

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

**PROPOSTA DUMA POLÍTICA DE  
MELHORIA SALARIAL VIÁVEL E  
SUSTENTÁVEL:**

**Opções e Cenários**

**Alternativos**

**(DRAFT )**

**Maputo, Maio 2006**

## **TABELA DE CONTEÚDOS**

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2 ENQUADRAMENTO DA NOVA POLÍTICA SALARIAL .....</b>	<b>3</b>
<b>3 PARA QUÊ UMA REFORMA SALARIAL? .....</b>	<b>4</b>
<b>4 PRINCÍPIOS DO ENQUADRAMENTO DA ESTRATÉGIA SALARIAL.....</b>	<b>4</b>
<b>5 COMPONENTES DA POLÍTICA SALARIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>6 CENÁRIOS ALTERNATIVOS NA REFORMA DE POLÍTICA SALARIAL.....</b>	<b>6</b>
<b>6.1 DADOS PRESSUPOSTOS MACROECONÓMICOS E BASE DA CENARIZAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>6.2 CENÁRIOS ALTERNATIVOS: POSSÍVEIS E DESEJÁVEIS .....</b>	<b>9</b>
6.2.1 Enquadramento das Carreiras e Subsídios .....	10
6.2.2 CENÁRIO 1: Manter a Política Actual, cumprindo ou não a Lei.....	11
6.2.3 Reforma Salarial: Cenário 2 – Nova Carreira sem promoções.....	17
6.2.4 Reforma Salarial: Cenário 3 – Nova Carreira com promoções.....	20
6.2.5 Resumo Comparativo dos Três Cenários Alternativo .....	22
<b>7 LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA A ESTRATÉGIA .....</b>	<b>23</b>
7.1 Promoções e Progressões .....	24
7.2 Direcção e Chefia .....	25
<b>8 EIXOS PRIORITÁRIOS DE ACÇÃO.....</b>	<b>25</b>
<b>8.1 EIXOS PRIORITÁRIOS DE ACÇÃO .....</b>	<b>26</b>
8.1.1 Política Salarial: Valorização.....	26
8.1.2 Medidas Associadas À Política Salarial.....	27
8.1.3 Revisão da Avaliação do Desempenho e Princípios Éticos .....	28
8.1.4 Liderança e Responsabilidade .....	30
8.1.5 Gestão Orçamental.....	30
8.1.6 Estrutura Organizativa e do Funcionamento .....	30
8.1.7 Combate ao Burocratismo e ao Desperdício .....	30

## 1 Introdução

1 O presente documento destina-se a ser apreciado pela comissão interministerial de análise da preparação da Política Salarial para a Administração Pública em Moçambique, recentemente criada por Sua Excelência o Ministro da Administração Estatal (MAE). Estamos convencidos que esta iniciativa surge em momento oportuno e poderá proporcionar condições operativas para a consideração das opções existentes, facilitando a preparação dum documento operativo que deverá ser submetido brevemente à consideração do Conselho de Ministros.

2 Devido à complexidade do assunto, nomeadamente o facto de ainda não se ter meditado e escolhido entre as opções estratégicas possíveis, os autores do presente documento consideraram não ser ainda oportuno apresentar este documento na forma quase definitiva do documento de política a submeter ao Conselho de Ministros. Apresentar o documento em tal forma seria condicionar a Comissão de análise relativamente à consideração de opções existentes.

3 De qualquer forma, perante o presente documento, a comissão interministerial poderá recomendar se o documento a submeter ao Conselho de Ministros poderá as alternativas aqui apresentadas, ou se deverá já conter a opção considerada recomendável e consensual.

## 2 Enquadramento da Nova Política Salarial

4 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.

5 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.

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

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

8 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 dos funcionários.**

9 O presente documento esboça opções comparativas, todas elas possíveis mas cada uma com as suas vantagens e desvantagens, custos e benefícios. Sendo ponto adquirido que uma reforma salarial não pode surgir desenquadrada da acção

política de fundo para a reforma do sector público, este documento equaciona as implicações técnicas e políticas do diagnóstico anterior, da missão, visão e do plano de acção esboçado no documento preliminar, elaborado e apresentado à CIRESA em 18 de Outubro de 2005.<sup>1</sup>

### 3 Para Quê Uma Reforma Salarial?

10 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 ela afecta directamente os indicadores macroeconómicos, nomeadamente o fundo de salários, no âmbito das despesas públicas e a sustentabilidade financeira do Orçamento de Estado.

11 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 da eficiência dos organismos e serviços, bem como do mérito e do bom desempenho dos funcionários, 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.

12 Os diagnósticos anteriores sobre a política salarial na APM são coincidentes em muitos aspectos, nomeadamente em relação aos problemas agudos e urgentes principais, bem como aos problemas crónicos e estruturais. Duas conclusões relevantes emergem de tais diagnósticos.

13 Primeiro, os problemas actuais da política salarial na AP em Moçambique decorre de medidas anteriores sucessivamente adoptadas, sem a devida harmonização com o ciclo económico, originando o consumo de recursos e agravamento do panorama geral de falta de motivação, indisciplina e pouca qualificação e qualidade dos serviços públicos. Segundo, a reforma salarial só poderá ter sucesso e sustentabilidade se for devidamente inserida no contexto mais amplo de três áreas fundamentais:

- a) Gestão orçamental,
- b) Gestão dos recursos humanos, e
- c) Organização racional das estruturas.

14 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.

### 4 Princípios do Enquadramento da Estratégia Salarial

---

<sup>1</sup> Francisco et al. (2005). "Diagnóstico, visão estratégica e programma de acção, Setembro de 2005.

15 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.

## 5 Componentes da Política Salarial

16 O documento da política salarial deverá contemplar cinco componentes principais, resumidos na seguidamente:

<b>1. Integração da política salarial na reforma do sector público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria do sistema de informação para a gestão</li> <li>• Controle de efectivos e aumento de qualificação</li> <li>• Redução das funções e serviços, principalmente dos que podem ser melhor realizados pelo sector privado</li> <li>• Gestão orçamental e financeira orientada para resultados</li> <li>• Progressiva transparência no sistema remuneratório</li> <li>• Incentivos à mobilidade para zonas específicas</li> <li>• Avaliação do desempenho, liderança e responsabilidade</li> </ul>
<b>2. Competitividade das Funções mais Qualificadas Como Prioridade da Revisão Salarial</b>  <b>(Duas novas carreiras qualificadas)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de duas novas carreiras, uma de técnicos superior e outra de técnicos médios, condicionada à existência de habilitações específicas;</li> <li>• Aumento do salário base nestas duas novas carreiras e correspondente congelamento das remunerações acessórias;</li> <li>• Transição para as duas novas carreiras por concurso;</li> <li>• Extinção automática das vagas libertadas;</li> <li>• Sistema de avaliação do desempenho associado já às novas carreiras;</li> <li>• Os aumentos globais anuais compatíveis com o estímulo à qualificação;</li> <li>• Salários das carreiras normais e do sistema anterior ajustados</li> </ul>

	periodicamente unicamente pela inflação.
<b>3. Harmonização do crescimento do tamanho da Administração Pública com a melhoria dos salários</b> (ver Cenários alternativos, secção 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço das carreiras técnica qualificadas com a contra partida na redução do número de efectivos não qualificados;</li> <li>• Gestão estratégica do sistema de aposentação de modo a estimular a saída voluntária de pessoal excedentário;</li> <li>• Congelamento das novas admissões;</li> <li>• Extinção dos serviços inúteis e reorganização em função dos objectivos;</li> <li>• Alocação das verbas orçamentais de acordo com programas e objectivos, em vez da via incremental.</li> </ul>
<b>4. Apoio ao processo de descentralização da administração pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separação clara entre política salarial e de carreiras e incentivos à deslocação para os distritos;</li> <li>• Revisão do sistema de incentivos à mobilidade, de modo a compensarem o ónus da situação.</li> </ul>
<b>5. Medidas Associadas à Política Salarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentração administrativa apoiada pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial, com prioridade para as administrações públicas distritais;</li> <li>• Estímulo à aposentação antecipada selectiva e controlada.</li> </ul>

## 6 Cenários Alternativos na Reforma de Política Salarial

17 O futuro não pode ser determinado, nem sequer antecipado, mas com base naquilo que é conhecido presentemente, pode organizar e preparar opções estratégicas potencialmente viáveis e sustentáveis a longo prazo.

18 Nesta secção 6 apresentam-se cenários possíveis e desejáveis, elaborados na base dos dados do Cenário de Despesas a Médio Prazo (CFMP) e do Orçamento Geral de Estado (OGE). Os cenários permitem colocar de forma objectiva algumas das opções e implicações, tanto de acções concretas de reforma como da simples opção de deixar tudo como está presentemente.

19 Dados precisos e actualizados sobre funcionários públicos, seu número em particular, é ainda uma matéria que deve ser tratada com cautela, porque o sistema de registos continua desactualizado. Mesmo no que concerne ao fundo de salário, realmente pago, tem-se alguma dúvida. Mas neste último caso, particularmente sobre o fundo de salários efectivamente pago, por via de despesa corrente do OGE, exista mais certeza sobre os montantes pagos, através de órgãos centrais e provinciais.

20 Nestas condições, qualquer projecção de salários deve ser tomada com as devidas precauções e principalmente como aproximações indicativas e que visam informar a tomada de medidas políticas sustentadas, tanto quanto possíveis viáveis e sustentáveis.

21 Estes dois termos – **viável e sustentável** – são fundamentais numa política salarial para a Administração Pública. Quando se fala de viável, neste caso, significa que a política salarial deve ser realizável ou praticável, em três sentidos: técnico, económico e político. Viabilidade técnica é a verificação de condições

mínimas para realizar as acções preconizadas, condições principalmente financeiras e infra-estruturas. A viabilidade económica observa-se quando o investimento compensa os gastos, em tempo, esforço e dinheiro aplicados. A viabilidade política quando existe um conjunto suficiente de pessoas que entende a razão de ser e necessidade das mudanças e é capaz de a implementar, de a relacionar com as actividades quotidianas. Só quando existe uma base social que entende, aceita e partilha a ideia da reforma a fazer é que o momento chega e a reforma pode ser implementada.

22 Quanto à **sustentabilidade**, pretende-se, entre outros objectivos, preservar os riscos económicos e sociais, optando por políticas e medidas que não se preocupam com a solução imediata e de curto prazo, sem tomar em consideração se tais medidas são duradouras, estabilizadoras e equilibradas a longo prazo.

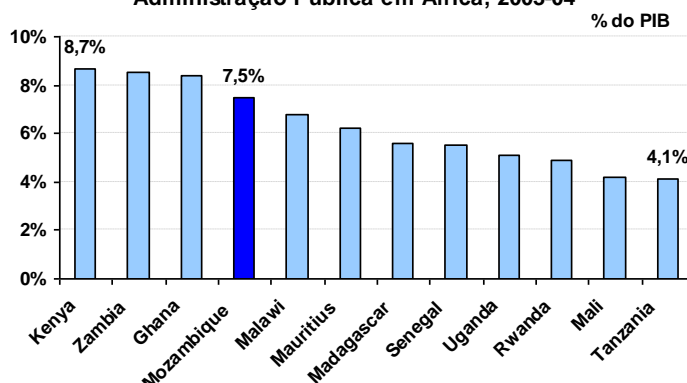
## 6.1 Dados Pressupostos Macroeconómicos e Base da Cénarização

23 Os dados macroeconómicos usados na cénarização tomam como base a versão do CFMP usada na elaboração do PARPA II. O horizonte temporal dos cenários é a próxima década, ou seja, entre 2006 e 2015. Até 2010 os dados correspondem ao CFMP, enquanto para o período 2011-2015, as projecções baseiam-se em estimativas dos autores do documento, com base em pressupostos básicos.

24 Os cenários apresentados neste documento baseiam-se na consideração e reflexão detalhada de um conjunto de dez cenários alternativos, simulados e debatidos preliminarmente. A escolha de apenas alguns cenários destina-se a focalizar a análise nos aspectos mais importantes, do ponto de vista técnico e político. Em termos gerais, os cenários assentam **em doze pressupostos básicos sobre a situação macroeconómica da economia de Moçambique**:

1. A consistência com um enquadramento macroeconómico de médio prazo, deve dar prioridade à gestão do ciclo económico, incluindo do ciclo orçamental, sobre o ciclo administrativo e burocrático, como forma de evitar processos inflacionários que comprometam o objectivo de sustentabilidade a longo prazo.
2. O quadro macroeconómico presentemente utilizado pelo Governo baseia-se no Cenário de Despesas a Médio Prazo (CFMP), o qual constitui também a base em que assenta o PARPA II e o actual planeamento económico e social em Moçambique.
3. Pelo menos até ao ano 2010, o limite de referência das despesas com remunerações e salários no CFMP está fixado em 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Pondo este limite ou tecto salarial em perspectiva, vale a pena considerar como é que Moçambique se posiciona entre os países africanos. Como mostra o Figura 1, Moçambique aparece actualmente entre os primeiros quatro países com mais despesas salariais (imediatamente depois do Quénia, Zâmbia e Gana), entre uma dúzia de países africanos.

Figura 1: Peso Comparativo das Remunerações na Administração Pública em África, 2003-04



4. Isto significa que Moçambique desfruta presentemente dum fundo de remuneração salarial no sector público relativamente generoso e elevado, principalmente quando comparado com países da África Austral, com uma melhor situação salarial e mais eficiência nas suas administrações públicas.
5. Obviamente, na prática o País precisava de gastar muito mais do que os 7,5% do PIB, para se poder fazer face às inúmeras necessidades de crescimento e desenvolvimento que Moçambique enfrenta. Se o actual fundo salarial for gerido de forma racional, eficiente e adequada, ao longo da próxima década os salários reais na Administração Pública poderão beneficiar dum crescimento real proporcional ao crescimento do PIB real. Ora, um crescimento desses, acompanhado com das mudanças que se espera da nova política salarial, terá como implicação positiva induzir a melhoria do padrão de vida dos funcionários públicos em Moçambique, numa proporção equiparada ao crescimento da produtividade nacional, ao mesmo tempo de os serviços públicos passaram a tornar-se mais eficientes e benéficos para a economia e a sociedade em geral.
6. Para o período 2005-2010, o Governo projecta que a economia cresça, em termos reais (ou seja, controlando a inflação), a uma média de 8% ao ano, resultando num crescimento acumulado de 44%, até ao fim da corrente década.

<b>Tabela 1: Projecções de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados</b>					
	2005	2006	2008	2010	2015
<b>PIB Nominal (mdc)</b>	<b>153.041</b>	<b>180.831</b>	<b>236.408</b>	<b>300.506</b>	<b>545.435</b>
(tva %)	14,6	18,2	13,1	12,7	12,7
<b>PIB real (mdc)</b>	<b>68.581</b>	<b>73.999</b>	<b>84.721</b>	<b>96.998</b>	<b>136.044</b>
(tva %)	7,7	7,9	7,0	7,0	7,0
<b>Fundo de Salários Global (mdc)</b>	<b>10.691</b>	<b>13.345</b>	<b>18.158</b>	<b>23.779</b>	<b>44.911</b>
(tva %)	17,2	24,8	14,9	14,3	13,2
<b>No de funcionários</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>182.375</b>	<b>202.375</b>	<b>252.375</b>
(tva %)	12,6	6,4	5,8	5,2	4,1
<b>Índice de Inflação (2005=1)</b>	1,0	1,1	1,3	1,4	1,8
<b>Fundo de Salários Global a preços de 2005 (mdc)</b>	<b>10.691</b>	<b>12.187</b>	<b>14.521</b>	<b>17.128</b>	<b>24.997</b>
(tva %)		13,99	8,71	8,52	7,47
<b>Fundo de Salários per capita a preços de 2005 (em USD)</b>	<b>3.038</b>	<b>3.254</b>	<b>3.453</b>	<b>3.670</b>	<b>4.295</b>
(tva %)		7,1	2,7	3,2	3,2

7. Com base no CFMP, entre 2005 e 2010, a projecção do aumento do fundo de remunerações é, respectivamente, de 10,7 biliões de Meticais (na terminologia Latina - 10 elevado a 12) para cerca de 23,8 biliões de Meticais (ou 17 biliões em termos reais).<sup>2</sup>
8. O aumento do fundo salarial atrás referido baseia-se no pressuposto que, em 2005, o número de funcionários públicos rondava os 152,6 mil, e que o mesmo deverá aumentar em aproximadamente mais 100 mil funcionários, até 2015.

<sup>2</sup> Convém esclarecer e chamar atenção, desde já, para uma indefinição muito frequente quando se utilizam grandes números como milhão, milhões e biliões. Com a introdução do Metical nova família, este assunto irá ficar minimizado, porque o recurso quotidiano a grandes números será menor. No entanto, noutros casos, o problema irá subsistir, como neste caso em que os grandes números continuarão a ser usados. Muitas vezes confunde-se e utiliza-se de forma indiscriminada o significado de *billion*, na terminologia usada no EUA, com o significado de bilião em português de Portugal, e que é similar à terminologia no resto da Europa, incluindo na Inglaterra (*billion*, significando  $10^9$ ). Porém, nos EUA e várias partes da América Latina o *billion* tem o valor de 1 000 000 000, ou seja  $10^9$ , que na língua portuguesa (de Portugal) significa 1 000 000 000 000, ou seja,  $10^{12}$ . Assim, neste documento, o bilião significa  $10^{12}$ , enquanto o *billion* dos EUA corresponde ao que em português se deve designar por "mil milhão", ou  $10^9$ .



9. A melhoria salarial na APM, ao longo da próxima década, dependerá do sucesso da reforma do sector público, por um lado, e da gestão dos recursos disponíveis, nomeadamente, a gestão e eficiência da presente política salarial. Em particular, é indispensável gerir eficientemente a relação entre o número de funcionários e o salário médio real, devendo este último reflectir-se na melhoria da eficácia e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.
10. Tendo em conta os constrangimentos do fundo de salários, a curto e médio prazo, dentro da próxima década o Estado terá dificuldades em aumentar os salários de todo o pessoal da função pública, incluindo do pessoal qualificado necessário para fazer face às inúmeras tarefas da APM. Além disso, para que a melhoria da qualidade geral da Administração Pública aconteça, será preciso substituir um certo número de funcionários não qualificados por funcionários qualificados e capazes de responder às necessidades do cidadão. Isto implica, em certo sentido, reduzir o actual efectivo não qualificado, para poder aumentar o qualificado.
11. À primeira vista, a redução de efectivo, numa Administração Pública relativamente pequena para o tamanho da população moçambicana (cerca de 20 milhões de habitantes actualmente), pode parecer paradoxal. Porém, o que mostra o sentido e necessidade da mudança e, em certos casos, da redução de funcionários que poderão ser considerados excedentários, é precisamente a questão da viabilidade e sustentabilidade, atrás referida. De forma simples, a Administração Pública em Moçambique não poderá modernizar-se e passar a ser eficiente, se as reformas não originarem mudanças efectivas na composição e qualificação profissional dos funcionários.
12. Quanto mais se adiar a reforma salarial, maior será o risco de desmobilização e deserção do pessoal técnico e profissional que ocupa cargos centrais e decisivos. Na verdade, como mostra este documento, é possível introduzir-se um plano de aumento salarial efectivo, na base critérios de eficiência e eficácia que priorizem os níveis cruciais para melhoria da qualidade da APM, a fim de se criar condições para a inversão da tendência regressiva do desempenho dos serviços públicos.

## 6.2 Cenários Alternativos: Possíveis e Desejáveis

25 A partir do diagnóstico realizados nos anos recentes, o presente documento considera ser desaconselhável procurar-se compor o actual sistema salarial, ou mesmo o sistema de incentivos introduzidos no passado, mas sem resultados satisfatórios para a melhoria da qualidade da Administração Pública. O actual sistema de remunerações dificilmente poderá ser corrigido, porque ele é produto de vários subsistemas, nem sempre consistentes entre si, e emendas e mudanças ad hoc ao longo de várias décadas.

26 Alternativamente, de acordo com os princípios fixados na Secção 3, a presente proposta salarial considera ser mais realístico e potencialmente mais frutuoso, optar por reformas que procurem equilibrar a atribuição de salários atractivos para o grupo de funcionários públicos que maior valor acrescentado e impacto na eficiência podem produzir, com outras medidas complementares com vista a que a Administração Pública para a realizar objectivos mensuráveis e socialmente reconhecíveis.

27 Os cenários considerados nesta secção ilustram e comparam três situações principais:

- a) O que acontecerá se nada for feito e, ao longo da próxima década, tudo continuar na mesma, em termos de política salarial, composição dos recursos humanos e tipo de gestão administrativa?

- b) O que acontecerá se forem criadas duas carreiras especiais novas, uma para funcionários de qualificações superiores e outra para funcionários com qualificações médias? Neste caso, o que se pretende saber, é o que acontecerá, em termos do número de pessoas que se tornará excedentário, do ponto de vista da viabilidade e sustentabilidade do sistema de remunerações.
- c) A resposta à questão anterior conduz a duas variantes possíveis, dependendo do cumprimento, ou não, do actual lei e regulamentação sobre as promoções e progressões nas carreiras profissionais no Aparelho de Estado.

28 Seguidamente, apresentam-se os cenários alternativos que mostram os resultados e a resposta para as questões que se acaba de colocar. Para cada cenário, procurar-se estimar o seu impacto, em termos de intensidade de reforma para que o sistema de remunerações se mantenha viável sustentável.

### 6.2.1 Enquadramento das Carreiras e Subsídios

29 O Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, aprovado pelo Decreto nº 14/87, de 20 de Maio, institucionalizou o princípio de carreiras profissionais no aparelho do Estado e definiu que o vencimento das diversas funções e carreiras obedecerá à complexidade do trabalho realizado e o seu valor será idêntico para trabalho igual.

30 Apesar desta institucionalização, a situação que a partir de 1985 se verificou com a tomada de iniciativa por alguns órgãos centrais do Estado de regularizar a situação profissional dos seus funcionários, o que levou, na ausência de uma coordenação correcta e de regras bem definidas, à aprovação de regulamentos de carreiras profissionais em que proliferavam designações diferentes para o mesmo conteúdo de trabalho, com a atribuição de diferentes vencimentos para a mesma categoria, manteve-se com todos os inconvenientes daí advenientes para uma correcta gestão de recursos humanos e de uma política salarial justa.

31 Com o objectivo da sua correcção, o Decreto nº 41/90, de 29 de Dezembro, elimina a proliferação de denominações de funções e categorias, promovendo a sua uniformização e racionalização e estabelecendo uma tabela única de vencimentos a praticar na Administração Pública, organizada em vinte e três grupos da escala A a Z, contendo cada grupo três tarifas, constituindo 69 níveis salariais.

32 No entanto, embora se reconhecendo a importância deste sistema de carreiras e remuneração, determinadas inadequações constantes das carreiras profissionais criadas pelo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, nomeadamente quanto à evolução profissional do funcionário obrigar à obtenção de superior nível académico; o não reconhecimento, em termos remuneratórios, do mérito, experiência e desempenho dos funcionários, assim como a tabela de vencimentos não permitir tratamento diferenciado para determinadas carreiras ou categorias.

33 Assim, o Decreto nº 64/98, de 3 de Dezembro, cria um Sistema de Carreiras e Remuneração (SCR) que se pretende adequado à evolução da sociedade e da economia, estabelecendo os princípios e regras da sua organização e estruturação.

34 De acordo com o SCR as carreiras profissionais são:

- a) Verticais, quando integram classe ou categorias com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigências, complexidade e responsabilidade e a evolução do funcionário se faz por promoção;
- b) Horizontais, quando integram actividades profissionais com o mesmo conteúdo funcional cuja evolução se faz por progressão;
- c) Mistas, quando combinam características das carreiras verticais e das horizontais.

35 No entanto, no aparelho do Estado apenas se utilizam as carreiras mistas e horizontais. As carreiras profissionais são de regime geral, específico e de regime especial. São carreiras de regime geral as que integram ocupações comuns a todos os sectores do aparelho do Estado, como, por exemplo, Técnico Superior de N1, integrando várias categorias, Antropólogo A, Jurista A etc., Assistente Técnico, com as categorias Arquivista D, Agente de Acção Social D etc., Auxiliar, integrando categorias como, Jardineiro, Servente etc.

36 São carreiras específicas, as que integram ocupações típicas da actividade fim de cada sector do aparelho do Estado, como, por exemplo, Técnico Superior de Registo e Notariado N 1, no Ministério da Justiça, Técnico Superior de Cultura N 1, no Ministério da Educação e Cultura.

37 As carreiras de regime especial subdividem-se em carreiras diferenciadas e não diferenciadas. As diferenciadas têm ordenação própria, de acordo com a qualificação e descrição do conteúdo funcional do respectivo qualificador, como é o caso da carreira de Magistratura Judicial, Médica de Saúde Pública, Médica Generalista etc. As não diferenciadas estruturam-se, tal como as de regime geral e específicas, nas classes E (estagiário), C, B e A, como, por exemplo, Técnico Superior de Informática, Especialista de Saúde, Técnicos Especializados de Saúde, etc.

38 O SCR estabelece que a remuneração do funcionário é constituída pelo vencimento e suplementos. O vencimento é determinado pelo índice correspondente ao escalão, classe ou categoria e grupo salarial da carreira em que o funcionário está integrado, sendo a estrutura indiciária aprovada por Decreto do Conselho de Ministros e a tabela salarial, com os respectivos arredondamentos nos valores, é divulgada por Despacho do Ministro das Finanças.

39 Os suplementos são atribuídos em casos de trabalho extraordinário, trabalho em regime de turnos, ajudas de custo, bónus especial, etc. O bónus especial é pago em função do nível académico do funcionário e do local em que presta serviço. Um bacharel, em Maputo, recebe 40% do vencimento, mas se estiver no Distrito de Mavago, na Província do Niassa, recebe 80%. Um licenciado em medicina e cirurgia, em Maputo recebe 75% do vencimento, mas se estiver no Distrito de Palma, em Cabo Delgado, recebe 120%. Em todos os casos de Suplementos, a respectiva legislação estabelece as regras de atribuição.

## 6.2.2 CENÁRIO 1: Manter a Política Actual, cumprindo ou não a Lei

40 A actual política salarial assenta em mecanismos e opções, implícitos ou explícitos, mas de uma maneira geral *ad hoc*, e na maioria dos casos não obedecendo às disposições legais estabelecidas para o Sistema de Carreiras e Remunerações, nomeadamente a actualização das promoções e progressões.

41 Uma das formas de fixação salarial mais praticada é a via negocial, através de concertações anuais que acontecem sem qualquer consistência com o ciclo orçamental, porque surgem depois do Governo e da Assembleia da República aprovar o Orçamento Geral do Estado para um determinado ano. Isto significa que a fixação dos salários na APM também não obedece ao ciclo económico, o qual se define pela expansão (retoma) e contracção (recessão) da actividade económica em torno duma trajectória de crescimento tendencial.

42 Se esta política salarial continuar no futuro as consequências que se poderá ter dentro de uma década, poderão ser previstas com base no Cenário 1, em duas variantes. A variante 1A do Cenário 1 considera a situação dos dados e dos valores correntes, tal como estão a ser geridos actualmente, e continuando a não cumprir-se a lei, relativamente às promoções e progressões. Já a variante 1b do Cenário 1 considera a situação em que se manteria tudo como está, com a diferença que se procuraria cumprir com a Lei.

#### 6.2.2.1 Cenário 1A: Política Actual, Não Cumprindo a Lei

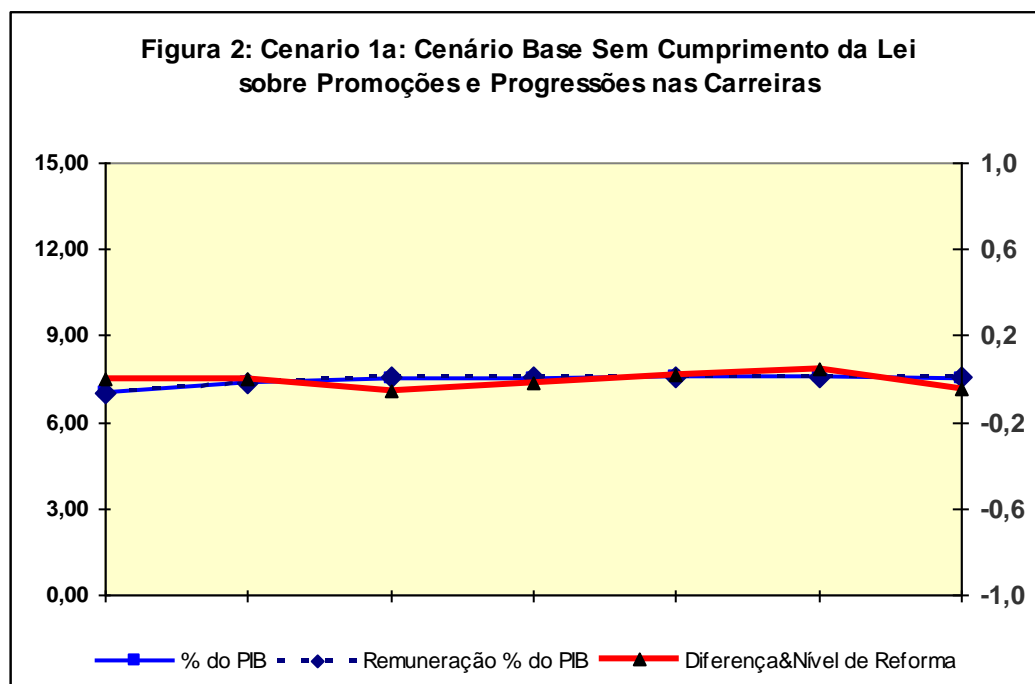
43 O Cenário 1A, correspondente à situação actual, no qual a preocupação é respeitar os limites orçamentais acordados, mas o sistema de incentivos não é complementado por qualquer outro tipo de programa de reforma da Administração Pública. Assim, apenas se ajusta o efectivo do ano ao efectivo do ano anterior, ficando o resto como até aqui tem sido.

44 Os resultados do Cenário 1A são resumidos na Tabela 2. Neste caso, como mostra a Tabela 2, assume-se que em 2007 existiriam 9.795 novas admissões, distribuídas pelos sectores da educação, saúde, justiça, polícia e segurança, e outros sectores agrupados. Nos anos seguintes as admissões permaneceriam numa média de 10 mil novas admissões por ano.

45 Que implicações se pode prever para o Cenário 1A, em termos de viabilidade?

A resposta sobre a viabilidade encontra-se na última linha da Tabela 2 e na imagem da Figura 2. Ou seja, tal como tem acontecido, os limites da percentagem de 7,5% do PIB seria respeitado, o que significa que o fundo de salário continuaria a ser assegurado. Por essa razão, na Figura 2, as linhas todas sobrepõe-se, sugerindo que não existe diferença entre a política salarial implementada e os limites fixados na base do CFMP.

<b>Tabela 2: Cenário1A - Projeções de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
<b>No de funcionários no início do ano</b>	<b>135.482</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>172.375</b>	<b>182.375</b>	<b>192.375</b>	<b>242.375</b>
Novas admissões	17.098	9.795	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Educação	11.128	5443	5500	5500	5500	5500	5500
Saúde	1.395	1767	1800	1800	1800	1800	1800
Justiça		507	500	500	500	500	500
Segurança e Ordem Pública		1000	1000	1000	1000	1000	1000
Outros	4.575	1078	1200	1200	1200	1200	1200
<b>No de funcionários no fim do ano</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>172.375</b>	<b>182.375</b>	<b>192.375</b>	<b>202.375</b>	<b>252.375</b>
<i>dp promoções</i>	27.315	27.819	29.532	31.246	32.959	34.672	43.238
<b>Remunerações Totais Governo Central</b>	<b>9.679</b>	<b>12.087</b>	<b>13.959</b>	<b>15.907</b>	<b>18.071</b>	<b>20.466</b>	<b>36.911</b>
<i>Salário Médio mensal de Jan a Dez (meticais)</i>	5.286	6.203	6.748	7.268	7.828	8.428	12.188
<i>Salário Médio Mensal de Jan a Dez, excl. 13 mes</i>	4.937	5.793	6.302	6.788	7.310	7.870	11.382
<i>Fundo de Salário Mensal fim do ano, excl. 13 me.</i>	830,7						
<i>Proxy para salario fim do ano (mdc)</i>	814,7	973,2	1.130,7	1.284,1	1.457,6	1.649,5	2.966,9
Outras Despesas com Pessoal	801	1.009	1.166	1.319	1.489	1.677	3.044
<b>Fundo de Salário Total Governo Central</b>	<b>10.480</b>	<b>13.096</b>	<b>15.125</b>	<b>17.226</b>	<b>19.560</b>	<b>22.144</b>	<b>39.956</b>
<b>Distritos (só incluídos a partir de 2005)</b>							
No de funcionários no fim do ano	6.218	6.218	6.218	6.218	6.218	6.218	6.218
<b>Fundo de Salários para os Distritos</b>	<b>211</b>	<b>249</b>	<b>507</b>	<b>544</b>	<b>586</b>	<b>631</b>	<b>912</b>
<b>Fundo de Salários Global</b>	<b>10.691</b>	<b>13.345</b>	<b>15.632</b>	<b>17.770</b>	<b>20.146</b>	<b>22.774</b>	<b>40.868</b>
<i>Fundo de Salário em % do PIB</i>	6,99	7,38	7,48	7,52	7,55	7,58	7,49
<i>Dados do CFMP (Despesas c Pessoal % do PIB)</i>	6,99	7,38	7,54	7,54	7,54	7,54	7,54
<b>Diferença percentual e intensidade da reforma</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,02</b>	<b>0,02</b>	<b>0,04</b>	<b>-0,04</b>



#### 6.2.2.2 Cenário 1B: Política Actual, Cumprindo a Lei

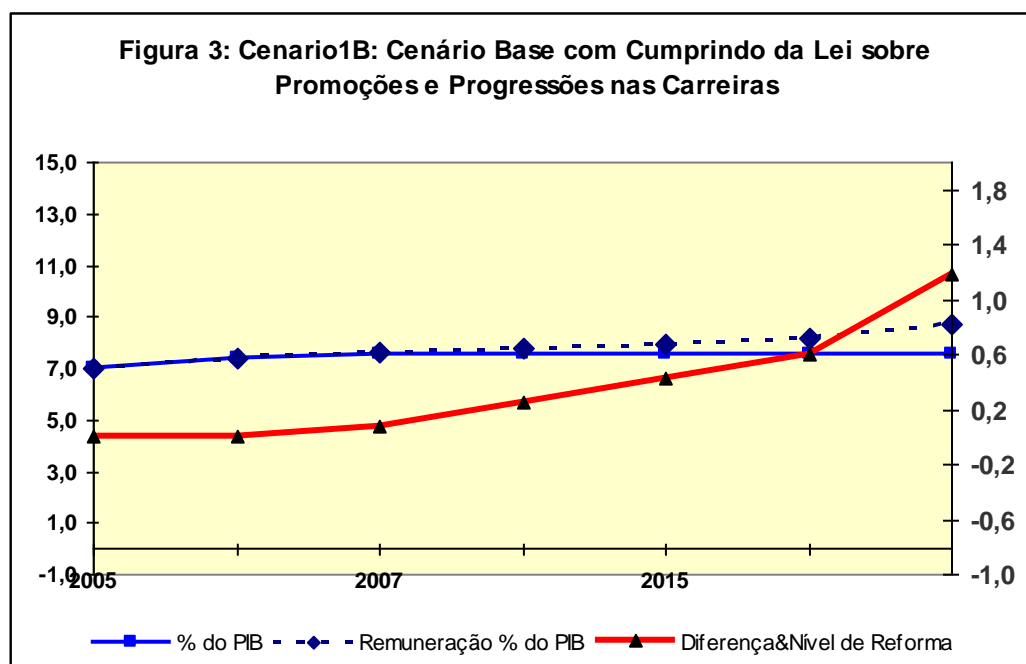
46 O Cenário 1B, é idêntico ao anterior, com a diferença que neste caso se procuraria cumprir a Lei, relativamente ao sistema de promoções e progressos para as Carreiras Profissionais na Administração Pública.

47 Os resultados do Cenário 1B são resumidos na Tabela 3. Neste caso, tal como na Tabela 2, assume-se que em 2007 existiriam 9.795 novas admissões, e nos anos seguintes uma média de 10 mil novas admissões por ano.

48 Que implicações se pode prever para o Cenário 1B, em termos de viabilidade?

A resposta a esta questão sobre a viabilidade financeira encontra-se na última linha da Tabela 3 e no gráfico da Figura 3. Neste caso, o simples facto de se procurar cumprir a lei, logo a partir do ano 2007, o sistema começa a revelar-se insustentável e inviável. Em 2010, o limite de viabilidade seria ultrapassado em 0,6%, atingindo 1,2% em 2015.

<b>Tabela 3: Cenário1B - Projecções de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
<b>No de funcionários no início do ano</b>	<b>135.482</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>172.375</b>	<b>182.375</b>	<b>192.375</b>	<b>242.375</b>
Novas admissões	17.098	9.795	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Educação	11.128	5443	5500	5500	5500	5500	5500
Saúde	1.395	1767	1800	1800	1800	1800	1800
Justiça		507	500	500	500	500	500
Segurança e Ordem Pública		1000	1000	1000	1000	1000	1000
Outros	4.575	1078	1200	1200	1200	1200	1200
No de funcionários no fim do ano	152.580	162.375	172.375	182.375	192.375	202.375	252.375
dp promoções	27.315	27.819	79.532	83.865	88.731	93.596	117.922
dp aguardando certificação oficial		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
<b>Remunerações Totais Governo Central</b>	<b>815</b>	<b>973</b>	<b>1.159</b>	<b>1.342</b>	<b>1.552</b>	<b>1.789</b>	<b>3.509</b>
Fundo de Salário em % do PIB	7,0	7,4	7,6	7,8	8,0	8,1	8,7
Dados do CFMP (Despesas c Pessoal % do PIB)	7,0	7,4	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
<b>Diferença percentual e intensidade da reforma</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,08</b>	<b>0,25</b>	<b>0,43</b>	<b>0,60</b>	<b>1,19</b>



### 6.2.2.3 Avaliação Geral do Cenário 1: Vantagens e Desvantagens

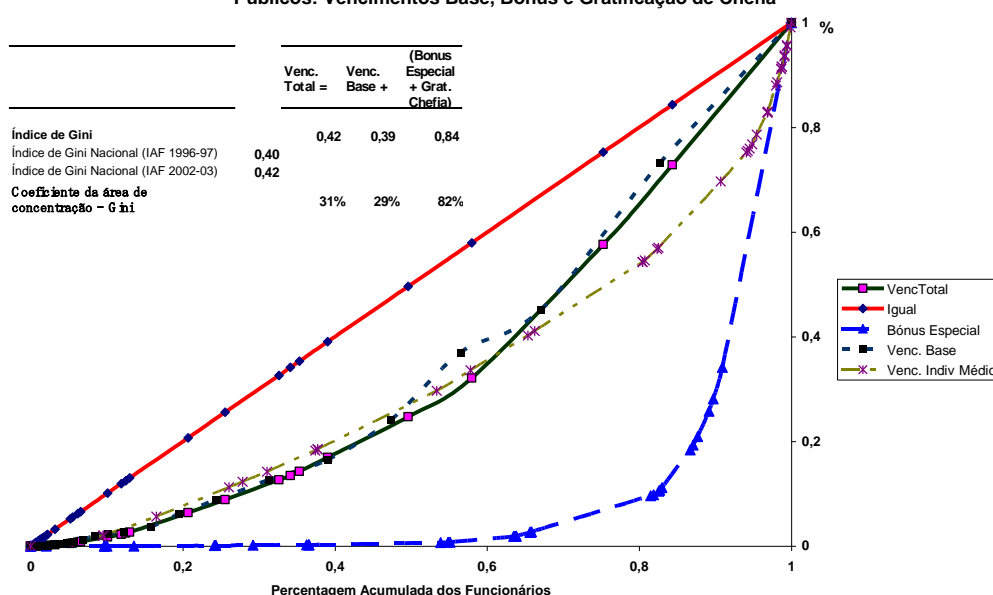
49 A única vantagem do Cenário 1, se assim se pode chamar, é manter a situação actual, tal como é conhecida, evitando que piore o que já existe. A curto prazo, isto significa não fazer esforços adicionais nem assumir compromissos e desafios profissionais de mudança. Trata-se duma opção aceitável se, de facto, não existe confiança que os compromissos possam ser cumpridos.

50 No mínimo, pelo menos significa que o Governo consegue continuar a garantir o pagamento dos salários, o que só por si representam um factor de estabilidade e segurança para os trabalhadores da função pública e suas famílias.

51 Porém, esta vantagem de curto prazo, tem pouca sustentabilidade e viabilidade, a médio e longo prazo. Vários outros factores mostram que a pequena vantagem atrás referida, não compensa os custos associados aos inconvenientes que poderão continuar a ser acumulados e adiados para decisões futuras. Para além dos aspectos já referidos acima, relativamente à sua inconsistência e desfaseamento com o ciclo económico, existem vários inconvenientes preocupantes, como por exemplo:

- a) Em Moçambique ainda é muito marcante uma cultura igualitarista na administração pública, cultura esta que tende a perverter o próprio sentido de igualdade e equidade entre os cidadãos. Tal perversão tem estado a ocorrer, da forma menos salutar, através do tipo de política salarial que está presentemente a ser implementada, sem que a mesma consiga melhorias efectivas na qualidade da Administração Pública. Esta constatação é ilustrada de forma estatística na Figura 4. Os salários de base, actualmente praticados, apresentam-se fortemente igualitaristas, com um Coeficiente de Gini de 0,20, significando uma grande igualdade. No entanto, quando se considera o impacto do bónus especial e gratificações de chefia e outros estímulos, as desigualdades aumentam bruscamente (Gini = 0,84). Na verdade, o aumento da desigualdade passa para o dobro da desigualdade identificado no IAF, para o País em geral (o Coeficiente de Gini, estimado na base do IAF 2002-03, foi de 0,42).

Figura 4: Comparação do Grau e Concentração dos Vencimentos dos Funcionários Públicos: Vencimentos Base, Bónus e Gratificação de Chefia



- b) A cultura igualitarista torna, politicamente difícil e financeiramente insustentável, uma transição súbita para uma situação de transparência salarial total e reformulação da política salarial, segundo critérios unicamente de qualificação e desempenho. Além disso, convém salientar que uma nova política salarial, seja ela qual for, não poderá ter pretensões de reduzir as desigualdades já existentes, a curto e médio prazo. O que pode tentar conseguir é introduzir mais eficiência nos serviços públicos, proporcionar condições para o aumento da produtividade geral da sociedade e, pela via do estímulo à produção e produtividade, aumentar o nível médio do padrão de vida dos trabalhadores. Esta poderá ser a grande diferença entre uma política salarial de reforma e a actual política salarial sem qualquer enquadramento numa reforma estratégica.
- c) Presentemente, a selecção dos beneficiários da actual política salarial, raramente é baseada no mérito e, muitas vezes, se pode considerar transparente. Além disso, os suplementos salariais são anómalos, porque na maior parte dos casos não estabelecem qualquer relação com os gastos que o Estado consegue suportar a médio prazo; não promove a capacitação institucional a longo prazo dentro da função pública; e não toma em consideração a sustentabilidade deste apoio em relação aos postos financiados.

52 Qualquer reforma salarial, com potencialidade de sucesso, terá de partir com toda a clareza e transparência da realidade actual. Por outras palavras, tal reforma não pode ignorar a existência dos actuais “salários base”, que não reflectem a realidade dos respectivos estatutos remuneratórios, e que dificultam a comparação entre os sectores que determinam a competitividade.

53 No entanto, se o objectivo essencial da reforma salarial em Moçambique, se restringisse a assumir com transparência a realidade actual, e a partir desta procurasse 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.

54 Esta opção não nos parece adequada ou aconselhável.

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

56 Além disso, 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.

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

58 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.

59 Convém ainda acrescentar, a este propósito, que a imagem da Administração Pública junto da população moçambicana 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.<sup>3</sup>

60 Para o sucesso da reforma salarial, um elemento crucial será 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.

### 6.2.3 Reforma Salarial: Cenário 2 – Nova Carreira sem promoções

61 Revigorar a APM e melhorar o nível de prestação de serviços são tarefas que exigirão, entre outros aspectos, a abordagem dos problemas dos recursos humanos na função pública, com vista a:

- a) Atrair e reter pessoal profissional, de gestão e técnico com as habilidades exigidas;
- b) Motivar o pessoal para que atinja os níveis de desempenho desejados;
- c) Realizar acções de formação e de capacitação necessárias;
- d) Criar a estrutura institucional para um melhor desempenho de equipa (minimizando as ilhas de prosperidade que actualmente existem no mundo dos projectos e programas financiados pelos doadores); e
- e) Remunerar adequadamente dentro do pacote dos recursos do Estado e aumentar salários periodicamente rumo a um salário de subsistência razoável.

62 O objectivo do Governo a longo prazo é a formulação de uma estratégia de reforma salarial consistente que aumente, de forma sistemática, o salário médio dos funcionários públicos. Contudo, dada a actual escassez de recursos, será necessário começar por concentrar as melhorias na recuperação do capital humano e na motivação, bem como a boa vontade (incorporando a honestidade, integridade e empenho em relação ao desempenho) centrada nos quadros de gestão e técnicos dentro da função pública.

#### 6.2.3.1 Cenário 2A: Novas Carreiras sem promoções nem redução do efectivo

63 O cenário 2A contempla a criação de uma Classe Especial de funcionários, em que os aumentos dos salários, para níveis competitivos no actual mercado, poderão incidir em dois escalões:

- a) Técnicos superiores da nova carreira especial passariam a receber um salário médio mensal de 50 milhões de Meticais (2000 USD);
- b) Técnicos médios da nova carreira especial passariam a receber um salário médio mensal de 25 milhões de Meticais (1000 USD).

---

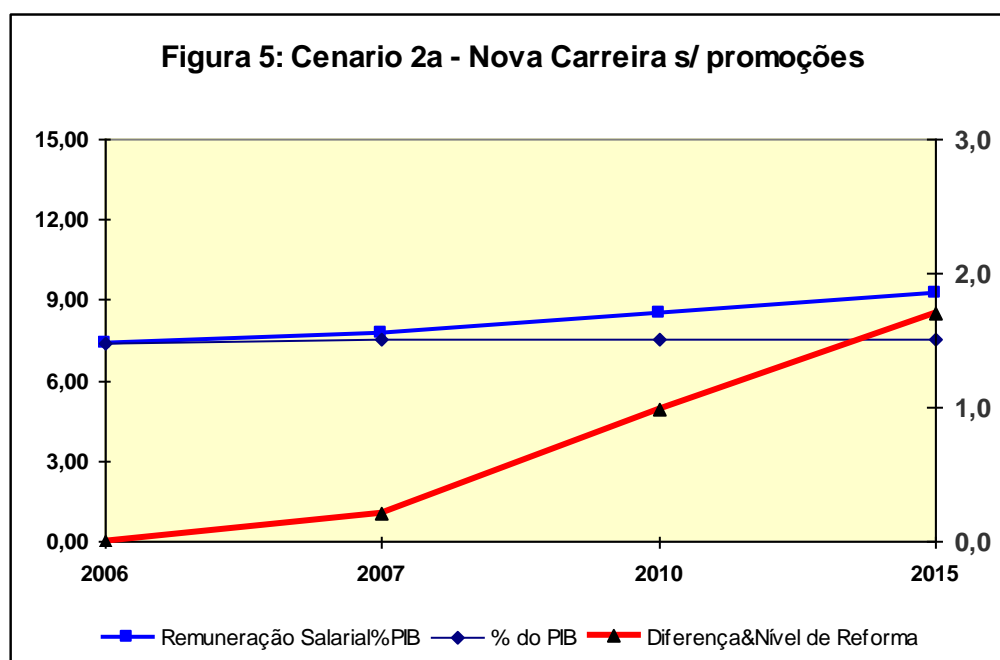
<sup>3</sup> Ver resultados da pesquisa nacional sobre Governança e Corrupção (UTRESP, 2005).

64 Neste Cenário 2A, começa-se por simular o impacto da criação das novas carreiras, mas sem promoções e progressões. Tais carreiras seriam preenchidas, por um lado, por funcionários já existentes na APM, mas que seriam reconvertidos para actuais carreiras, na base das habilitações superiores ou médias, e outros critérios rigorosos, como seja a admissão por concurso, do número a definir anualmente. Por outro lado, uma a admissão até 20% de novos trabalhadores, mas unicamente na carreira para qualificações superiores.

65 Assume-se que, dos cerca de 6000 funcionários com nível superior ou equivalente, 20% são aqueles que se qualificam para nova Classe Especial, passando a auferir um salário médio competitivo. Como não se pode passar os 1200, de uma vez só, assume-se que em cada ano 10% dos 1200 passam para a nova Classe.

66 A Tabela 4 e a Figura 5 reúnem os resultados referentes ao Cenário 2A. Como se pode observar, na última linha da Tabela 4, a partir de 2007 os limites do CFMP começam a ser ultrapassados, chegando a atingir 1,7% acima dos 7,5% do PIB em 2015. Esta diferença de 1,7% representa, neste caso, a intensidade da reforma que é preciso realizar ao longo da próxima década, para assegurar a viabilidade e sustentabilidade da política salarial.

<b>Tabela 4: Cenário2A - Projecções de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados</b>					
	2005	2006	2007	2010	2015
<b>No de funcionários no início do ano</b>	<b>135.482</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>192.375</b>	<b>242.375</b>
Novas admissões	17.098	9.795	10.000	10.000	10.000
Educação	11.128	5443	5500	5500	5500
Saúde	1.395	1767	1800	1800	1800
Justiça		507	500	500	500
Segurança e Ordem Pública		1000	1000	1000	1000
Outros	4.575	1078	1200	1200	1200
No de funcionários no fim do ano	152.580	162.375	172.375	202.375	252.375
dp promoções	27.315	27.819	29.532	34.672	43.238
<i>dp aguardando certificação oficial</i>		5.000	5.000	5.000	5.000
Salário médio mensal de Abril a Dez	5.080	5.413	5.973	8.094	12.682
Novos- Classe Especial (percentagem de novas admissões)			1,0	1,0	1,0
Novos- Classe Especial "Superior" (salario médio mensal)			57.110	71.987	105.731
Novos- Classe Especial "Médio" (salario médio mensal)			28.555	35.993	52.866
Novos Efectivos Classe Especial			100	100	100
Novos Efectivos Classe Especial - Existentes				300	800
<b>Reconversão para Classe Especial:</b>					
Efectivo Reconvertido por ano			120	120	120
Médio			60	60	60
Superior			60	60	60
Efectivo Reconvertido acumulado			120	480	1.080
Médio			60	240	540
Superior			60	240	540
<b>Remunerações Totais Governo Central</b>	<b>9.679</b>	<b>12.087</b>	<b>14.482</b>	<b>23.231</b>	<b>46.208</b>
<b>Fundo de Salário Total Governo Central</b>	<b>10.480</b>	<b>13.096</b>	<b>15.648</b>	<b>24.908</b>	<b>49.252</b>
<b>Fundo de Salários para os Distritos</b>	<b>211</b>	<b>249</b>	<b>523</b>	<b>716</b>	<b>1.148</b>
<b>Fundo de Salários Global</b>	<b>10.691</b>	<b>13.345</b>	<b>16.171</b>	<b>25.624</b>	<b>50.400</b>
Fundo de Salário em % do PIB	6,99	7,38	7,74	8,53	9,24
Dados do CFMP (Despesas c Pessoal % do PIB)	6,99	7,38	7,54	7,54	7,54
	1,00	1,00	1,03	1,13	
<b>Diferença percentual e intensidade da reforma</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,20</b>	<b>0,99</b>	<b>1,70</b>



67 Contudo, o Cenário 2 apresenta uma intensidade da reforma relativamente modesta, porque não contempla o cumprimento da lei, relativamente às promoções dos funcionários que entrem na nova carreira. Se tal acontecer, então, a intensidade de reforma, em termos de redução de funcionários actualmente existentes nas categorias normais, deverá ser em média 5600 por ano.

68 Como mostra a Tabela 4, para que estabilidade financeira seja assegurada neste Cenário 2, o aumento do efectivo qualificado nas duas novas carreiras com salários competitivos, deverá ser compensado com poupanças da reconversão e eliminação das posições dos funcionários reconvertidos, bem como pela redução de funcionários dispensáveis e excedentários, quer pela reformulação e racionalização dos serviços, quer porque não estejam em idade de reforma, ou ainda por se constar que o seu contributo no serviço é inferior aos custos.

#### 6.2.3.2 Cenário 2B: Novas Carreiras s/ promoções mexendo no efectivo

69 O Cenário 2A não considera a questão do impacto que a reforma deverá ter no efectivo de funcionário, a fim de que a introdução da nova carreira não origine instabilidade financeira.

70 Já o Cenário 2B procura mostrar o tipo de balanço e equilíbrio que será preciso estabelecer, entre a introdução das novas carreiras e a necessidade de se garantir a viabilidade financeira da reforma, através da racionalização dos recursos humanos. Cada ano que passe, sem que um número médio de aproximadamente 5600 funcionários seja orientado para outros sectores, nomeadamente para a actividade produtiva e privada, o efectivo acumulado na Administração Pública acabará por traduzir-se numa crescente não sustentabilidade financeira da reforma salarial.

71 No caso extremo, se nenhum dos funcionários for dispensado, ao longo da próxima década, o que o Cenário 2 mostra é que, em 2015, existirá um acumulado de mais de 56 mil funcionários, para dispensar da administração pública. Se tal acontecesse, é previsível que a própria introdução das novas carreiras iria, tal como tem acontecido com os actuais salários selectivos, tornar-se em mais uma opção

sem o impacto de melhoria da eficiência e eficácia que se espera com a reforma salarial.

72 Assim, a Tabela 5 apresenta o Cenário 2B – Novas carreiras sem promoções – com os mesmos critérios do Cenário 2A, mas neste caso com uma estimativa dos funcionários excedentários que em cada ano, ao longo da próxima década, deveriam ser reconduzidos para outros sectores.

73

<b>Tabela 5: Cenário 2B: Impacto no Efectivo para Assegurar a Viabilidade e Sustentabilidade Financeira</b>								
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5.296	13.021	20.667	27.942	34.664	40.841	46.475	51.563	56.100
151	8.044	15.820	23.214	30.047	36.327	42.059	47.241	51.870
	223	8.245	15.829	22.836	29.278	35.163	40.492	45.261
		219	8.051	15.248	21.865	27.913	33.396	38.312
			206	7.642	14.440	20.655	26.294	31.359
				188	7.209	13.592	19.386	24.596
					170	6.758	12.706	18.058
						153	6.288	11.779
							135	5.797
								118

### 6.2.3.3 Avaliação do Cenário 2: Vantagens e Desvantagens

74 O Cenário 2, se for cumprido com sucesso, poderá gerar reformas e transformações fundamentais, com implicações muito positivas para a dinâmica da governação e melhoria da qualidade da APM. De imediato, tem o inconveniente de não respeitar a Lei, no que diz respeito às promoções e progressões.

### 6.2.4 Reforma Salarial: Cenário 3 – Nova Carreira com promoções

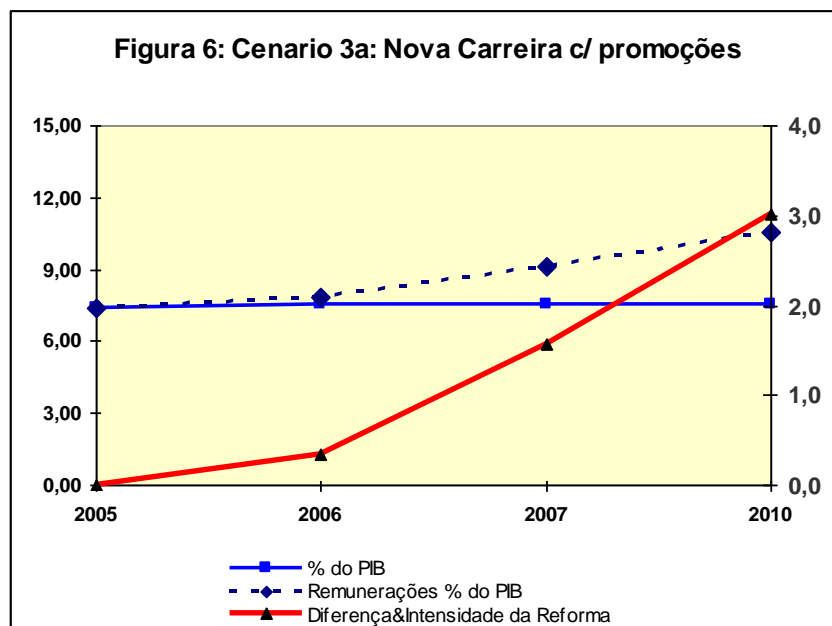
75 O Cenário 3 mostra o balanço e equilíbrio que é preciso estabelecer entre as novas carreiras, a viabilidade financeira da reforma e o cumprimento da lei relativa às promoções e progressões.

76 Cada ano que passe, sem que um total médio anual de aproximadamente 8.500 funcionários sejam retirados da APM, o efectivo excedentário irá acumular e traduzir-se numa crescente reforma financeiramente insustentável. No caso extremo, se nenhum dos funcionários for dispensado ao longo da próxima década, o que o Cenário 3 indica é que, em 2015, existiria um acumulado de mais de 85 mil funcionários para dispensar da função pública, de uma só vez. Se tal acontecesse, à semelhança do Cenário 2, pode-se prever que a reforma estaria também seriamente comprometida.

#### 6.2.4.1 Cenário 3A: Novas Carreiras c/ promoções sem mexer no Efectivo

77 A Tabela 6 e a Figura 6 reúnem os resultados referentes ao Cenário 3A. Como se pode observar, na última linha da Tabela 6, a partir de 2007 os limites do CFMP começam a ser ultrapassados, chegando a atingir 3% acima dos 7,5% do PIB, em 2015.

78 Esta diferença de 3% representa, neste caso, a intensidade da reforma que é preciso realizar ao longo da próxima década, para assegurar a viabilidade e sustentabilidade da política salarial.



**Tabela 6: Cenário 3A - Projeções de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados**

	2005	2006	2007	2010	2015
<b>No de funcionários no início do ano</b>	<b>135.482</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>192.375</b>	<b>242.375</b>
Novas admissões	17.098	9.795	10.000	10.000	10.000
Educação	11.128	5443	5500	5500	5500
Saúde	1.395	1767	1800	1800	1800
Justiça		507	500	500	500
Segurança e Ordem Pública		1000	1000	1000	1000
Outros	4.575	1078	1200	1200	1200
<b>No de funcionários no fim do ano</b>	<b>152.580</b>	<b>162.375</b>	<b>172.375</b>	<b>202.375</b>	<b>252.375</b>
<i>dp promoções</i>	<b>27.315</b>	<b>27.819</b>	<b>79.532</b>	<b>93.596</b>	<b>117.922</b>
<i>dp aguardando certificação oficial</i>		5.000	5.000	5.000	5.000
Salário Médio mensal "Normal" de Jan a Março (em n)	4.071	5.463	5.973	8.553	14.492
Salário médio mensal de Abril a Dez	5.080	5.413	5.973	8.553	14.492
Novos- Classe Especial "Superior" (salario médio mensal)			57.110	71.987	105.731
Novos- Classe Especial "Médio" (salario médio mensal)			28.555	35.993	52.866
<b>Remunerações Totais Governo Central</b>	<b>9.679</b>	<b>12.087</b>	<b>14.757</b>	<b>24.915</b>	<b>53.182</b>
<b>Remunerações Totais Governo Central Grupo "Normal"</b>	<b>9.679</b>	<b>12.087</b>	<b>14.618</b>	<b>24.219</b>	<b>50.881</b>
Salario Médio mensal de Jan a Dez (meticais)	5.286	6.396	7.347	10.520	17.915
Salário Médio Mensal de Jan a Dez, excl. 13 mes (metica)	4.937	5.973	6.861	9.824	16.730
Salário Médio Mensal "Normal" de Jan a Dez, excl. 13 n	5.230	5.973	6.797	9.549	16.007
Fundo de Salário Mensal fim do ano, excl. 13 mes (Abril)	830,7				
<b>Proxy para salario fim do ano (mdc)</b>	<b>814,7</b>	<b>973,2</b>	<b>1.188,9</b>	<b>1.959,7</b>	<b>4.104,1</b>
<b>Proxy para salario fim do ano (mdc), incl Classe Especial</b>			<b>1.201,5</b>	<b>1.996,2</b>	<b>4.208,5</b>
Outras Despesas com Pessoal	801	1.009	1.166	1.677	3.044
<b>Fundo de Salário Total Governo Central</b>	<b>10.480</b>	<b>13.096</b>	<b>15.924</b>	<b>26.593</b>	<b>56.226</b>
<b>Fundo de Salários Global</b>	<b>10.691</b>	<b>13.345</b>	<b>16.446</b>	<b>27.348</b>	<b>57.530</b>
Fundo de Salário em % do PIB	6,99	7,38	7,87	9,10	10,55
Dados do CFMP (Despesas c Pessoal % do PIB)	6,99	7,38	7,54	7,54	7,54
	1,00	1,00	1,04	1,21	
<b>Diferença percentual e intensidade da reforma</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,33</b>	<b>1,57</b>	<b>3,01</b>

#### 6.2.4.2 Cenário 3b: Novas Carreiras c/ promoções mexendo no Efectivo

79 O cenário 3B – Novas carreiras com promoções – obedece aos mesmos critérios do Cenário 3a, mas procura obedecer à lei, em termos de promoções.

80 A Tabela 7 – Cenário 3B – Novas carreiras com promoções – tem os mesmos critérios do Cenário 2A, mas ao procurar cumprir a lei, a estimativa dos funcionários excedentários em cada ano, ao longo da próxima década, passa a ser na ordem dos 10 mil trabalhadores que deveriam ser reconvertidos para outros sectores.

**Tabela 7: Cenário 3b - Impacto no Efectivo para Assegurar a Viabilidade e Sustentabilidade Financeira**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	8.574	19.656	30.566	41.047	50.957	60.334	69.208	77.602	85.534
400		11.976	23.302	34.158	44.415	54.117	63.301	71.994	80.217
302			11.925	22.986	33.417	43.268	52.581	61.389	69.715
295				11.657	22.292	32.317	41.781	50.720	59.162
284					10.393	445	10.483	19.913	28.782
					1.068	11.123	20.945	30.190	38.899
						693	10.789	20.214	29.078
							244	9.946	18.990
								218	9.516

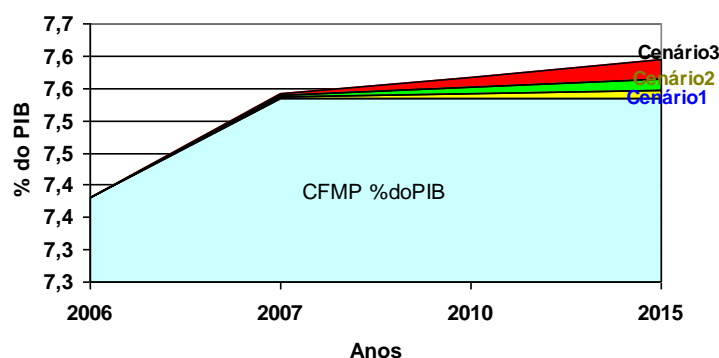
## 6.2.5 Resumo Comparativo dos Três Cenários Alternativo

81 O Cenário 1 (Actual), como ilustra a Figura 7, é o que menos esforço exige, em termos de reforma e mudança. Porém, pela experiência do passado, o impacto do Cenário 1 é contraproducente a longo prazo, tanto em termos de melhoria da qualidade da APM como do papel dinamizador que a Administração Pública deve desempenhar no crescimento económico, na coesão nacional e no desenvolvimento humano.

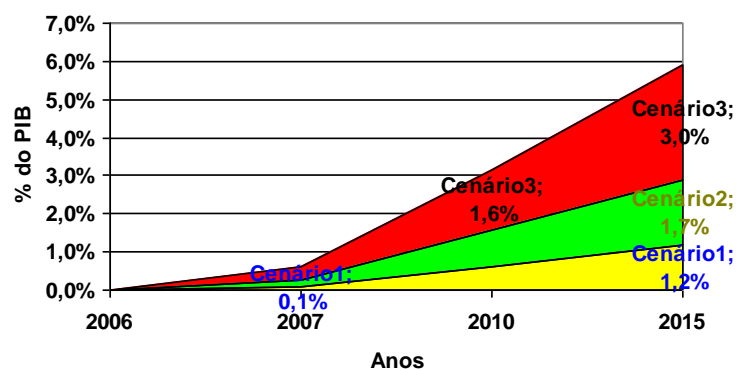
82 O Cenário 2, se for cumprido com sucesso poderá gerar reformas e transformações fundamentais e com implicações muito positivas para a dinâmica da governação e melhoria da qualidade da APM. De imediato, tem o inconveniente de não respeitar a Lei, no que diz respeito às promoções e progressões. O cumprimento da Lei, na sua versão actual sobre as promoções e progressões, irá exigir uma intensidade da reforma salarial mais elevado, como mostra o Cenário 3.

83 A questão que será preciso considerar é se os mecanismos estabelecidos, ou mesmo os critérios actuais de promoções e progressões, não poderão ser simplificados e melhoras, precisamente para serem regularmente actualizados e, além disso, se evitar o custo adicional ilustrado pelo Cenário 3.

**Figura 7: Dimensão da Intensidade da Reforma Salarial no Contexto do Cenário Fiscal de Médio Prazo**



**Figura 8: Comparação da Intensidade da Reforma Salarial nos Três Cenários**



## 7 Linhas de Orientação para a Estratégia

84 Tendo presente os princípios e os cenários apresentados anteriormente, será preciso determinar a opção a seguir. Isto implica decidir, antes de mais nada, sobre a intensidade a imprimir na reforma salarial. De uma maneira geral, as linhas de orientação a prosseguir deverão tomar em consideração os seguintes:

85 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.

86 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.

87 Aumento da eficiência e qualidade, bem como a redução das despesas, terá que obedecer a uma estratégia de simplificação e desburocratização.

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

89 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.

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

## **7.1 Promoções e Progressões**

91 A promoção é a mudança para a classe ou categoria seguinte da respectiva carreira, operando-se para escalão e índice a que corresponde vencimento imediatamente superior, dependendo da verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Tempo mínimo de 3 anos completos de serviço efectivo na classe ou categoria em que está enquadrado;
- b) Média da classificação de serviço não inferior a regular, nos últimos 3 anos,
- c) Aprovação em concurso de acordo com o respectivo qualificador;
- d) Existência de disponibilidade orçamental.

92 Para as carreiras mistas, a promoção da classe E (estagiário) para a classe C é automática, dependendo apenas da permanência de 2 anos de serviço efectivo na referida classe e de classificação de serviço não inferior a regular.

93 Permite-se que, apesar das regras definidas, se possam também definir regras próprias de promoção para as carreiras de regime especial diferenciadas.

94 A progressão opera-se por mudança de escalão dentro da respectiva faixa salarial, isto é, de um índice para outro, na classe e depende da verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- a) Tempo mínimo de 3 anos de serviço efectivo no escalão em que se encontra;
- b) Avaliação de potencial;
- c) Existência de disponibilidade orçamental.

95 Quer para a promoção, quer para a progressão, os funcionários colocados fora das capitais provinciais beneficiam de um acréscimo de 50% na contagem de tempo de serviço, assim como o caso dos funcionários que prestem serviço na cidade de Lichinga.

96 A lei consagra o princípio de que os encargos resultantes da aplicação das regras de promoção e progressão deverão ser satisfeitos pelo fundo de salários do Orçamento do Estado, sendo dotado anualmente com os recursos financeiros necessários. No entanto, nem sempre tal se verifica devido à escassez de recursos que permitam tornar viável tal procedimento dentro dos prazos legalmente fixados.

97 Uma vez escolhida a opção estratégica, será mais fácil adaptar o sistema de promoções e progressões ao modelo de política salarial escolhidos.



## 7.2 Direcção e Chefia

98 As funções de direcção, chefia e de confiança são, em regra, exercidas em comissão de serviço, no estrito respeito dos requisitos definidos nos respectivos qualificadores.

99 O seu vencimento é fixado por referência ao vencimento do Director Nacional, de acordo com a respectiva tabela de funções de direcção e de chefia e dos grupos em que se encontram enquadradas.

100 Possuem, pois, uma tabela de vencimentos própria, sendo o funcionário abonado de acordo com a função que exerce, independentemente das habilitações que possui (respeitado o qualificador), acrescido do bónus especial, consoante a habilitação académica que possui. Tal significa que poderão existir casos de dois funcionários que, exercendo funções iguais, mas com níveis de habilitação académica diferente, auferirão remunerações diferentes.

101 Esta tabela é independente das tabelas que remuneram as carreiras de regime geral, específicas ou de regime especial.

102 Os funcionários que, finda a comissão de serviço e desde que a cessação de funções não tenha sido determinada por motivo disciplinar, nomeados para nível igual ou superior a Chefe de Departamento Provincial ou equiparado têm direito ao provimento em classe superior à que possuíam à data da nomeação, obedecendo aos seguintes critérios:

- a) Cada período de 5 anos completos de exercício contínuo da função, contados a partir da data da última promoção, atribui o direito de promoção à classe ou categoria imediatamente superior no primeiro escalão da faixa salarial;
- b) Cada 3 anos excedentes ao período anterior dá direito a progressão na respectiva faixa salarial.

## 8 Eixos Prioritários de Acção

103 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

## 8.1 Eixos Prioritários de Acção

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

### 8.1.1 Política Salarial: Valorização

105 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 pessoal 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 reflita 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.

### **8.1.2 Medidas Associadas À Política Salarial**

#### **106 Gestão de pessoal e redução de efectivos não qualificados ou em áreas excedentárias:**

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.

d) 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.

#### 107 **Incentivos à Deslocação e Desconcentração Administrativa:**

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

e) 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.

### **8.1.3 Revisão da Avaliação do Desempenho e Princípios Éticos**

108 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.

109 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:

- a) 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;
- b) O espírito de serviço traduzido em regras de cortesia, diligência e confiança no cidadão;
- c) A administração pública deve ser uma parceira e uma amiga, e não um obstáculo a uma ameaça para os cidadãos e para as empresas;
- d) Diligência na actuação, dando respostas úteis, eficazes e com o mínimo de custo para o cidadão;
- e) Valorização pessoal, procurando actualizar os conhecimentos e contribuir para a correcção dos serviços e melhorar a sua actividade;
- f) Boa apresentação e atitudes de respeito para com os cidadãos;
- g) Responsabilidade pelas funções que lhe são atribuídas e orgulho na sua função, combatendo o laxismo e indiferença;
- h) Noção do valor dos bens públicos, como bens comuns e riqueza de todos, combatendo o desperdício, gastos excessivos e o desprezo pelo património público.

110 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.

111 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.

112 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.

113 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.

#### **8.1.4 Liderança e Responsabilidade**

114 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.

115 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.

116 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.

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

118 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.

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

#### **8.1.5 Gestão Orçamental**

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

121 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.

#### **8.1.6 Estrutura Organizativa e do Funcionamento**

122 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.

123 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.

#### **8.1.7 Combate ao Burocratismo e ao Desperdício**

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

125 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.

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

127 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.