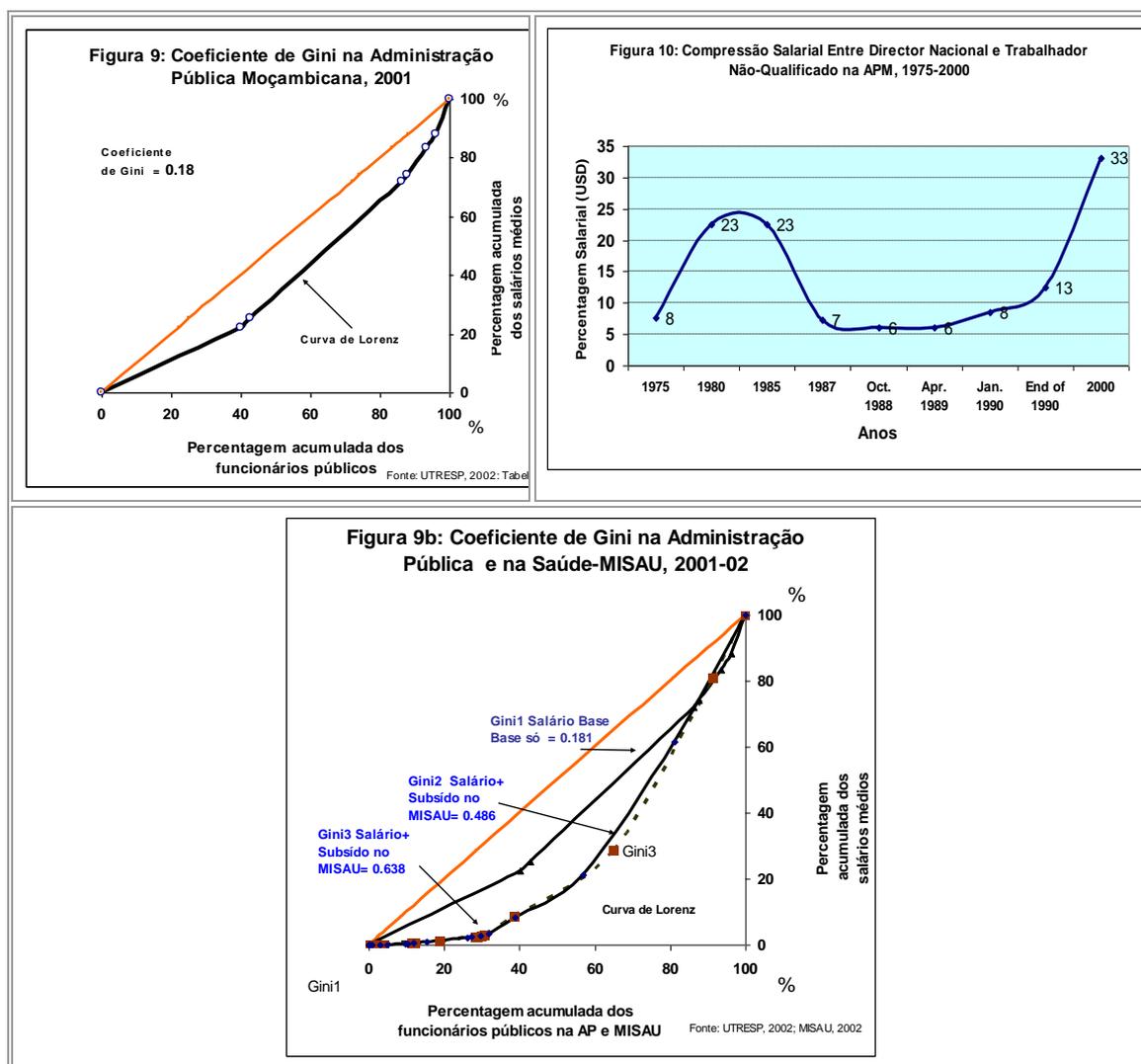


Figura 8: Comparação do PIB real per capital e do Salário Real Mediano na Administração Pública, 1975-2000



3.2.3 Compressão Salarial e Igualitarismo Insustentável

46 O Índice de Gini pode ser usado como medida de concentração da distribuição salarial da AP. Com base na Tabela 4 (UTRESP, 2002: 11), o valor da concentração salarial é estimado em 0,18. Sabendo que este indicador oscila entre zero (igualdade total) e um (desigualdade absoluta), o valor calculado sugere um igualitarismo extremo (Figura 9). Este igualitarismo não é, no entanto, inteiramente real, visto tomar em consideração apenas o salário de base dos funcionários, sem considerar as remunerações e subsídios e bônus, atribuídos de forma diferencial. A Figura 9b espelha bem esta realidade.



47 Por seu turno, a Figura 10 ilustra a descompressão, assumindo que o director nacional e adjunto representa o nível mais elevado na administração pública e o trabalhador manual não qualificado o nível mais baixo na escala salarial. De referir, entretanto, que a descompressão introduzida nas duas décadas passadas tem oscilado de forma pouco consistente, para além de mostrar-se ineficaz na atracção e retenção de funcionários vitais.

48 A compressão salarial é realmente um factor de grande influência quando se quer melhorar os níveis de desempenho e acentuar o perfil técnico dos

funcionários ou desenvolver boas práticas administrativas. Mas não é correcto comparar-se salários base *tout court* porque há imensas formas de retribuição complementares, mesmo sabendo que tais medidas, quando introduzidas de forma desarticulada com outras mudanças nos recursos humanos, gestão económico-financeira e estruturas administrativas, terão poucos efeitos positivos.

49 Comparando as Figuras 9 e 9b constata-se que se o leque salarial é muito estreito, quando considerado o salário base apenas (Gini = 0,18), mas a situação altera-se radicalmente quando se entra em linha de conta quer com os suplementos remuneratórios quer com os benefícios não monetários (Gini = 0,48; 0,638).³

3.2.4 Cultura de Gestão Administrativa, Organização e Valorização da Função

50 A Predominância de um sistema antiquado de administração de recursos humanos e de uma cultura de gestão administrativa, determinadas pela rigidez estatutária (com destaque para as habilitações literárias e anos de serviço) e orientadas para o cumprimento de actividades burocráticas – procedimentos em vez de resultados – em vez de um modelo orientado para a efectiva prestação de serviços e o aumento da produtividade.

51 A organização dos serviços é determinante para se poder exigir a concretização de objectivos e para permitir avaliar desempenhos, quer pela racionalização das despesas, quer pela satisfação dos cidadãos, o que permitirá aumentar o reconhecimento, a dignificação e a auto estima dos funcionários. A falta de definição clara da missão e das atribuições dos serviços, ou a fraca afirmação dos valores que devem prosseguir, são factores que bloqueiam o desejável progresso e a crescente exigência que deverá estar associada à revisão salarial.

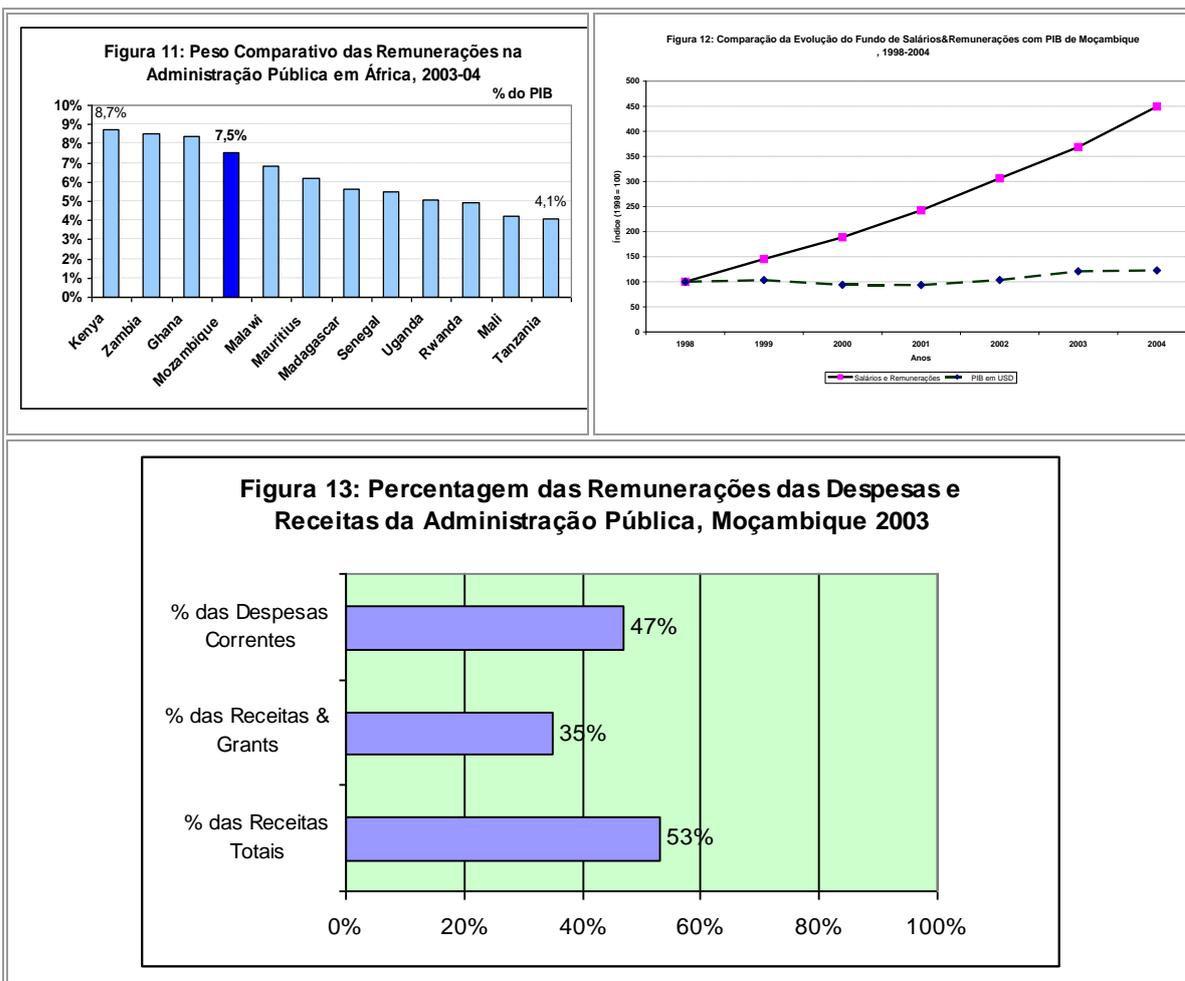
52 A alteração do regime de emprego para o contrato individual de trabalho pode facilitar a introdução de uma nova cultura de gestão desde que associada à fixação de objectivos, podendo ser adoptado um sistema de experiências piloto em sectores onde será mais fácil identificar objectivos e a sua concretização ser determinante para a população (prestadores de serviços ao público).

53 A ausência ou ineficiência de monitoria e pilotagem das políticas implícitas ou explícitas em exercício impedem o maior envolvimento dos funcionários nas acções em curso e inviabilizam a correcção sistemática dos desvios, bem como a identificação das melhorias alcançadas.

3.2.5 Evolução do Fundo Salarial Comparada com o PIB e o Sector Privado

54 Um ponto adquirido a propósito da função pública é sobre a insustentabilidade dos gastos do Estado com os funcionários. O peso dos gastos com pessoal da função pública, em percentagem do PIB de Moçambique, é das mais elevadas em África, mesmo em relação a economias maiores e mais robustas (Figuras 11). Por seu turno, o crescimento do fundo do salário cresce muito mais rapidamente do que o crescimento do PIB. Segundo os dados apresentados no Gráfico 12, PIB cresceu entre 1998 e 2004 a uma taxa média anual de 3,5%, enquanto o salário cresceu no mesmo período a uma taxa média anual de 13,4%.

³ O Gini na Figura 9b baseia-se na estrutura salarial no sector da saúde.



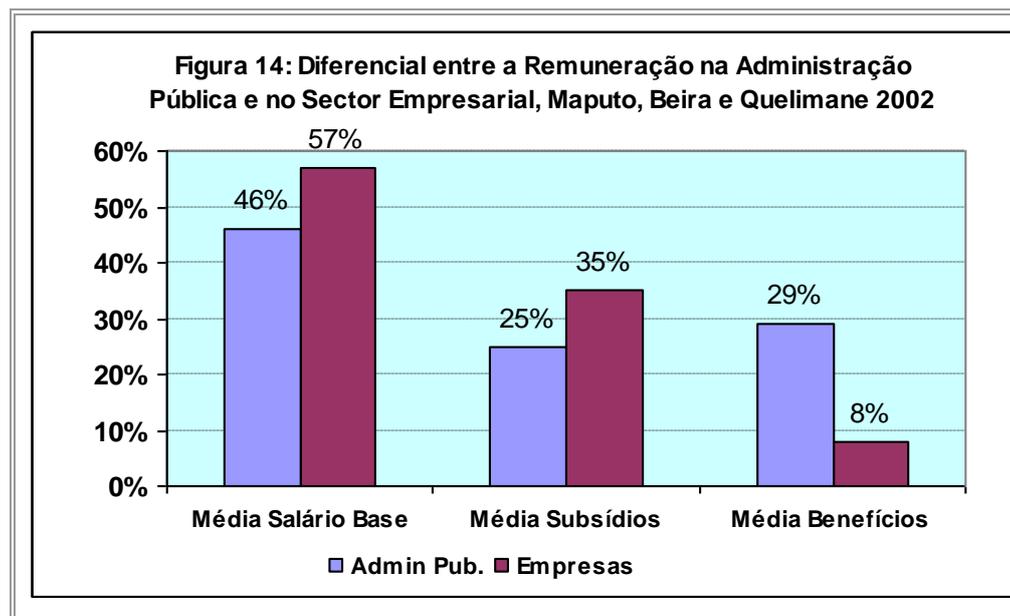
55 As causas deste crescimento necessitam de ser identificadas, para depois se poder justificar a acção sobre os factores determinantes, designadamente o controle do número de funcionários, com restrições à admissão e eventuais medidas de redução do número actual de funcionário, a extinção de serviços ou o recurso a privados para assegurarem determinadas funções instrumentais.

3.2.6 Remuneração e Salário

56 A remuneração dos funcionários compreende várias componentes, onde o salário, também designado por 'salário base' é apenas um dos componentes.

$$\text{SALÁRIO} = \left(\begin{matrix} \text{SALÁRIO} \\ \text{BASE} \end{matrix} \right) + \left(\begin{matrix} \text{BÓNUS} \\ \text{e/ou} \\ \text{Benefícios} \\ \text{monetários} \end{matrix} \right) + \left(\begin{matrix} \text{BENEFÍCIOS} \\ \text{NÃO - MONETÁRIOS} \end{matrix} \right) - \left(\text{PENSÕES} \right)$$

57 A composição da remuneração é desequilibrada, sobretudo quando os subsídios e benefícios não monetários chegam a ser maiores do que o salário base, e este último continua demasiado baixo. Exemplo do diferencial dos componentes da remuneração na Administração Pública e nas Empresas Privadas e Públicas (Gráfico 14).



58 Em 2003, as despesas com pessoal correspondiam a 7.5% do PIB, dos quais 5.4% correspondiam aos salários e remuneração do pessoal em regime de carreiras, e os restantes 2.1% outras despesas com pessoal (UTRESP, 30.12.2004: 2).

59 Este nível de despesas põe em causa a sustentabilidade fiscal da política salarial, reduz os recursos disponíveis para a melhoria dos salários-base, promove maior interesse pelas posições de direcção e chefia em detrimento da exímia realização de funções técnicas, e fomenta a falta de efectividade no posto de trabalho devido a viagens frequentes dos funcionários, para beneficiarem de ajudas de custos, como forma de melhorar os seus salários.⁴

3.3 Diagnósticos Divergentes

60 Os diagnósticos divergentes surgem, quer por causa de diferenças nas abordagens ou pressupostos analíticos, quer porque medidas de acção e escolhas de prioridades diversas são preconizadas. Mesmo quando os diagnósticos coincidem, é muito provável que deles derivem ou necessitem "terapias" ou tipos de intervenção diversas, ou mesmo divergentes das que foram utilizadas no passado.

61 De imediato, existem pelo menos três tipos de diagnósticos divergentes que merecem ser, desde já, identificados explicitamente:

- Abordagens sobre as vantagens do estatuto do funcionário versus destaque para as vantagens do contrato individual de trabalho.

⁴ Seria possível distinguir aqui o que se gasta em % com as carreiras especiais e associar ao peso relativo do número de funcionários que integram estas carreiras? O interesse desse exercício está no facto de se poder avaliar a margem de manobra em termos salariais, por um lado, e de redução de despesa, por outro, sendo de destacar em particular o caso dos professores e dos profissionais de saúde (estou a considerar não incluídas nestas percentagens as forças militares e de segurança, porque se estiverem englobadas para cálculo do peso no PIB então estamos a falsear o problema.). Em "outras despesas com pessoal" (2,1% do PIB) inclui-se o quê? Também aqui há que ter uma noção dos factores que vão ou não ser afectados pela reforma ou até de efeitos reflexos que esta possa ter, como é o caso das aposentações.

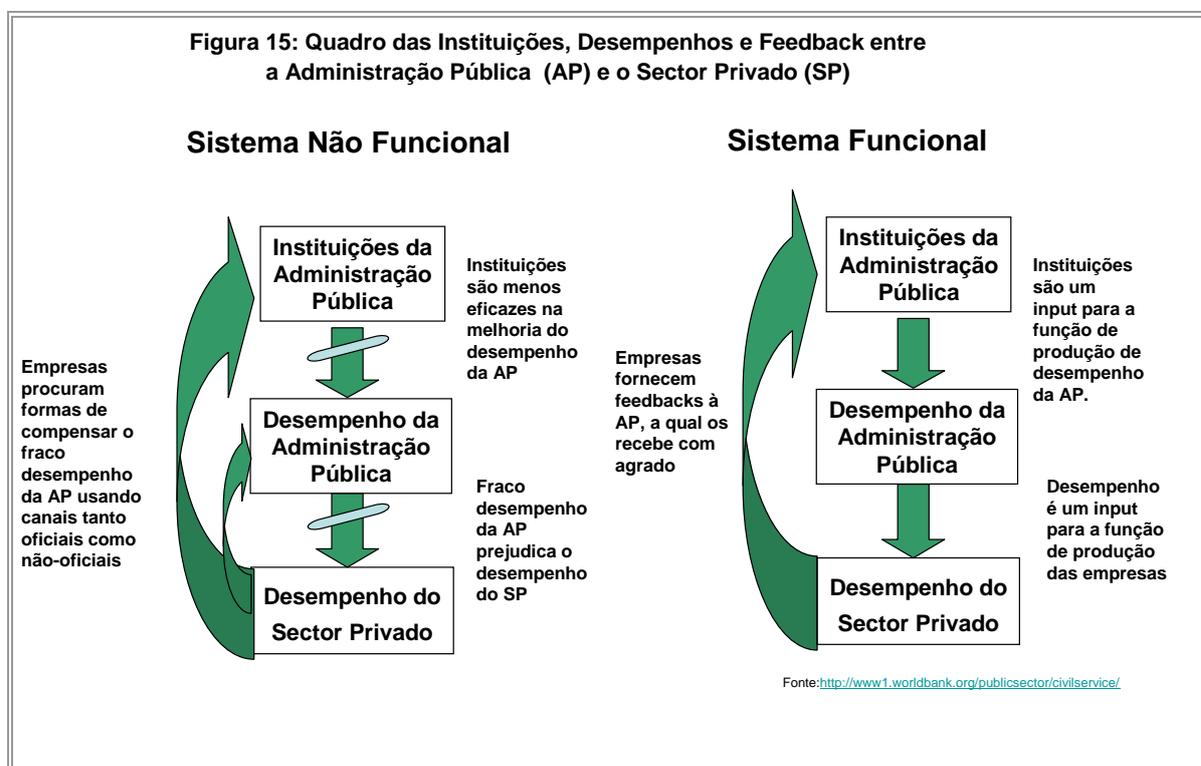
- Medidas reactivas, avulsas e de curto prazo, com vantagens para certos grupos de interesse específicos versus vantagens de uma estratégia nacional de longo prazo, que perdure além dos ciclos políticos e envolva os actores sociais relevantes.
- Discrepância entre a racionalidade técnica e a racionalidade táctica nas medidas salariais. A primeira relaciona-se com aspectos técnicos na formulação e implementação da política salarial, enquanto a segunda diz respeito a questões tácticas de natureza política e institucional.

62 No trabalho subsequente, outros aspectos certamente surgirão, principalmente quando for necessário harmonizar a visão e demais componentes da estratégia.

3.4 Porque é que a APM precisa de ser reformada?

63 A partir dos diagnósticos, convergentes e divergentes, acima sumarizados, podem-se identificar as condições de emprego e remuneração que justificam a reforma da APM.

64 Não existe uma fórmula rígida e imediata que estabeleça as condições da reforma do emprego e remuneração na Função Pública. Mas existe uma clara necessidade de se superar as discrepâncias entre a racionalidade técnica e a racionalidade táctica ou política, a fim de se poder desenvolver um sistema funcional na APM, devidamente inserido no quadro institucional, de desempenho e *feedbacks*, entre a Administração Pública e o sector empresarial e a sociedade em geral.



65 O quadro de referência correcto é um nível de remuneração consistente com as operações de serviço públicos, efectuados com motivação e profissionalismo, a uma escala de grandeza que o país consegue suportar numa base financeira sustentável. Comparações com o tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) e da população são úteis, mas apenas como guia para ajuizar e projectar os cenários viáveis. Numa perspectiva meramente tentativa, os reformadores podem avaliar o tamanho relativo e a influência do efectivo de emprego do governo e do fundo de salário do sector público através dos seguintes indicadores (Quadro 1):

QUADRO 1: INDICADORES DA NECESSIDADE DA REFORMA SALARIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MOÇAMBICANA

Fundo de salário da Administração Pública como % do PIB	Este rácio varia geralmente entre 5% e 25%, com a maioria dos países rondando os 10%. O rácio depende do envolvimento relativo do Estado na economia. Os países em desenvolvimento tendem a possuir rácios inferiores. Em Moçambique o rácio rondava os 7.6% a 7.5% em 2003 e 2004, respectivamente.
Número de trabalhadores na AP como % da população total	No processo de reforma é preciso considerar não apenas o montante global do fundo salarial mas também o número de funcionários públicos. No caso de Moçambique, a percentagem de funcionários públicos deverá rondar os 0,5%. À primeira vista, trata-se duma percentagem baixa, o que favorece a tendência do Governo, numa situação de fraco controlo, de actuarem como "empregadores de ultimo recurso", admitindo um número desproporcionam de funcionários públicos nos escalões inferiores, mesmo que seja para auferirem baixos salários. O problema é que em tais circunstância, tais funcionários acabarão por ser pouco produtivos.
Número de trabalhadores do governo como % do emprego total	Este indicador é similar ao anterior, mas é mais refinado, porque se exclui a proporção relativamente elevada de crianças e adolescentes existentes na população, resultando num rácio de funcionários públicos sobre a população relativamente baixo.
Fundo de salários da Administração Pública como % das despesas públicas	Para se fornecer serviços públicos de qualidade, o Governo tem de gastar dinheiro em bens e serviços, bem como vencimentos e salários. Empiricamente, quando este rácio ultrapassa os 25%, os governos correm o risco de reduzir a sua eficácia, porque reduzem as despesas não-salariais, em bens e serviços, manutenção, e despesas de capital (menos hospitais receberão menos medicamentos, as escolas ficarão sem livros, etc.). Em Moçambique, esta percentagem oscilou entre 40 e 45% por ano, nos últimos cinco anos.
Salário médio no governo comparativamente ao PIB per capita	Para se recrutar trabalhadores de qualidade, estimular a produtividade e evitar a corrupção, os governos dos países em desenvolvimento têm de pagar aos seus trabalhadores pelo menos um salário que permita viver. Este rácio fornece um indicador importante para avaliar se os empregados do governo são mal pagos comparativamente ao padrão de vida dominante. Um elevado número de dependentes, a relativa escassez de trabalhadores qualificados, e um baixo padrão de vida implica que este rácio tenderá a ser maior nos países. Todavia, isto não significa que os trabalhadores sejam bem remunerados. No caso de Moçambique, como mostram as Figuras 2, 7 e 8, a tendência de longo prazo do padrão de vida foi predominantemente negativa. Tal tendência foi invertida na última década, tanto em termos de salários de base como, e sobretudo, por causa das remunerações e incentivos diferenciados.
Taxa de crescimento do recrutamento e do fundo salarial	Quando o recrutamento de funcionários, ou o fundo de salário, crescem mais rapidamente do que o PIB, as receitas públicas e o crescimento populacional, ou a estabilidade financeira (crescimento do défice) ou o desempenho futuro (através da redução dos salários

	ou redução das despesas não-salariais), ou ambos simultaneamente, serão prejudicados. As tendências no caso de Moçambique são ilustradas pelas Figuras 11 a 14.
Outros	O gasto desproporcionado noutras áreas que prejudiquem os objectivos de desenvolvimento futuro, nomeadamente as despesas sociais (em saúde, educação, segurança social, infra-estruturas básicas, etc. A este respeito, Hodges e Tibana (2005: 56) comentam sobre as recentes pressões para o aumento de gastos nalgumas áreas consideradas "não prioritárias" no PARPA, como foi o caso da recapitalização dos bancos e dos consequentes pagamentos mais elevados dos juros, o que veio dificultar o aumento da quota-parte dos sectores prioritários.
	Hodges e Tibana (2005: 112) assinalam também que o FMI tem um particular interesse em mater o peso dos salários sob controlo e tem negociado com o Governo para reduzir esse peso de 7,5% para 7,0% do PIB. Todavia, um dos efeitos colaterais tem sido a passagem de uma parte das despesas com pessoal (especialmente trabalhadores recrutados fora do quadro permanente da função pública) para projectos na componente de investimentos do orçamento, embora esta prática também tenha sido motivada pela necessidade de ultrapassar os complexos e lentos procedimentos do recrutamento para a função pública.

4 Missão da Reforma Salarial

4.1 Definição da Missão da Reforma Salarial

66 A definição de uma missão abrangente corre sempre o risco de ser excessivamente vaga, ou de assumir objectivos que ficam aquém da dimensão da intervenção. Mas é essencial que se defina a Missão, para o que se possa partir de um texto-base que sirva com "guia" para o desenvolvimento do trabalho e necessita de aperfeiçoamento na sua formulação. Assim, a proposta de definição da missão da reforma salarial é a seguinte:

Assegurar que, ao longo da década de 2006-2015, a Administração Pública Moçambicana se consolide como um factor de desenvolvimento económico e social, através da definição e execução de uma política salarial coerente e atractiva, técnica e politicamente harmonizada, guiada por uma visão estratégica de longo prazo, que seja um instrumento activo do aumento da produtividade, da motivação e da qualificação dos funcionários e que estimule a adopção de padrões de ética e de crescente exigência na concretização dos objectivos e na racionalização da despesa pública.

67 Esta proposta deriva já duma elaboração e discussão na equipa, mas poderá necessitar ainda de apuramento, com vista a destacar e explicitar a necessidade do equilíbrio entre a consistência técnica do conteúdo da metodologia da política salarial, por um lado, e o realismo e adequação ao ambiente político e

institucional, por outro. Este problema não é apenas metodológico ou técnico, principalmente num país como Moçambique, onde as instituições informais jogam um papel muito dinâmico nos processos de diálogo e execução de políticas.

68 No entanto, no processo de finalização do documento, a equipa de trabalho deverá procurar aperfeiçoar a definição da missão até captar a substância principal do conteúdo importante.

4.2 Quais as Implicações desta Declaração de Missão da Reforma?

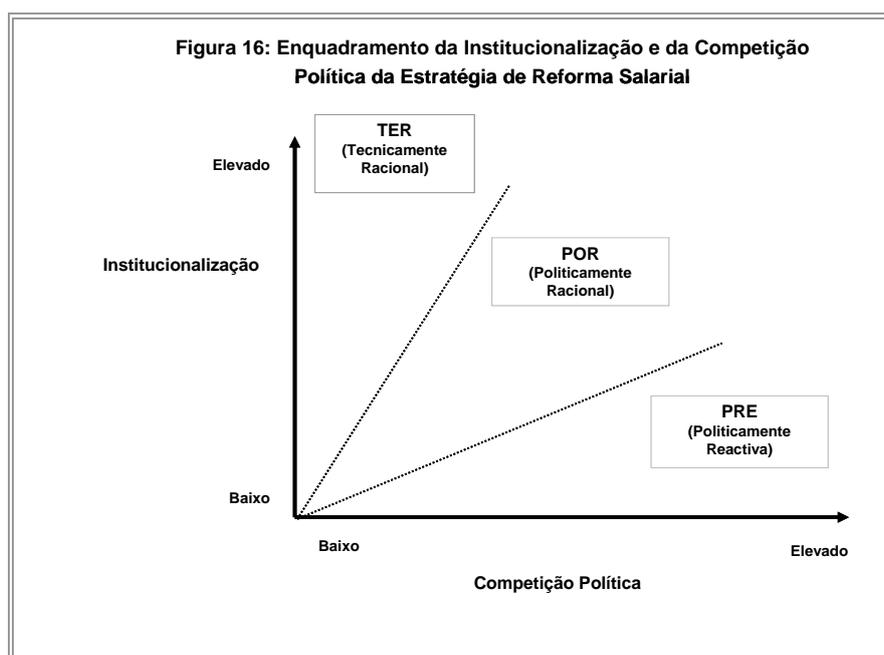
69 A superação das discrepâncias entre a racionalidade técnica e a racionalidade tática ou política tem que ser gradual e progressiva, o que implica que se definam claramente as etapas principais da reforma e os seus objectivos prioritários, tomando em consideração aspectos táticos (de natureza política e institucional) e aspectos técnicos e financeiros.

4.3 Desenvolvimento Estratégico da Reforma: Tático e Institucional

70 Só através dum progresso sequencial, gradual e progressivo é que eventualmente a reforma salarial logrará um enquadramento macroeconómico dos salários da administração pública moçambicana que prioriza a gestão do ciclo económico sobre a do ciclo político.

71 A missão da reforma é induzir mudanças sucessivas e graduais, com vista a uma estratégia gestonária e salarial que priorize progressivamente a gestão do ciclo económico sobre o ciclo político.

72 O faseamento das reformas passará por uma transição do género do que se apresenta esquematicamente no Gráfico 16: Transição do modelo "Politicamente reactivo", actualmente prevalecente (ambiente de moderada e/ou elevada competição política e fracas instituições), para um modelo "Politicamente racional" e, numa terceira fase, para um modelo "Tecnicamente racional".



73 Eventualmente, o actual modelo "politicamente reactivo" deverá dar lugar, na 3ª Fase, a um modelo "tecnicamente racional", que em termos de política

salarial será consistente com as características do modelo de decisão salarial destacado no Quadro 2: 1) Orientação pelo desempenho e resultado; 2) Referência ao mercado; 3) Avaliação e reclassificação profissional, e 4) Racionalização harmonizada com o fundo de salário e de emprego.

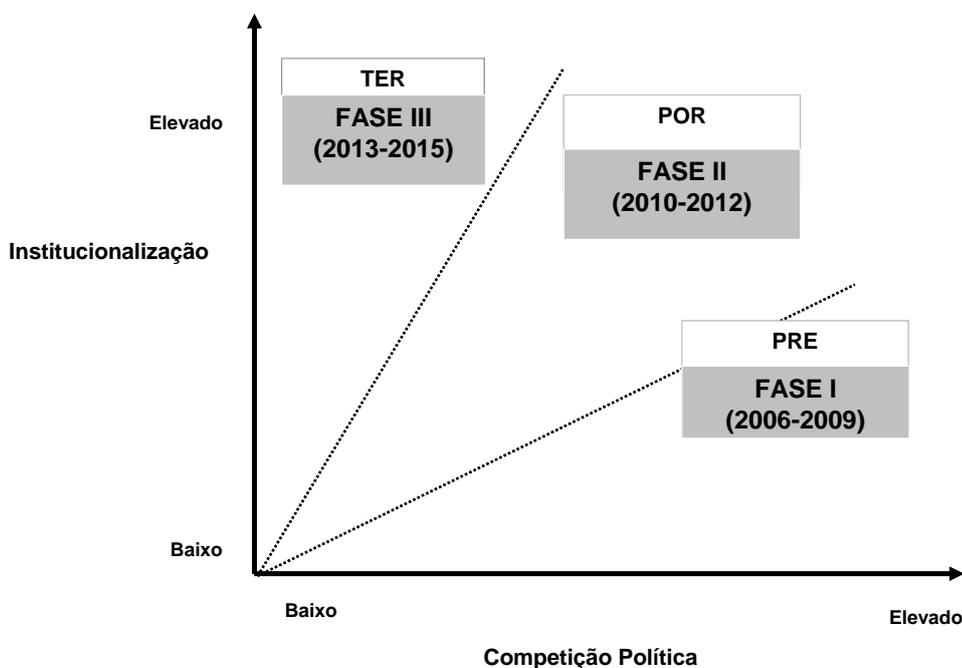
4.4 Enquadramento Técnico

74 A Figura 17 representa de forma gráfica o processo de reforma, directamente associado com as mudanças que será necessário fazer em termos organizativos e dos recursos humanos, para que as mudanças salariais tenham um efeito real.

75 A reforma implica uma mudança de cultura de gestão administrativa, partindo do actual foco em actividades e procedimentos (Fase I) para uma cultura administrativa eventualmente orientada por resultados (Fase III). Porém, atendendo às circunstâncias e cultura anterior, a Fase III deverá ser precedida dum período intermédio (Fase II) em que o foco nos resultados sejam associados a objectivos específicos; por exemplo, contratos de trabalho ou com termos de referência claros para os dirigentes e técnicos.

76 Este processo de mudança de cultura administrativa não é fácil. Mas a especificação do conteúdo de cada fase, sobretudo da Fase I, que iniciará imediatamente após a aprovação do documento da política, terá que ser melhor detalhada. De imediato, o Quadro 3 apenas sumariza alguns aspectos das políticas de gestão que terão que estar associadas à execução da reforma salarial, e que necessitam de ser melhor esclarecidas e detalhadas.

Gráfico 17: Sequência das Reformas Salariais em Três Fases



QUADRO 2: TRÊS FASES PRINCIPAIS DA REFORMA SALARIAL, 2006-2015		
FASE I 2006-2009	FASE II 2010-2012	FASE III 2013-2015
TRANSIÇÃO DE PROCEDIMENTOS E ACTIVIDADES PARA OBJECTIVOS	TRANSIÇÃO DE OBJECTIVOS PARA RESULTADOS	CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO POR RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> •Modelo de cultura administrativa orientado para o cumprimento de procedimentos e actividades, realizados de forma mais ou menos meticulosa e aparentemente sem fugas ao normativo. •Transição para um novo modelo guiado por objectivos 	<ul style="list-style-type: none"> •Consolidação da gestão da gestão por objectivos com vista a obter resultados concretos. •Transição para uma gestão orientada por resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Consolidação da gestão orientada para resultados e para a melhoria contínua em função desses mesmos resultados.
<ul style="list-style-type: none"> •Transformação da composição profissional, recrutando mais pessoal qualificado, saneamento progressivo dos trabalhadores dispensáveis, e .. 	<ul style="list-style-type: none"> •Formulação de carreiras abertas, transparentes e competitivas, bem como definição de formas de acesso, vinculação e promoção dependentes dos termos de referência (objectivos) e do desempenho 	
<ul style="list-style-type: none"> •Papel da liderança 	<ul style="list-style-type: none"> •Papel da liderança 	<ul style="list-style-type: none"> •Papel da liderança

77 Também a liderança é um aspecto fulcral a considerar, como objecto de intervenção através da política salarial, mas não é destacado nessa perspectiva.

78 A aposta na capacidade de gestão por objectivos e na responsabilização dos dirigentes – fundamentais na condução do processo de reforma –, com formação adequada, capacidade de criar confiança, apoiar os seus colaboradores e realizar uma adequada articulação com o nível político.

79 Um dos aspectos mais importantes da estratégia de mudança para a gestão orientada para objectivos e para resultados, é o da liderança. Os modelos de gestão de qualidade, específicos ou não para a administração pública, atribuem à liderança um papel de destaque na implementação dessa filosofia de gestão. No caso da APM, a liderança deve ser associada à capacidade de mobilização das energias necessárias e o talento dos funcionários, tendo em vista a persecução dos objectivos e a obtenção dos resultados, respeitando os novos valores da Administração Pública.

80 A nova política gestionária a desenvolver implica que se indique a mudança que se terá que operar ao nível dos quadros dirigentes, logo em primeiro lugar, através da política salarial que deverá induzir novos comportamentos, novas responsabilidades e instrumentos de avaliação, pelo que o texto ficará densificado se os referirmos expressamente.

QUADRO 3: COMPETÊNCIAS ESSENCIAIS DE LIDERANÇA DOS DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
GRUPO TEMÁTICO	COMPETÊNCIAS
Competências intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> •Capacidade cognitiva •Criatividade
Capacidade de talhar o futuro	<ul style="list-style-type: none"> •Visão
Competências de gestão	<ul style="list-style-type: none"> •Gestão pela acção •Compreensão organizacional •Trabalho em equipa •Parcerias
Competências em relações humanas	<ul style="list-style-type: none"> •Relações interpessoais •Comunicação
Qualidades pessoais	<ul style="list-style-type: none"> •Vitalidade / resistência ao stresse •Ética e valores •Personalidade •Flexibilidade do comportamento •Confiança em si
<small>Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development, in Economia Pura 71, Maio/Junho 2005: 26.</small>	

4.5 Enquadramento Macroeconómico e Orçamental da Política Salarial Pública

PREENCHER (o uso dos dados neste documento aguarda autorização)

5 Visão Estratégica da Política Salarial

5.1 Definição da Visão Estratégica da Política Salarial

81 A visão estratégica deverá revelar já uma concretização da Missão da Reforma, ou seja, terá que contribuir para uma maior concretização do modo como se vai cumprir a Missão. De imediato, a proposta de definição de visão da reforma salarial que se adianta é a seguinte:

82 Sobre esta definição, vale a pena debate se não será útil explicitar nela alguns indicadores a alcançar, em termos de medida de eficiência, eficácia, sustentabilidade e melhoria do padrão de vida dos funcionários. Isto para evitar o risco que a declaração de visão perca a sua função operacional, no processo de implementação e monitoria. Este e outros aspectos poderão ser oportunamente clarificados e melhor debatidos.

Por volta de 2015, a política salarial na Administração Pública em Moçambique deverá garantir a competitividade salarial nos diferentes níveis de qualificação nos sectores público e privado e a sustentabilidade financeira do sector pelo aumento de produtividade, o que resultará dos recursos obtidos pela melhoria da eficácia, da eficiência e da equidade do sistema, em estreita articulação com uma visão de Estado moderno que racionalize a sua intervenção, afirme o seu poder como regulador e seja um factor de coesão social e unidade nacional.

5.2 Quais as Implicações da Visão para a APM?

5.2.1 Implicações para a melhoria futura dos serviços públicos

83 De forma resumida, a implicação geral e imediata da visão é a seguinte:

- A reforma é urgente, mas tem custos relativamente elevados: Quanto? Como e quem deverá responsabilizar-se e suportar tais custos?
- As regras e metas para a APM, a ser alcançadas na próxima década, são: Menos burocratismo e melhor burocracia, menos funcionários não qualificados e mais funcionários qualificados, maior eficácia, eficiência, equidade e sustentabilidade financeira.

5.2.2 Implicações para as variáveis importantes e débeis

84 Do ponto de vista técnico, os indicadores de referência das variáveis simultaneamente importantes e mais débeis na política salarial são os seguintes: eficiência, eficácia, sustentabilidade e equidade (Quadro 5).

85 Este ponto é muito importante e terá que ser mais desenvolvido, devendo distinguir-se as implicações (no sentido de custos e de medidas concretas de acção) das consequências em que o êxito da reforma se deverá traduzir (maior eficácia, eficiência, etc.). Talvez, no documento da política, o Quadro 5, que contém definições importantes para a apresentação do impacto previsível ou desejável da Reforma, terá que vir antes do texto. O mesmo se pode dizer relativamente a outras definições operacionais, a determinar.

86 De igual modo, será necessário apurar os indicadores a monitorizar, como a evolução dos custos financeiros totais e por grandes sectores, de modo a identificar os progressos e os desvios; evolução do número de funcionários e sua qualificação; aumento de produtividade, associando custos, pessoas e níveis de desempenho; evolução dos salários reais, em todas as componentes, comparados com o sector privado.

QUADRO 5: INDICADORES DE REFERÊNCIA DAS VARIÁVEIS PRINCIPAIS NA POLÍTICA SALARIAL

1. EFICÁCIA	Significa ("fazer certo") mais ou melhor produtos, na perspectiva dos destinatários finais na sociedade, os clientes; compara os resultados atingidos com os objectivos definidos ou planeados.
2. EFICIÊNCIA	Significa ("fazer bem") fazer mais ou melhor com os mesmos recursos; compara os resultados obtidos com os recursos empenhados para atingir os primeiros, através do rácio de <i>outputs</i> sobre <i>inputs</i> .
3. SUSTENTABILIDADE	No sentido de suportável e sustentável financeiramente, sobretudo do ponto de vista fiscal.
4. EQUIDADE	Ao invés de igualitarismo, é o princípio de fornecer igual acesso a serviços de qualidade apropriada. Enquanto os serviços públicos não respeitarem, correcta e rigorosamente, o princípio de equidade, é improvável que se tornem eficazes.

5.3 Implicações para a Definição da Alteração Diferencial dos Salários

- Salários determinados com base nas responsabilidades profissionais (carreiras profissionais).
- Meritocracia – sistema de carreiras e remuneração estruturado para remuneração por resultados.
- Sustentabilidade fiscal: Despesas com pessoal nos próximos cinco anos, considerando 2005 como ano de base, deverá registar um crescimento acumulado de 31.2% e um limite de 7.0% do PIB.

- Salários base atractivos para as carreiras técnicas e profissionais e progressiva atenuação das remunerações acessórias;
- Harmonização do crescimento do tamanho da função
- Harmonização do crescimento do tamanho da função pública com a melhoria dos salários
- Apoio ao processo de desconcentração da administração pública – fora da Cidade de Maputo, nos distritos e nas províncias

Progressiva transparência do sistema de carreiras e remuneração – normas estabelecidas no sistema de carreiras e remuneração.

6 Objectivos e Componentes da Política Salarial

6.1 Objectivos Estratégico, Gerais e Específicos

Objectivos Estratégicos	Profissionalização dos funcionários públicos, através duma política salarial que realça
	<ul style="list-style-type: none"> • Os resultados, a valorização do trabalho técnico, o reforço e melhoria do sistema de carreiras e remuneração, do sistema de informação de pessoal, da gestão estratégica do crescimento da administração pública; • Visão integrada do processo de gestão dos recursos humanos
Objectivo Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de atitudes e da cultura de trabalho para a melhoria do seu desempenho e para a elevação da eficiência e da eficácia da função pública
Objectivos Específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de mais e melhores serviços, em tempo útil, racionalizando os recursos disponíveis; • Melhorar a capacidade competitiva da função pública; • Organizar os serviços para responder melhor à procura dos serviços públicos • Harmonizar a melhoria dos salários com os objectivos macroeconómicos e fiscais do País; • Apoiar o processo da desconcentração da administração pública.

6.2 Componentes da Política Salarial

<p>1. Integração da política salarial na reforma do sector público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria do sistema de informação para a gestão • Controle de efectivos e aumento de qualificação • Gestão orçamental e financeira orientada para resultados • Progressiva transparência no sistema remuneratório • Incentivos à mobilidade para zonas específicas • Avaliação do desempenho, liderança e responsabilidade
<p>2. Competitividade das Funções mais Qualificadas Como Prioridade da Revisão Salarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação duma nova carreira técnica superior, condicionada à existência de habilitações específicas; • Aumento do salário base nesta nova carreira e congelamento das remunerações acessórias; • Transição para a nova carreira por concurso; • Extinção automática das vagas libertadas; • Sistema de avaliação do desempenho associado já à nova carreira • Os aumentos globais anuais compatíveis com o estímulo à qualificação
<p>3. Harmonização do crescimento do tamanho da função pública com a melhoria dos salários</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço das carreiras técnica qualificadas com a contra partida na redução do número de efectivos não qualificados. • Gestão estratégica do sistema de aposentação de modo a estimular a saída voluntária de pessoal excedentário • Congelamento das novas admissões • Extinção dos serviços inúteis e reorganização em função dos objectivos • Alocação das verbas orçamentais de acordo com programas e objectivos, em vez da via incremental.
<p>4. Apoio ao processo de descentralização da administração pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Separação clara entre política salarial e de carreiras e incentivos à deslocação para os distritos • Revisão do sistema de incentivos à mobilidade, de modo a compensarem o ónus da situação
<p>5. Medidas Associadas à Política Salarial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentração administrativa apoiada pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial. • Estímulo à aposentação antecipada selectiva e controlada

PARTE II:

ESTRATÉGIA

E

PROGRAMA DE ACÇÃO

7 Estratégia e Programa de Acção

7.1 Introdução

87 De tudo o que ficou expresso neste relatório poderemos identificar, com segurança, que a APM tem um papel essencial a desempenhar como factor de desenvolvimento sócio-económico, mas que necessita de uma profunda intervenção para conseguir esse objectivo.

88 Neste âmbito, a reforma salarial pode converter-se num factor muito importante, em dois sentidos. Por um lado, a política salarial é um instrumento de política económica que necessita de ser gerida com competência e rigor, visto afectar directamente os indicadores macroeconómicos, tais como: o fundo de salários, no âmbito das despesas públicas e a sustentabilidade financeira. Por outro lado, ao nível sectorial da administração pública, a política salarial pode ser um veículo operativo de captação e retenção das pessoas mais qualificada, aumento do grau de transparência no sector público e impacto no emprego qualificado, bem como valorização e realização dos trabalhadores.

89 No entanto, a experiência já decorrida no âmbito da reforma do sector público, evidencia que uma política de valorização salarial só se torna sustentável se for integrada num plano de acção que crie condições de produtividade que possa justificar o encargo financeiro. Em primeiro lugar, os sucessivos aumentos generalizados de salários não é financeiramente sustentável, nem essa prática permitirá acentuar a vertente qualificação. Em segundo lugar, constata-se que se o leque salarial é muito estreito, quando considerado apenas o salário base (Gini = 0,18), essa situação altera-se radicalmente se entrarmos em linha de conta quer com os suplementos remuneratórios quer com os benefícios não monetários (Gini = 0,48; 0,638).

90 Se o objectivo essencial da reforma salarial for assumir com transparência a realidade, e a partir daí corrigir eventuais distorções, isso implicará a integração de todos os suplementos na grelha salarial, com os respectivos reflexos no direito à aposentação. Por outro lado, esta opção tornaria adquiridos todos estes benefícios, e elevaria inevitavelmente à sua generalização por efeito de arrastamento. Sublinhe-se que é ainda hoje muito marcante em Moçambique uma cultura igualitarista na administração pública, o que torna politicamente difícil e financeiramente insustentável uma transição súbita para a transparência salarial total. Será ainda de referir, a este propósito, que a imagem da AP junto da população não é uma imagem de prestígio e de confiança (UTRESP, 2005), pelo que a apresentação duma reforma salarial desenquadrada de medidas de acção no plano de qualidade de exigência e da maior aproximação aos cidadãos, acabaria por agravar essa imagem de privilégio e de divórcio do serviço público, desencadeando também um incontrolável aumento da despesa pública.

91 Tendo em conta estas considerações, a estratégia de acção que se propõe tem como referência os estudos anteriores já efectuados, as acções já concretizadas no âmbito da reforma do sector público, bem como o enquadramento político-social e financeiro, que é essencial ter em conta para o êxito da estratégia. Além disso, a estratégia que seguidamente se propõe centra-se em quatro grandes áreas que os diagnósticos efectuados demonstram constituir bloqueio ao funcionamento da APM, nomeadamente:

1) Recursos humanos

- 2) Gestão económico-financeira
- 3) Estrutura organizativa
- 4) Liderança, responsabilidade e princípio ético

92 Assim, a estratégia da acção desenvolve-se com os seguintes princípios de enquadramento.

7.2 Princípios de Enquadramento da Estratégia

93 A Administração Pública deve constituir-se como factor de desenvolvimento sócio-económico.

94 O papel do Estado é essencial na promoção da qualidade de vida dos cidadãos; e como facilitador da actividade das empresas (uma administração pública virada para o exterior).

95 A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade.

96 A promoção de uma cultura de ética e de serviço público é uma condição essencial para a dignificação dos funcionários e recuperação do prestígio da administração.

97 O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.

7.3 Linhas de Orientação para a Estratégia

98 Tendo presente estes princípios de enquadramento as linhas de orientação a prosseguir são as seguintes:

- 1) Visão estratégica do médio e longo prazo, exigindo uma actuação gradual mas persistente, estreitamente articulada quer com a evolução do PIB quer com a necessária redução do peso das despesas públicas, prevendo-se um período de 2006 a 2015.
- 2) A aproximação da administração aos cidadãos deverá passar pela desconcentração de serviços e pela reorganização dos organismos existentes, numa lógica de objectivos e resultados, em vez da lógica de procedimentos burocráticos.
- 3) O aumento da eficiência e qualidade, bem como a redução das despesas, terá que obedecer a uma estratégia de simplificação e desburocratização.
- 4) A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade.

- 5) A promoção de uma cultura de ética e de serviço público é uma condição essencial para a dignificação dos funcionários e recuperação do prestígio da Administração Pública.
- 6) O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.

7.4 Eixos Prioritários de Acção

99 Para concretização dos objectivos identificado, deveriam desenvolver-se os seguintes eixos prioritários de acção:

7.4.1 Política Salarial: Valorização

100 A Valorização salarial só é compatível com a contenção de custos e com a melhoria da imagem da administração, se estiver associada a regras de rigor na gestão de pessoal, e à exigência de um melhor desempenho. Não se trata de melhorar o estatuto pessoal dos funcionários, mas de adoptar princípios de qualidade na prestação dos serviços públicos que integram necessariamente a valorização profissional dos funcionários. Entre os princípios fundamentais a adoptar, destacam-se os seguintes:

- 1) Melhoria do sistema de informação de efectivos, centralizada numa única base de dados, associada aos pagamentos;
- 2) Controle das novas admissões, congelando-se já no ano 2006 o preenchimento de vagas para pessoal não qualificado, ficando todas as excepções dependentes de autorização do Ministro das Finanças, e da necessária justificação (e.g. aumento de volume de trabalho, novas substituições, e outros casos excepcionais). Este regime deverá ser mantido até que a evolução do número de efectivos seja compatível com o nível da despesa com salários, e também com a maior qualificação dos quadros.
- 3) O aumento de salários geral não deve subverter a reforma salarial que se propõe quer no que se refere à equidade entre carreiras, quer no que se refere à libertação de recursos para a valorização do pessoal qualificado e dirigentes. As verbas libertadas, através da contenção de efectivos ou de melhoria de eficiência, nomeadamente a extinção de serviços, não deverá ser consumida em aumentos gerais indiferenciados.
- 4) Congelamento nos valores actuais de todas as remunerações acessórias, seja de que natureza for (e.g. suplementos, ajudas de custos, horas extraordinárias), como sinal de que a opção em matéria salarial passará a ser a valorização do salário base e do aumento da transparência. Deste modo, a médio prazo, deixará de ser tão atractivo esta parcela da remuneração, e o recurso sistemático a estes pagamentos, evitando-se em simultâneo a medida radical da sua integração nos vencimentos base. Com a evolução da política salarial o congelamento nos seus montantes actuais destes suplementos, acabará por atenuar o seu peso relativo na factura salarial, e os recursos assim poupados, serão canalizados para o reforço dos salários base a valorizar.
- 5) No âmbito da reforma salarial, os estudos efectuados evidenciam o grave problema da falta de qualificação na APM, e do fraco estímulo quer à captação quer à permanência desses quadros. Em contra partida, é evidente o peso excessivo, quer em número de pessoas quer em custo orçamental, do

peçoal não qualificado e a fraca produtividade e resistência à mudança que isso origina. Neste contexto, há que encontrar a forma mais eficaz e delimitada de agir, numa primeira fase, controlando os custos mas dotando-se a intervenção de maior eficiência. Tentar corrigir as carreiras tal como elas hoje se desenham, levaria necessariamente a um aumento puro e simples de todos os efectivos que hoje preenchem as vagas das carreiras técnicas, transportando o encargo para o futuro e também todos os defeitos que se pretende corrigir. A alternativa de só valorizar os salários aos que nessas carreiras têm as necessárias qualificações resultaria numa forte desigualdade entre profissionais que teoricamente tem o mesmo conteúdo funcional, e acabaria por ser um aumento às pessoas, e não aos postos de trabalho. Trata-se portanto de encontrar uma solução que reflecta com clareza o objectivo de diferenciar funções qualificadas, e de garantir que o respectivo recrutamento se fará no futuro de acordo com regras identificadas à partida. É ainda de salientar que a transição de uma situação para a outra deve ser uma oportunidade dada aos funcionários e não uma decisão administrativa. Com base nestas premissas propõe-se a seguinte acção prioritária, no âmbito da reforma salarial.

- 6) Criação de uma nova carreira para quadros superiores, com salário base a valorizar progressivamente, tendo como referência a competitividade de funções equiparáveis no sector privado. Esta valorização progressiva exigirá um esforço financeiro inicial, que será sucessivamente suportado quer pelas poupanças obtidas pela saída de efectivos não qualificados, quer pelo congelamento dos suplementos que acima se propõe. Cria-se deste modo uma interdependência financeira entre valorização dos salários do segmento mais qualificado e a redução progressiva do valor real dos suplementos e as poupanças obtidas na redução dos efectivos. Isto obriga a uma política em três frentes. Ou seja, o sucesso da reforma salarial, tal como estamos a propor, obriga a uma intervenção política a outros níveis, sublinhando esta relação de dependência.
- 7) Como normas de transição deverá acautelar-se o acesso exclusivo dos actuais funcionários que detenham as qualificações exigidas, adoptando-se também o método da candidatura. Especificando melhor a ideia, o preenchimento das vagas iniciais, deverá fazer-se por concurso dos que hoje se encontram nas carreiras técnicas, num preenchimento gradual das vagas, tendo-se nomeadamente em conta a antiguidade, o nível de qualificação. Por seu turno, o preenchimento de cada vaga implicará necessariamente a extinção da vaga libertada na carreira anterior, criando-se gradualmente uma separação clara na diferenciação de carreiras. A implicação disto é que, a curto e médio prazo, se obterá uma clara diferenciação do corpo técnico qualificado e das suas expectativas de evolução profissional.
- 8) Impacto orçamental desta nova carreira deverá já reflectir-se no orçamento de 2007 e seguintes, de acordo com a progressão a definir.

7.4.2 Medidas Associadas À Política Salarial

101 Gestão de pessoal e redução de efectivos não qualificados ou em áreas excedentárias:

- 1) A reforma salarial terá, como se disse, que estar associada a uma forte intervenção na área dos recursos humanos, desde logo dois factores essenciais: contenção dos custos e estímulo à maior qualificação dos efectivos.

- 2) No que cabe aos recursos humanos é prioritário encontrar mecanismos que permitam a saída dos funcionários identificados como não essenciais. O método mais eficaz, e com reflexo a curto prazo, é sem dúvida o da criação de incentivos à aposentação.
- 3) Este ponto não deixa de ser especialmente difícil, tendo em conta o actual sistema salarial, em que os salários reais são uma pequena percentagem da remuneração, levando a que haja uma perda significativa de rendimentos, quando se fixa a pensão. Isto significa que na situação actual há um grande estímulo à permanência no efectivo, o que se agrava se associarmos a isto à uma grande indisciplina no trabalho e a uma quase inexistência de avaliação do desempenho.
- 4) Resulta daqui que o estímulo à aposentação terá que passar forçosamente pela afectação/alocação de meios financeiros específicos para este fim. De acordo com essas disponibilidades poderá optar-se por indemnizações no momento da rescisão por bonificações no montante das pensões, sendo certo que a perspectiva de manutenção de uma pensão regular, até ao fim da vida, será certamente mais atraente que a atribuição de um montante fixo, associado a uma pensão baixa no futuro.

102 **Incentivos à Deslocação e Desconcentração Administrativa:**

- 1) A política salarial, tal como a propomos, vai privilegiar os salários de base, na medida em que clarifica e valoriza a função em si, em vez de manter subsídios aleatórios associados ao funcionário que as desempenha. Esta política de transparência e rigor tem que ser compatibilizada com a política de incentivos à descentralização e desconcentração administrativa. É, no entanto, essencial que não se confunda a necessária revalorização salarial com o estímulo financeiro à deslocação e à priorização da fixação de quadro qualificados a nível distrital.
- 2) O objectivo de estímulo à desconcentração e capacitação distrital poderá concretizar-se no âmbito de uma política de reorganização territorial e administrativa, e não no âmbito de uma política salarial. De facto, a política de desconcentração integra-se no objectivo de aproximação do Estado às populações, maior flexibilidades e agilização, com a correspondente redução de custos e aumento de eficiência.
- 3) Caberá assim ao Governo definir, numa primeira fase, quais as delegações (Departamentos?) distritais a criar, quais os poderes a delegar, a dimensão dessas estruturas e os mecanismos para preenchimento dos quadros.
- 4) Em coerência com a orientação estratégica e os objectivos a prosseguir, o preenchimento dos quadros dos serviços distritais terá que se fazer prioritariamente com base numa política de incentivos à mobilidade dos efectivos. Ou seja, a Administração Pública não poderá crescer sensivelmente por via da desconcentração, uma vez que esta reduzirá a carga de trabalho dos serviços centrais, deixando disponíveis os funcionários que as asseguravam.
- 5) É neste âmbito que se deve equacionar os incentivos à deslocação que serão acumuláveis com o regime salarial e de desenvolvimento profissional que os funcionários têm nos serviços centrais. Ou seja, os

incentivos só serão eficazes se garantirem os mesmos direitos na origem, e se compensarem o esforço e ónus da deslocação para zonas menos atractivas e com condições de trabalho mais penosas. Refira-se, finalmente, que esses incentivos financeiros serão devidos exclusivamente enquanto durar a situação de permanência nos serviços que os justificam. Portanto, não são atribuídos nem à pessoa nem à função, mas à localização do posto de trabalho, acrescendo, enquanto se mantiver a situação, ao estatuto de origem do funcionário.

7.4.3 Revisão do Sistema de Avaliação do Desempenho e Princípios Éticos

103 A modernização da AP e introdução de uma cultura de ética e eficiência implica um sistema de avaliação credível e que estimule o mérito. Até à consolidação do novo sistema de avaliação é desaconselhável associar remunerações variáveis ao desempenho, sob pena de se subverter completamente o sistema e de aumentar a despesa, sem controlo. A mudança cultural é lenta, contrária às práticas actuais e exigente no que se refere ao papel dos dirigentes como gestores de mudança. Numa fase mais avançada será possível equacionar os prémios de produtividade, dependendo do êxito da execução do sistema de avaliação.

104 O sistema de avaliação a adoptar deve ser enquadrado por princípios de ética de prestação de serviços de qualidade, realização de objectivos, e boas práticas administrativas no sentido de maior eficiência. Para vincar decisivamente a importância do sistema de avaliação na mudança cultural, deverá estar associado à adopção duma carta de ética que estabeleça regras e padrões de conduta e comportamento universais no âmbito da administração pública. Estes princípios deverão abranger aspectos tão importantes como:

- 1) Integridade na actuação, cumprindo a sua obrigação sem exigir recompensas, bem como dedicação ao serviço, através da assiduidade e pontualidade e interesse resolver os problemas dos cidadãos;
- 2) O espírito de serviço traduzido em regras de cortesia, diligência e confiança no cidadão;
- 3) A administração pública deve ser uma parceira e uma amiga, e não um obstáculo a uma ameaça para os cidadãos e para as empresas;
- 4) Diligência na actuação, dando respostas úteis, eficazes e com o mínimo de custo para o cidadão;
- 5) Valorização pessoal, procurando actualizar os conhecimentos e contribuir para a correcção dos serviços e melhorar a sua actividade;
- 6) Boa apresentação e atitudes de respeito para com os cidadãos;
- 7) Responsabilidade pelas funções que lhe são atribuídas e orgulho na sua função, combatendo o laxismo e indiferença;
- 8) Noção do valor dos bens públicos, como bens comuns e riqueza de todos, combatendo o desperdício, gastos excessivos e o desprezo pelo património público.

105 Mas o sistema de avaliação tem que ser simples e exigente, acentuando a responsabilidade e a valorização, de modo a permitir a progressão na carreira como recompensa do mérito. Para estimular a competitividade este sistema deve surgir como o reconhecimento dos bons funcionários e não a promoção da mediocridade e dos maus funcionários. É necessário sublinhar junto das pessoas que a ausência de avaliação só beneficia os que não se esforçam e os que não se interessam, impedindo que sejam justamente reconhecidos os que se empenham e dão o seu melhor. Neste sentido, o sistema pode prever retribuição de prémios de qualidade aos serviços, ou menções honrosas aos melhores funcionários, dando publicidade evidentemente.

106 Revisão do sistema de avaliação de desempenho que valorize a assiduidade e o cumprimento de objectivos bem como os contributos para a melhoria dos serviços.

107 Esta revisão deverá aplicar-se, desde logo, às novas carreiras propostas, e num processo gradual às restantes, sendo também da maior utilidade, o envolvimento dos dirigentes e dos funcionários mais qualificados na preparação do novo sistema de avaliação.

108 A credibilidade do sistema implica que ele seja universal e como tal aplicável a todas as carreiras, mas também deve ser flexível, excepto nos princípios, de modo a adaptar-se às características de cada grupo profissional.

7.4.4 Liderança e Responsabilidade

109 Compete ao poder político definir a estratégia e orientações para a administração pública, e aprovar os instrumentos necessários à sua execução. Mas cabe aos dirigentes dos serviços promover e gerir as mudanças que forem necessárias e determinadas. Por isso têm que ser qualificados, respeitados, dar o exemplo e empenhar-se nos serviços, de modo a mobilizar os funcionários e estimulá-los a uma melhor prestação.

110 Os dirigentes têm de ser responsabilizados pela sua conduta e pelos resultados que obtenham, de modo a que a imagem dos serviços públicos e cultura administrativa possam consolidar-se como factor de progresso e desenvolvimento.

111 Neste âmbito seria de prever a revisão dos estatutos disciplinar de modo a que possa acolher e sancionar os princípios e violação dos deveres que forem assumidos.

112 O estatuto remuneratório dos dirigentes deve obedecer aos mesmos princípios de valorização e transparência propostos para os técnicos superiores.

113 Também a nomeação para cargos dirigentes terá que ser mais selectiva impondo-se qualificações adequadas e fazendo depender a renovação do mandato de uma criteriosa avaliação do trabalho efectuado.

114 O estatuto dos dirigentes deverá pautar-se pela competência, pela qualificação e pela responsabilidade.

7.4.5 Gestão Orçamental

115 A gestão orçamental tem que ser adequada à orientação para objectivos e à responsabilização dos dirigentes na eficiente utilização dos fundos públicos.

116 Nomeadamente, o orçamento deverá de ser feito numa base incrementalista, passando a dotar os serviços das verbas estritamente necessárias aos objectivos e programas a cumprir, valorizando em cada ano a efectiva capacidade de conseguir resultados e aumentar a produtividade.

7.4.6 Estrutura Organizativa e do Funcionamento

117 A reforma do sector público já em curso desencadeou iniciativas de vão no sentido de uma melhor administração e melhor utilização dos recursos disponíveis, e que devem ser devidamente potenciadas. Ao nível da organização esta intervenção deu já lugar a um programa de análise funciona de um grupo de ministérios previamente seleccionados, cujos resultados deveriam agora traduzir-se nas respectivas alterações orgânicas e funcionais.

118 Nesta sequência, e já em concretização da orientação para objectivos, da simplificação e da economia de recursos deveria iniciar-se a revisão orgânica adequada, ou a extinção e redução dos serviços inúteis e sobrepostos. O orçamento de 2007 deveria já reflectir a economia obtida com a revisão ou eliminação destas estruturas.

7.4.7 Combate ao Burocratismo e ao Desperdício

119 O combate à burocracia é uma face muito visível da determinação de melhorar os serviços públicos.

120 Neste âmbito, seria de lançar uma campanha nacional de eliminação dos obstáculos burocráticos (a simplificação é amiga do cidadão!) envolvendo todos os ministérios e distritos.

121 Trimestralmente seriam tomadas públicas as medidas de simplificação adoptadas, e o compromisso temporal para a sua efectivação.

122 Um programa destes poderá ter muito impacto se houver uma atribuição de prémios aos funcionários que detêm as situações mais relevantes ou contribuam para a sua correcção.

8 Plano de Acção Imediato com Implicações no O.E. de 2006 e 2007

8.1 Política Salarial

8.1.1 Sistema de Informação

- Acção
 - Centralização numa única base de dados de informação associada aos pagamentos.

8.1.2 Controlo de novas admissões

- Acção:
 - Prever já no orçamento de 2006 o congelamento de novas admissões para o preenchimento de vagas de pessoal não qualificado,

- Considerar as excepções que forem autorizadas e fundamentadas pelo Ministro da Pasta e Ministro das Finanças.
- Estabelecer as consequências e responsabilidade financeira de quem fizer admissões ilegais.

8.1.3 Congelamento de Remunerações com Base no Sistema Actual

1.3. Congelamento de todas as remunerações que acrescem ao salário de base, nos valores actuais.

8.1.4 Criação de Uma Nova Carreira

1.4. Criação de uma carreira nova de regime geral, destinada exclusivamente a pessoas habilitadas com curso superior (e.g. Carreira de Assessor):

- O Desenho da nova carreira deverá obedecer a um aumento do salário base numa grandeza competitiva, com regras de progressão mais favoráveis, e regras de promoção mais estimulantes;
- As regras de transição deverão ser cautelosamente ponderadas, prevendo-se que o acesso seja por concurso aberto numa primeira fase apenas aos actuais funcionários que já preencham os requisitos habilitacionais;
- Previsão da adaptação da nova carreira às carreiras profissionais especiais de nível superior.

1.5. Criação de uma carreira técnico-profissional com os mesmos objectivos e modelo de desenvolvimento previsto para a carreira do técnico superior, com as necessárias adaptações à respectiva escala salarial.

1.6. Prever o impacto orçamental destas medidas no orçamento de 2007, como medida a concretizar neste mesmo ano

8.2 Medidas Associadas à Política Salarial

2.1. O processo de desconcentração administrativa deverá ser apoiado pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial:

- Regular a sua atribuição em consonância com o processo de desenvolvimento administrativo;
- Impacto orçamental previsível poderá estar já reflectido no orçamento de 2007.

2.2. Estímulo à aposentação antecipada:

- Definição dos grupos alvo
- Cálculo do número de efectivos a reduzir
- Definição do estímulo que pode ser: indemnização, ou aumento da pensão final, por incorporação da remuneração assessoria, ou bonificação do tempo;
- Sendo uma medida transitória, à partida deverá prever o prazo de vigência.

8.3 Avaliação do Desempenho

- Preparação de um novo sistema de avaliação de desempenho, a entrar em vigor em 2007, onde se preveja designadamente:
 - Avaliação de mérito e de resultados
 - Universalidade do sistema
 - Flexibilidade para adaptação às realidades profissionais
 - Responsabilidade dos dirigentes pela execução
 - Monitorização e controlo
 - Efeitos sobre as carreiras
 - Reconhecimento do mérito
 - Prémios de qualidade
 - Plano de formação de uma correcta execução do novo sistema

8.4 Carta de Ética: “Uma Nova Atitude”

- Preparação, para aprovação em Conselho de Ministros, de uma carta de ética que enumere, de forma simples e directa, os deveres dos funcionários para com os cidadãos e para com o seu próprio serviço;
- Esta carta deverá ter a máxima divulgação pela população e ser afixada em todos os locais de trabalho.

8.5 Liderança

- Elaboração dum estatuto de dirigentes que reflecta a orientação por objectivos, de impulso a novas regras de gestão, responsabilize os dirigentes pelos resultados dos serviços e pela gestão da mudança

8.6 Gestão Orçamental

- Harmonização da forma como orçamento é elaborado e gerido com a viragem da administração pública para os objectivos e programas, abandonando-se gradualmente o método incrementalista;

8.7 Estrutura Organizativa e de Funcionamento

- Proceder à extinção ou revisão orgânica dos serviços inúteis ou redundantes e reorganizando os outros, em função da missão, objectivos e produtos a assegurar, dando a necessária sequência ao processo de análise de funções em curso;
- Só será possível progredir com segurança numa revisão salarial que garanta o aumento de produtividade, desde os serviços estejam organização e os conteúdos funcionais sejam bem definidos.

8.8 Combate ao Burocratismo e ao Desperdício

- Reforçar a campanha nacional de combate ao burocratismo
- Todos os ministérios e serviços devem identificar os processos a corrigir (momentos críticos “Quick Wins”);

- Trimestralmente, serão divulgadas as medidas de simplificação adoptadas e o prazo para a sua execução;
- Envolvimento dos funcionários através de atribuição de prémios.

9 Tarefas Técnicas Imediatas

123 No prosseguimento das actividades derivadas da estratégia e plano de acção já definido, surge um conjunto de tarefas imediatas para os membros da equipa especializados nas matérias técnicas e administrativas sobre questões salariais na função pública.

9.1 Sobre o Sistema de Carreiras e a Questão dos Subsídios

124 O relatório de Mason (2002) refere-se de forma específica ao sistema de carreiras, embora seja pobre nos mapas que apresenta. Já o estudo de B. Myers (2004), que é mais recente, centra-se principalmente no pessoal da saúde e professores, para ilustrar o que diz. Ora, dado que em 1999 houve uma reforma das carreiras (SCR), agora surge o momento de reflectir sobre algumas implicações da estratégia acima esboçadas. Para tal é necessário reunir alguma informação técnica mais detalhada, nomeadamente:

- 1) Preparação de um texto fiável e actualizado que sumarie a estrutura das novas carreiras (gerais, específicas, especiais, etc.), numa linguagem simples e que mostre com clareza as diferenças entre elas. Isto deve ser feito por grandes grupos, ou seja, segundo os critérios que a lei impôs para as diferenças estabelecidas (habilitações? actividades? Ministérios?, etc.).
- 2) Identificação dos princípios (se é que existem...) para atribuição dos subsídios em dinheiro e quais estão, na prática, a funcionar.
- 3) Esclarecer com rigor se há ou não subsídios em dinheiro para o pessoal das carreiras gerais, ou para grupos de pessoas dentro dessas carreiras. Este assunto não fica claro a partir da leitura dos documentos anteriores. Na verdade, tais documentos apenas falam dos subsídios de deslocação.
- 4) Também não é claro nos documentos disponíveis se hoje os médicos já podem ter subsídio de exclusividade. Se sim, isto limita-se aos médicos?
- 5) Seria também muito útil ter a descrição dos princípios que a reforma de 1999 estabeleceu para o regime salarial e quais as diferenças em relação ao que antes estava em vigor.

9.2 Sobre o Sistema de Promoções e o Sistema de Progressões

- 6) É extremamente difícil perceber como é que o sistema de promoções está organizado; ou seja, como é que funciona o esquema das classes, dentro de cada grupo salarial (pág. 10 e sgs. do relatório de Mason, 2002).
- 7) A promoção parece não depender de vaga. Fica-se com a impressão que os concursos são abertos (quando e com que critério?) e depois as pessoas ficam a aguardar colocação, dependendo de existir ou não a verba. Este ponto é muito importante e tem que ser explicado em linguagem muito simples, para se entender sem equívocos.
- 8) Quanto às progressões, pelo que parece não dependem de concurso mas só do decurso do tempo. Mas quem é que determina a mudança? Há uma

contagem sistemática do tempo em cada escalão? A passagem ao escalão seguinte é um processo administrativo que não depende de da disponibilidade orçamental?

- 9) É importante que fique bem claro se a progressão é certa e regular e a promoção não, ou se ambas acontecem quando há verba e vaga, mesmo que estas últimas não dependam de concurso.
- 10) O objectivo destes esclarecimentos é simples: pode-se propor uma redução dos graus (ou escalões) nas carreiras onde se verifique que eles são excessivos e pouco atraentes. Mas isso significa duas coisas. Primeiro, valoriza a antiguidade e desmotiva o concurso para promoção. Segundo, se a subida for automática vai haver maior despesa orçamental e esta não é controlada. Por outras palavras, ganha-se em simplificação do sistema, mas arrisca-se na parte financeira, salvo se - e é um grande SE ! - o sistema de avaliação de desempenho puder travar esse automatismo. Isto é muito duvidoso, pelo menos nas condições actuais e a médio prazo.

125 Convém, então, centrar a atenção na escala para promoções, tentando melhorar as expectativas salariais por mérito, pelo menos nas carreiras "chave" que os nossos colegas de equipa também devem identificar. Isto vai permitir ter um conjunto de informações seleccionadas e fiável para se poder desenhar as novas carreiras técnica superior e técnica profissional, bem como calcular logo o efeito de arrastamento em carreiras que hoje se desenvolvam de forma semelhante.

9.3 Situação do Pessoal de Direcção e Chefia

126 Outro aspecto muito importante é saber o que se passa, de facto, com o pessoal de direcção e chefia. Nos documentos consultados aparece várias vezes nas conclusões a necessidade de os quadros técnicos superiores poderem ganhar por tabelas superiores aos directores e chefes, para evitar a fuga de quadros para os lugares de direcção.

127 Isto não parece nada aconselhável, porque vai fazer exactamente o que acontece hoje noutros países, incluindo na Europa (e.g, Portugal), pelo menos nos níveis de chefia intermédios. O que acontece é que os mais qualificados já não querem ser dirigentes, porque a diferença de salários é mínima, e os lugares acabam por ser ocupados pelos seus subordinados.

128 Ora, em Moçambique, há um défice muito grande de liderança e essa situação ainda iria certamente piorar as coisas. Pelo que parece, há a possibilidade de se dar um suplemento de 25% nos casos em que o cargo de direcção não trás acréscimo salarial em relação ao lugar de origem. Isto é assim? Se é, então é porque essa inversão já existe nalguns casos e, então, convinha identificá-los.

9.4 Sobre os Princípios Gerais para a Política Salarial

129 Uma das solicitações específicas do Cliente é que a equipa esboce princípios gerais que possam servir de guia orientador na consideração de situações específicas. Ora, para que isto possa ser realizado com sentido de abrangência é necessário ter uma ideia clara dos princípios que já estão na lei, e desta forma evitar voltar a dizer o mesmo ou pelo menos não conseguir salientar as diferenças. Por isso, os membros da equipa melhor conhecedores da lei em vigor, poderão contribuir para assegurar que os princípios gerais reflectam e harmonizem a filosofia da reforma salarial com os aspectos legislativos que se mantenham actuais.

10 Bibliografia e Documentos Utilizados

- Carapeto, Carlos. 2005. 'Gestão Orientada para Objectivos'. *Economia Pura* 71 (Maio/Julho), pp. 22-26.
- CIRESP (Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público). 2000. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011*. Maputo: República de Moçambique.
- Franco, António S. 2002. "Funcionários Públicos: Um Estudo de Projecção a Longo Prazo 2000-2004", in *A Economia Moçambicana Contemporânea – Ensaios*, Eds. Cássio Rolim, António S. Franco, Bruce Bolnick e Per-Ake Anderson. Gabinete de Estudos. Maputo: Ministério do Plano e Finanças, pp. 643-678.
- Governo de Moçambique e Parceiros de Apoio Programático. 2005. "Revisão Conjunta – 2005, Aide-Mémoire, Versão Final, 12 de Maio de 2005. http://www.sarpn.org.za/documents/d0001245/Aide_Mem_Anexo_Port_12-5-5.pdf.
- Guebuza, Armando E. 2004. 'O Meu Compromisso', in *Savana* de 29 de Outubro, pp. 9-11.
- Heston, Alan, Robert Summers e Bettina Aten 2005. *Penn World Table Version 6.1*, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October. <http://pwt.econ.upenn.edu/>.
- Hodges, Tony e Roberto Tibana. 2005. *A Economia Política do Orçamento de Moçambique*. Lisboa: Principia.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). 1999a. *II Recenseamento Geral da População e Habitação 1997: Resultados Definitivos - Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). 1999b. *Projecções Anuais da População Total 1997-2020: Moçambique*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). 2001. *Questionário de Indicadores Básicos de Bem-Estar - QUIBB*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- Kiragu , Kithinji and Rwekaza Mukandala. 2005. *Politics and Tactics in Public Sector Reforms: The dynamics of Public Pay in Africa*. Dar es Salaam: Dar es Salaam University Press Ld.
- Mason, Jocelyn T. 2002. "O Sistema de Incentivos e Remunerações e a Estratégia de Formação do Sector Público: Uma Análise das Reformas Até à Data e os Passos Seguintes. Relatório preparado para a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP).
- Ministério da Saúde (MISAU). 2001. *Plano Estratégico do Sector de Saúde 2001-2005-2010*. XXVI Conselho Nacional Coordenador de Saúde, 28 de Maio a 1 de Junho 2002, Maputo.
- Myers, Bernard. 2004. "Recomendações para uma Estratégia de Reforma Salarial a Médio Prazo em Moçambique. Relatório preparado para a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP). Versão revista, 25 May 2004.

- Sulemane, José A. S. kayizzi-Mugerwa. 2001. « The Mozambican Civil Service : Incentives, Reforms and Performance », United Nations University, WIDER Discussion Paper nº 2001/85.
- Sulemane, José and Steve Kayizzi-Mugerwa. 2001. The Mozambican Civil Service: Incentives, Reforms and Performance. Draft paper prepared for the WIDER Project Meeting *Institutional Capabilities, Reform Ownership and Development in SSA*, 4-5 May 2001, Helsinki.
- UTRESP. 2002. Reforma Salarial: Opções de Política de Médio Prazo. Unidade Técnica da Reforma do Sector Público, Janeiro, 2002.
- UTRESP. 2004. A Medium Term Salary Reform Policy (2005-2009). Presentation to CIRES, XX October 2004, *Revised Draft*. UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.
- UTRESP. 2004. Política Salarial dos Funcionários do Estado *V Esboço, 30 de Dezembro, 2004*. UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.
- UTRESP. 2005. DRAFT Implementation Timetable for Salary Policy. *14 March 2005*. UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.
- UTRESP. 2005. Frequently Asked Questions Concerning the New Salary Policy, 14 March 2005. UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.
- UTRESP. 2005. Pesquisa Nacional de Base Sobre Governação e Corrupção. Relatório Final. Maputo: UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.
- Valentine, Ted. 2001. "Towards a Medium-Term Pay Reform Strategy for the Mozambique Public Service". Draft Report, presented to the Public Service Reform Program, The Republic of Mozambique.
- Valentine, Theodore R.. 2004. Comments on: "A Medium Term Salary Reform Policy (2005-2009)," Prepared for UTRESP by Bernard Myers. UTRESP – Unidade Técnica da Reforma do Sector Público.