



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

UTRESP

Unidade Técnica para a Reforma do Sector Público

**PROPOSTA DE REFORMA SALARIAL
DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DOCUMENTO FINAL

Maputo, Agosto 2006

SUMÁRIO EXECUTIVO**Sumário Executivo**

O documento surge como síntese de um longo trabalho que tomou em conta os estudos anteriores, e foi obtendo consensos através de reuniões sucessivas, sendo de destacar a validação do diagnóstico pela CIRESA em Outubro de 2005, dos cenários alternativos apresentados e debatidos em 12 de Junho de 2006 pela comissão interministerial de preparação da política salarial, criada pelo Ministério da Administração Estatal (MAE) e posterior já em reunião com a AANFP em 10 de Julho de 2006.

A reforma da política salarial constitui uma prioridade pela exigência de uma prestação de serviços públicos de qualidade, sendo uma componente indissociável da reforma da administração pública, através da promoção de um modelo de gestão norteado por resultados e política de emprego que premeie o mérito, qualidade e eficácia da actuação do funcionário. O desenvolvimento de Moçambique exige uma administração pública norteada por objectivos de serviço ao cidadão e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados.

Neste contexto, a reforma salarial na Administração Pública é um factor de mudança, por um lado, como instrumento de política económica, afectando directamente os indicadores macroeconómicos, em particular nas finanças públicas, e por outro lado, como um factor de intervenção na justiça e equidade na retribuição, mas indissociável da eficiência dos organismos e serviços, bem como do mérito e do bom desempenho dos funcionários. É 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.

O objectivo da reforma da política salarial, é pois. de propor medidas de reforma e alteração dos actuais mecanismos "ad hoc" de fixação da política salarial na Administração Pública em Moçambique

Duas conclusões relevantes emergem do diagnóstico da situação actual.

A primeira, é que os problemas actuais da política salarial na APM decorrem da fraca harmonização das medidas e mecanismos sucessivamente adoptadas, nomeadamente 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: Gestão orçamental, Gestão dos recursos humanos, e Organização racional das estruturas.

O modelo actual da organização e funcionamento da Administração Pública é bastante ineficiente, confuso, rígido, centralista, excessivamente hierarquizado, não promovendo a busca de economias de escala, nem a partilha de informação entre os vários serviços para melhor satisfazer o cidadão. A falta de motivação e de reconhecimento pelo trabalho prestado pelos funcionários, conduz ao desprestígio das funções e à indiferença perante a qualidade do serviço prestado, levando à desvalorização dos que trabalham com dedicação e competência.

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A estratégia de reforma salarial deve ser harmonizada directamente com a modernização da Administração Pública, havendo uma interdependência forte entre elas. A reforma salarial vai exigir melhor organização de trabalho do sector público, e a administração pública vai exigir pessoal qualificado, tecnicamente capaz e responsável por e induzir uma mudança de atitudes dos funcionários em prol de maior profissionalismo, competência e qualidade.

São estabelecidos os princípios essenciais de enquadramento da estratégia de política salarial:

- *A Administração Pública deve constituir-se como factor de desenvolvimento sócio-económico e meio de realização das necessidades e direitos dos cidadãos.*
- *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).*
- *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.*
- *A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade.*
- *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.*
- *O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.*

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

- *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;*
- *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;*
- *O aumento da eficiência e qualidade, bem como a redução das despesas, terá que obedecer a uma estratégia de simplificação e desburocratização;*
- *A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade;*
- *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;*
- *O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.*

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a concretização dos objectivos identificados, a política salarial destaca oito eixos prioritários de acção:

- *A Questão Valorização Salarial*
- *Gestão orçamental viável e sustentável a longo prazo*
- *Revisão do sistema de avaliação do desempenho e princípios éticos*
- *Liderança e responsabilidade*
- *Estrutura organizativa e de funcionamento*
- *Combate ao burocratismo e ao desperdício*
- *Valorização e formação dos recursos humanos*
- *Medidas associadas à política salarial.*

A nova política salarial estrutura-se em seis pilares da aplicação das linhas orientadoras da reforma salarial (componentes):

- *Enquadramento estratégico e macroeconómico (visão e orçamento), em particular o enquadramento da política salarial em termos estratégicos (missão e etapas da reforma e visão da política) e orçamentais.*
- *competitividade das Funções Vitais: prioridade para a competitividade das funções vitais (qualificadas e de liderança), com particular referência para a proposta de duas novas carreiras de profissionais qualificados públicos*
- *Descentralização, desconcentração e apoio a mobilidade, com destaque para o incentivo à mobilidade.*
- *Harmonização do efectivo e aumento salarial: aborda um conjunto de medidas associadas e complementares à política salarial, parte das quais foram no passado utilizadas como substituto e compensação dos salários, nomeadamente os bónus especiais e incentivos não monetários. A análise da experiência anterior mostra que os complementos monetários e não-monetários ao salário poderão desempenhar um papel fundamental na melhoria das condições, atracção e retenção de funcionários indispensáveis a função pública. Porém, tais medidas devem complementar e não substituir a fixação de remunerações adequadas e competitivas dos funcionários.*
- *Medidas Associadas e apoio à mobilidade*
- *Programa de reintegração de funcionários dispensáveis: identifica as prioridades e vias principais para a reintegração de funcionários dispensáveis, por necessidade da própria Administração Pública, incluindo a reforma de funcionários que já deviam estar reformados, reformas antecipadas, fusão ou mesmo extinção de certos serviços, entre outros aspectos.*

A visão da política salarial na Administração Pública em Moçambique é contribuir para a melhoria em simultâneo dos serviços públicos (satisfazendo as necessidades dos cidadãos) e as aspirações dos funcionários, através de um conjunto de novas práticas que melhore a eficácia, eficiência e equidade do Estado Moçambicana na sua função reguladora e factor de coesão social e unidade nacional.

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A missão da reforma salarial é a seguinte: missão da reforma da política salarial é assegurar que entre 2006 e 2015 a Administração Pública em Moçambique se consolide como um factor de desenvolvimento económico e social da economia nacional, através de mecanismos politicamente coerentes e tecnicamente harmonizados num quadro macroeconómico, financeiramente viável e sustentável a longo prazo

Para o período 2006-2015 estabelecem-se duas etapas para o prosseguimento da reforma Salarial

Transição e Mudança na Cultura Administrativa

- *Alteração da cultura administrativa actual orientada para o cumprimento de procedimentos e actividades apenas em clareza dos objectivos e satisfação do cidadão*
- *Transição para um novo modelo guiado por objectivos virados para resultados*
- *Transformação da composição profissional, recrutando mais pessoal qualificado, saneamento progressivo dos trabalhadores dispensáveis*
- *Sensibilização, formação e preparação dum sistema de rotinas e procedimentos para avaliação do desempenho*
- *Papel de liderança*

Consolidação da Gestão por Resultados

- *Consolidação da gestão orientada para resultados e para a melhoria contínua em função desses mesmos resultados*
- *Formulação de carreiras abertas, transparentes e competitivas, bem como a definição de formas de acesso, vinculação e promoção (dependente dos termos de referência (objectivos) e do desempenho*
- *Papel de liderança*

Dois ajustamentos principais são indispensáveis e necessários para que a reforma salarial se concretize com sucesso: a gestão e controle actualizado do efectivo de funcionários e a definição do enquadramento macroeconómico de médio e longo prazo que permita actualizar as remunerações salariais segundo critérios realistas, com base no desempenho, e no número real de funcionários em serviço e respectivos custos de funcionamento contratuais e outros gastos.

Relativo à gestão e controle actualizado do efectivo de funcionários, os dados existentes não permitem, com confiança, determinar o número e composição de funcionários públicos, e o respectivo fundo de salário realmente pago. A actualização do sistema de informação para a gestão do efectivo de funcionários públicos (SGRH) do MAE e actualizado e articulado com o sistema de pagamentos do Ministério das Finanças é urgente.

A fraca eficiência, baixa produtividade e a má qualidade dos serviços prestados pelo sector público, exemplificado pelo fraco profissionalismo, a lenta tramitação dos documentos, o baixo desempenho da burocracia pública, é reportada em estudos e na análise da opinião da sociedade. Múltiplos factores se conjugam para originar esta situação. Contudo, a que emerge usualmente é que o funcionário público é pouco qualificado, pouco motivado, mal remunerado e, em geral, pouco eficaz, eficiente e produtivo. A qualidade e o desempenho, como seja a eficácia ("fazer certo", mais ou

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

melhor produtos, na perspectiva dos destinatários finais, os clientes) e a eficiência ("fazer bem", mais ou melhor com os mesmos recursos) são fracas.

A reforma do sector público, na qual se insere a questão salarial dos funcionários, constitui apenas um de entre vários outros aspectos importantes, que visam melhorar a produtividade e competitividade da APM.

A predominância excessiva de pessoal pouco qualificado (cerca de 50% de pessoas em cargos de chefia e direcção sem os requisitos de formação académica e profissional para ocupação dos cargos e funções ocupados) por um lado consome os recursos existentes e por outro impede que se desenvolvam práticas administrativas eficazes e de qualidade, originando a desmotivação nos quadros e a degradação da imagem pública, levando a uma fraca auto estima.

O aumento salarial selectivo, sem outras medidas de mudança da cultura de gestão administrativa, práticas e mentalidades é insuficiente para reversão da situação.

Relativo á definição do enquadramento macroeconómico, a política salarial é fixada em conformidade com Orçamento do Estado (OE) elaborado anualmente pelo Governo de Moçambique, na base do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o qual constitui também a base de elaboração do PARPA II.

Contudo, presentemente, este tipo de exercício enfrenta inúmeras dificuldades, pelo i) desconhecimento do número exacto de funcionários em serviço; ii) desarticulação entre o processo de negociação da actualização do salário mínimo e o ciclo orçamental anual; iii) uso de uma metodologia de simples acréscimo sobre as verbas do ano anterior, não tendo em consideração a manutenção do nível de actividade, as decisões já tomadas anteriores e investimentos realizados de forma realista.

A correcção desta situação exige uma base de dados dos gastos dos diferentes serviços que permitam objectivamente, e em termos comparativos, o conhecimento dos custos de funcionamento, complementado com a fixação de critérios de priorização.

O Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 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. Distorções na sua aplicação levaram à proliferação de designações e vencimentos diferentes para o mesmo conteúdo de trabalho. O Decreto n.º 41/90 de 29 de Dezembro, eliminou 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 um total de 69 níveis salariais. No entanto, determinadas inadequações mantiveram-se, nomeadamente quanto à evolução profissional do funcionário obrigar à obtenção de nível superior 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.

O Decreto n.º 64/98, de 3 de Dezembro, criou um novo Sistema de Carreiras e Remuneração (SCR), em que as carreiras profissionais passam a ser Verticais (classes ou categorias com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigências, complexidade e responsabilidade e a evolução do funcionário se faz por promoção), horizontais (actividades profissionais com o mesmo conteúdo funcional cuja evolução se faz por progressão) e mistas, quando combinam características das carreiras verticais e das horizontais. Apenas se utilizaram as carreiras mistas e horizontais. As carreiras profissionais são, por seu lado classificadas em de regime geral (ocupações comuns a todos os sectores), específico (ocupações típicas da actividade fim de cada sector) e de regime especial (diferenciadas e não diferenciadas, consoante têm ordenação própria, de acordo com a qualificação e descrição do conteúdo funcional do

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

respectivo qualificador, ou estruturam-se, tal como as de regime geral e específicas, nas mesmas classes.

O SCR estabelece que a remuneração do funcionário é constituída pelo

- Vencimento, 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.
- Suplementos, com as regras de atribuição estabelecidos em legislação respectiva e em casos tais como de trabalho extraordinário, trabalho em regime de turnos, ajudas de custo, bónus especial (em função do nível académico do funcionário e do local em que presta serviço).

Quanto às promoções e progressões, as regras gerais podem ser substituídas por regras próprias para as carreiras de regime especial. Apesar da lei consagrar que os encargos resultantes da aplicação das regras de promoção e progressão sejam satisfeitos pelo fundo de salários do Orçamento do Estado, a escassez de recursos, não tem permitido as actualizações dentro dos prazos legalmente fixados.

As funções de direcção, chefia e de confiança são, em regra, exercidas em comissão de serviço, considerando os respectivos qualificadores; 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. O funcionário é abonado de acordo com a função que exerce, independentemente das habilitações que possui, acrescido do bónus especial, consoante a habilitação académica que possui. Finda a comissão de serviço, e desde que a cessação de funções não tenha sido determinada por motivo disciplinar, é nomeado para nível igual ou superior a Chefe de Departamento Provincial ou equiparado e têm direito ao provimento em classe superior à que possuíam à data da nomeação, com base em critérios estabelecidos.

O objectivo do Plano de Aumento Salarial Selectivo (PASS) é de revigorar a APM e melhorar o nível de prestação de serviços, com vista a atrair e reter pessoal profissional qualificado, motivar para níveis de desempenho desejados, realizar a formação e capacitação necessárias, criar a estrutura institucional para melhor desempenho de equipa eliminando a diferenciação dos projectos e programas e remunerar adequadamente dentro do pacote dos recursos do Estado e aumentar salários periodicamente rumo a um salário de subsistência razoável.

A alternativa tomada não foi de tomar as carreiras tal como elas hoje se desenham, pois 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.

O objectivo privilegiado foi de diferenciar funções qualificadas, e de garantir que o respectivo recrutamento se fará no futuro de acordo com regras identificadas à partida, sendo que a transição de uma situação para a outra deve constituir simultaneamente uma oportunidade, mas também uma exigência selectiva, dada aos funcionários e não uma decisão administrativa. A longo prazo, espera-se que esta política assegure uma elevação para níveis mais justos e competitivos do salário médio geral 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.

Até ao fim da corrente década, estabelece-se um plano de aumento selectivo salarial (PASS), em que o Governo adoptará uma estrutura salarial alvo a médio prazo, com o

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

congelamento de novas admissões, para funções não qualificadas, já no ano 2007, e a relaxar apenas quando a situação o permitir. 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. Das verbas libertadas, através das medidas anteriores referidas, uma percentagem visa enquadrar os funcionários superiores e médios na nova carreira profissional (NCP). A nova carreira especial para quadros, valorizará o seu salário progressivamente, tendo como referência à competitividade de funções equiparáveis no sector privado, iniciando com um valor mensal não superior a 50 e 25 milhões de Meticais per capita, respectivamente para quadros de formação superior e de formação média. O esforço financeiro será sucessivamente suportado quer pelas poupanças obtidas pela saída de efectivos não qualificados, quer pelo congelamento dos suplementos, seja clara a 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.

Quanto aos funcionários das carreiras normais e em vigor manterão direito o salário básico e suplementos praticados, havendo um congelamento dos valores actuais de todas as remunerações acessórias valorizando o salário base e o aumento da transparência, sendo atenuado através da evolução da política salarial do reforço dos salários base. Por outro lado, assegura-se o acesso prioritário dos actuais funcionários que detenham as qualificações exigidas na candidatura as novas carreiras.

Valoriza-se em exclusivo o preenchimento das vagas por concurso considerando a antiguidade e o nível de qualificação. O preenchimento de cada vaga implicará necessariamente a extinção da vaga libertada na carreira anterior, levando a que, a curto e médio prazo, se obterá uma clara diferenciação do corpo técnico qualificado e das suas expectativas de evolução profissional.

Para a compreensão do quadro orçamental da nova política salarial, é importante considerar os factores decisivos para a sua viabilidade sustentabilidade:

- O limite orçamental de fixação do fundo salarial (7,5% do PIB) só pode ser respeitado se a actualização das promoções e progressões nas carreiras profissionais, estabelecidas por Lei, continuar a não ser cumprido. O seu cumprimento significaria sem alterações nos funcionários existentes que o fundo salarial em 2007, 2010 e 2015. atingiria 7.6%, 8.2% e 8.7% do PIB.
- A longo prazo, não é sustentável que a fixação dos salários na Administração Pública se realize fora do ciclo económico, e assentes em mecanismos *ad hoc*, incluindo o tipo de negociações salariais anuais através da concertação social, em que a política salarial favorece o salário mínimo e posições não qualificadas em detrimento das posições médias e superiores.
- As opções de melhoria salarial dos qualificados por via de incentivos e bónus *ad hoc* não surtem os efeitos desejados, pois, per si, pouco se relacionam com a competitividade e melhoria da qualidade do emprego e serviços público, levando à perversão do sentido de igualdade e equidade entre os cidadãos, fomentando um igualitarismo que é política, económica e financeiramente insustentável. Não asseguram ao funcionário um salário de base adequado para garantir uma reforma condigna.
- A nova política salarial deve introduzir e fomentar 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 em geral e, assim, assegurar a diminuição das desigualdades sociais e regionais. A transição para um sistema de transparência salarial geral, segundo critérios de qualificação e de desempenho, precisa ser realizada de forma gradual e à medida que a economia cresce e fortalece.

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 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 incontável o aumento da despesa pública.

Na implementação do PASS, o impacto orçamental da criação das novas carreiras deverá ser compensado pelo conjunto de medidas complementares de externalização, fusão ou extinção de certos serviços e funções e racionalização do actual efectivo, mudança da cultura de gestão administrativa, entre outros aspectos.

O impacto orçamental da criação das duas novas carreiras e a manutenção da viabilidade e sustentabilidade financeira com o CFMP, implicam a harmonização das admissões e reconversão de funcionários qualificados e a retirada de funcionários dispensáveis.

Em resumo, as projecções de funcionários a admitir e a dispensar, e as análises feitas apontam que para que a viabilidade e sustentabilidade financeira seja assegurada, ao longo da próxima década, o aumento do efectivo qualificado nas duas novas carreiras com salários competitivos deve ser compensado com poupanças resultantes da reconversão e eliminação das posições dos funcionários dispensáveis, 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. A gestão orçamental tem de passar a ser adequada à orientação para objectivos e à responsabilização dos dirigentes na eficiente utilização dos fundos públicos. Em particular, o orçamento deve deixar de ser elaborado 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.

Sem uma reforma efectiva da política salarial, devidamente articulada com a reforma da Administração Pública, o sector público em Moçambique não poderá aspirar a tornar-se competitivo, eficaz, útil e relevante para o cidadão, em particular sem tomadas de medidas que levem ao emagrecimento do Estado.

Igualmente, a modernização da AP e introdução de uma cultura de ética e eficiência implica um sistema de avaliação credível e que estimule o mérito, sem o qual é desaconselhável associar remunerações variáveis ao desempenho. A mudança cultural é lenta, contrária às práticas actuais e exigente no que se refere ao papel dos dirigentes como gestores de mudança. Só numa fase mais avançada será possível equacionar os prémios de produtividade, dependendo do êxito da execução do sistema de avaliação.

O sistema de avaliação que tem que ser simples e exigente, acentuando a responsabilidade e a valorização, de modo a permitir a progressão na carreira como recompensa do mérito, permitindo o reconhecimento dos bons funcionários e não a promoção da mediocridade e dos maus funcionários, 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. 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.

Quanto à liderança e responsabilidade, compete ao poder político definir a estratégia e orientações para a administração pública, e aprovar os instrumentos necessários à sua execução, cabendo aos dirigentes dos serviços promover e gerir as mudanças que forem necessárias e determinadas, devendo ser qualificados, respeitados, exemplares na sua conduta e nos resultados que obtenham, de modo a que a imagem dos serviços

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

públicos e cultura administrativa possam consolidar-se como factor de progresso e desenvolvimento. Os estatutos e normas disciplinares deveriam ser revistos de forma a que possam acolher e sancionar os princípios e violação dos deveres que forem assumidos. O estatuto remuneratório dos dirigentes deve obedecer aos mesmos princípios de valorização e transparência propostos para os técnicos superiores, devendo também a sua nomeação ser mais selectiva, impondo-se qualificações adequadas e fazendo depender a renovação do mandato de uma criteriosa avaliação do trabalho efectuado e pautando se pela competência, pela qualificação e pela responsabilidade.

Nos critérios para a avaliação do desempenho dever-se-ia ter também incorporar o grau de envolvimento e participação do funcionário nos processos de desburocratização e simplificação legislativa.

A reforma salarial tem que estar associada a uma forte intervenção na área dos recursos humanos, procurando a contenção dos custos e o estímulo à maior qualificação dos efectivos. É prioritário encontrar mecanismos que permitam a saída dos funcionários identificados como não essenciais, em especial, pelo seu reflexo a curto prazo, através de incentivos à aposentação. No sistema actual a pensão significa uma perda significativa de rendimentos, o que à partida dificulta esta acção, agravado pela grande indisciplina no trabalho e a uma quase inexistência de avaliação do desempenho. O estímulo à aposentação passa forçosamente pela afectação/alocação de meios financeiros específicos para este fim, de forma a oferecer indemnizações motivadoras, sendo 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.

A política salarial proposta privilegia os salários de base através da clarificação e valorização da 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, sem que se confunda a revalorização salarial com o estímulo financeiro à deslocalização dos quadros, o qual é matéria de uma política de reorganização territorial e administrativa.

No quadro desta política o Governo decidirá, por fases, as estruturas locais a criar, os poderes a delegar, a sua dimensão dessas estruturas e os mecanismos para preenchimento dos quadros, bem como a política de incentivos à mobilidade dos efectivos. Ou seja, o crescimento da Administração Pública ao nível local não implica crescer globalmente, uma vez que este crescimento reduz a carga de trabalho dos serviços centrais, deixando disponíveis os funcionários que as asseguravam. O incentivo à deslocação deve ser acumulável com o regime salarial e de desenvolvimento profissional dos funcionários dos serviços centrais. Esses incentivos financeiros não são atribuídos nem à pessoa nem à função, mas à localização do posto de trabalho. A compensação monetária não constitui o único factor que afecta a deslocalização de pessoal qualificado, devendo ser complementado com condições de acomodação adequada, transporte, comunicações e oportunidades de ensino.

Os estudos de Análise Funcional e Planos de Reestruturação realizados ou em finalização constituem um potencial importante para a implementação da política salarial; em particular, por identificarem as funções e produção de serviços que poderiam ser desempenhados com maior "money of value" por organismos privados ou com total ou parcial autonomia financeira.

O MINAG encontra-se num estágio avançado na implementação das medidas de reestruturação. A Análise Funcional do MINAG apontou para a necessidade da

redução de trabalhadores, constituindo um exemplo prático, em particular na execução do Programa de Aposentações e Desvinculação Voluntária.

Um dos programas desenvolvidos para a sua concretização foi o engajamento num programa de acção visando a aplicação de medidas encorajadoras da aposentação dos funcionários, por fases. O MINAG preparou um Manual, onde define os critérios e condições de elegibilidade ao Programa, e que constitui um guia orientador dos funcionários dos órgãos de Recursos Humanos das unidades orgânicas internas encarregues de dar sequência aos respectivos processos. Refira-se que o programa é aplicável apenas aos funcionários elegíveis mas com qualificações académicas abaixo de nível médio; no caso dos contratados fora de quadro, com prioridade para os que não reúnem condições de integração em lugar do quadro. Um dos alertas feitos é a necessidade de as reformas previstas na agilização do processo de pensões serem realmente implementadas, permitindo a agilização do processo administrativo até a obtenção do Despacho de Desligação.

É fundamental o estabelecimento de um Plano de Acção para Implementação da Nova Política Salarial, em que se poderiam destacar, em resumo, algumas das principais acções e tarefas técnicas:

Na Política Salarial

- Sistema de informação
- Controlo de novas admissões
- Congelamento de remunerações que crescem 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.

Nas Medidas Associadas à Política Salarial

- O processo de desconcentração administrativa deverá ser apoiado pela definição de adequados incentivos à mobilidade territorial
- Estímulo à aposentação antecipada selectiva e controlada
- Carta de Ética: "Uma Nova Atitude"

Na Avaliação do Desempenho

- 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

Relativo à Liderança e Responsabilidade

- 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

Na Gestão Orçamental

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 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.

Relativo á 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 organizados e os conteúdos funcionais sejam bem definidos.

No Combate ao Burocratismo e ao Desperdício

- Reforçar a campanha nacional de combate ao burocratismo, envolvendo os dirigentes e premiando os funcionários que desenvolvam ou sugiram boas práticas de simplificação

Algumas tarefas técnicas imediatas deveriam ser desenvolvidas, nomeadamente:

- 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

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	1
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 ENQUADRAMENTO DA REFORMA SALARIAL NA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO	13
1.2 TORNAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÁGIL, COMPETITIVA E MODERNA	15
2 VISÃO ESTRATÉGICA E ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	16
2.1 PRINCÍPIOS ESSENCIAIS DA ESTRATÉGIA SALARIAL	16
2.2 LINHAS ESTRATÉGICAS DA REFORMA SALARIAL.....	16
2.3 EIXOS PRIORITÁRIOS E COMPONENTES DA NOVA POLÍTICA SALARIAL.....	17
2.4 VISÃO DA POLÍTICA SALARIAL E MISSÃO DA REFORMA	19
2.5 ETAPAS DA REFORMA SALARIAL PARA O PERÍODO 2006-2015.....	20
2.6 ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DA POLÍTICA SALARIAL	21
2.7 PLANEAMENTO E GESTÃO DO EFECTIVO DE FUNCIONÁRIOS.....	21
2.8 ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DA POLÍTICA SALARIAL ACTUAL.....	23
3 PRIORIDADE PARA A COMPETITIVIDADE DAS FUNÇÕES VITAIS	26
3.1 CARREIRAS PROFISSIONAIS VITAIS: QUALIFICAÇÃO E LIDERANÇA	26
3.2 PROMOÇÕES E PROGRESSÕES.....	27
3.3 DIRECÇÃO E CHEFIA	28
3.4 PLANO DE AUMENTO SALARIAL SELECTIVO (PASS)	29
4 HARMONIZAÇÃO E GESTÃO ENTRE O CRESCIMENTO DO EFECTIVO E MELHORIA SALARIAL	31
4.1 LIMITAÇÕES MACROECONÓMICAS DA POLÍTICA SALARIAL ACTUAL	31
4.2 ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DO PLANO SALARIAL (PASS).....	33
5 RACIONALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO	36
5.1 REVISÃO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO E PRINCÍPIOS ÉTICOS	36
5.2 LIDERANÇA E RESPONSABILIDADE	37
5.3 ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DE FUNCIONAMENTO.....	38
5.4 COMBATE AO BUROCRATISMO E AO DESPERDÍCIO	38
6 MEDIDAS ASSOCIADAS E APOIO À MOBILIDADE	38
6.1 RACIONALIZAÇÃO DO PESSOAL EXCEDENTÁRIOS	38
6.2 INCENTIVOS À DESLOCAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA	39
7 PROGRAMA DE REINTEGRAÇÃO DO EFECTIVO DISPENSÁVEL	40
7.1 GESTÃO DE ATRITOS OU EXTINÇÃO DE POSIÇÕES VAGAS NÃO PRIORITÁRIAS.....	40
7.2 REFORMA DOS TRABALHADORES ELEGÍVEIS E REFORMAS ANTECIPADAS	40
7.3 EXTERNALIZAÇÃO DE FUNÇÕES E ACTIVIDADES.....	40
7.4 EXEMPLO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA.....	41
7.5 PLANO DE ACÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA POLÍTICA SALARIAL.....	42

1 Introdução

1 A reforma do Sector Público em Moçambique (adiante designada por reforma da administração pública moçambicana, ou simplesmente APM) é hoje prioridade na agenda do Governo de Moçambique em resposta às crescentes exigências de prestação de serviços públicos de qualidade da parte da sociedade em geral.

2 Nesse contexto, a reforma salarial surge com uma das componentes da reforma da administração pública, com vista a enquadrá-la num modelo de gestão norteado por resultados e política de emprego que premeie o mérito, qualidade e eficácia de resposta às necessidades do cidadão e do tecido empresarial.

3 O presente documento insere-se no âmbito da reforma do sector público visando propor medidas de reforma e alteração dos actuais mecanismos ad hoc de fixação da política salarial na Administração Pública em Moçambique.

4 O documento resulta de estudos diversos realizados nos últimos cinco anos, os quais deram origem ao diagnóstico apresentado à CIRESA em Outubro de 2005 e aos cenários alternativos apresentados e debatidos em 12 de Junho de 2006 pela comissão interministerial de preparação da política salarial, criada pelo Ministério da Administração Estatal (MAE).

5 Este documento contém sete capítulos, incluindo a presente Introdução, que fornece um breve enquadramento da reforma salarial no contexto tanto da reforma do sector público como do desenvolvimento duma administração mais ágil competitiva e moderna.

6 O Capítulo 2 aborda o enquadramento estratégico (missão e etapas da reforma e visão da política) e macroeconómico da política salarial. O Capítulo 3 identifica a prioridade a dar à competitividade das funções vitais (qualificadas e de liderança), com particular referência para a proposta de duas novas carreiras de profissionais, estabelecida na perspectiva da nova cultura de gestão moderna a introduzir pela reforma. O Capítulo 4 apresenta o quadro de harmonização e gestão dos compromissos entre o crescimento da função pública e a melhoria salarial, com destaque para o plano de aumento salarial selectivo (PASS). O Capítulo 5 trata da racionalização, descentralização e desconcentração na função pública. O Capítulo 6 aborda um conjunto de medidas associadas e complementares à política salarial, parte das quais foram no passado utilizadas como substituto e compensação dos salários, nomeadamente os bónus especiais e incentivos não monetários. O Capítulo 7 identifica os aspectos a considerar na reintegração de funcionários dispensáveis, por necessidade de serviço, entrada na reforma, reformas antecipadas, fusão ou mesmo extinção de certos serviços, e externalização de actividades e serviços para outros sectores económicos e sociais.

1.1 Enquadramento da Reforma Salarial na Reforma do Sector Público

7 O desenvolvimento de Moçambique exige uma administração pública norteada por objectivos de serviço ao cidadão e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e disposta de recursos humanos mobilizados e qualificados.

8 A reforma da Administração Pública constitui por isso uma das prioridades da política do Governo, pelos seus impactos na produtividade, na competitividade da

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado.

9 Este processo de reforma e modernização da administração pública teve início em 2000-01, com a criação da Comissão Inter-ministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP), estabelecida pelo Decreto Presidencial n.º 5/2000 de 28 de Março e presidida pela Primeira-Ministra e o lançamento formal da Estratégia Global da Reforma do Sector Público para 2001 a 2011, por Sua Excelência o Presidente da República em Junho de 2001. A CIRESP é responsável pela direcção política para a coordenação, gestão e implementação do programa e tem como órgão de apoio a Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP), criada pelo Decreto do Conselho de Ministros n.º 6/2000 de 4 de Abril, com funções técnicas e de apoio à coordenação.

10 Os objectivos estratégicos constantes na Estratégia Global da Reforma do Sector Público para 2001-2011 definiram cinco áreas principais de intervenção com a finalidade de melhorar a governação e administração do Estado Moçambicano: 1) Racionalização/descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços públicos; 2) Formulação e monitoria de políticas públicas; 3) Profissionalização e melhoria das condições de trabalho dos funcionários públicos; 4) Gestão financeira e orçamental do Estado e prestação de contas; e 5) Boa governação e o combate à corrupção.

11 Neste contexto, a reforma salarial na Administração Pública tem em vista converter-se num factor de mudança importante em dois sentidos. Por um lado, a política salarial representa 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.

12 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.

13 Os diagnósticos realizados sobre a experiência de execução da 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.

14 Primeiro, os problemas actuais da política salarial na APM decorrem de medidas anteriores e sobretudo mecanismos ad hoc 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.

15 Segundo, a reforma salarial só poderá ter sucesso e sustentabilidade se for devidamente inserida no contexto mais amplo de três áreas fundamentais:

- Gestão orçamental,
- Gestão dos recursos humanos, e
- Organização racional das estruturas.

16 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.

1.2 Tornar a Administração Pública Ágil, Competitiva e Moderna

17 A 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.

18 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.

19 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.

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

21 Neste contexto, a formulação e implementação duma estratégia de política salarial de médio prazo para a APM constitui uma prioridade e urgência importante, por causa do seu papel condicionante da acção da Estado, nomeadamente através dos conhecimentos, das competências, atitudes e comportamentos dos trabalhadores públicos. Por isso, a estratégia de reforma salarial deve harmonizar-se directamente com a estratégia de modernização da Administração Pública. Esta não conseguirá modernizar-se se não dispuser de **peçoal qualificado, tecnicamente capaz e responsável por e induzir uma mudança de atitudes dos funcionários em prol de maior profissionalismo, competência e qualidade.**

22 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 2005.¹

23 Muitos dos problemas ligados à má prestação de serviços, à inadequação da formulação e da monitoria das políticas e aos níveis baixos (e/ou em declínio) do desempenho estão relacionados, em parte, com o baixo nível de remuneração, com a inexistência de um regime de incentivos apropriado e com a incapacidade do Governo de atrair e reter quadros de gestão, profissionais e técnicos devidamente qualificados. Agora que os esforços com vista à reforma da função pública e à melhoria da prestação de serviços conquistaram um lugar de importância, um melhor desempenho no trabalho e a capacitação assumiram também uma maior importância no processo da reforma do sector público.

24 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

¹ "Diagnóstico, visão estratégica e programa de acção", documento preparado para a UTRESP por António Francisco, Francisco Fernandes, Susana Toscano e José Sulemane, Setembro de 2005.

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.

2 Visão Estratégica e Enquadramento Macroeconómico

2.1 Princípios Essenciais da Estratégia Salarial

25 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.

2.2 Linhas Estratégicas da Reforma Salarial

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

- a) 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;
- b) 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;
- c) O aumento da eficiência e qualidade, bem como a redução das despesas, terá que obedecer a uma estratégia de simplificação e desburocratização;
- d) A utilização dos recursos públicos tem que ser criteriosa, pautada por princípios de rigor, transparência, eficiência e responsabilidade;

-
- e) 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;
 - f) O desenvolvimento de aptidões de liderança, associadas à responsabilização, é parte integrante da mudança qualitativa na Administração Pública.

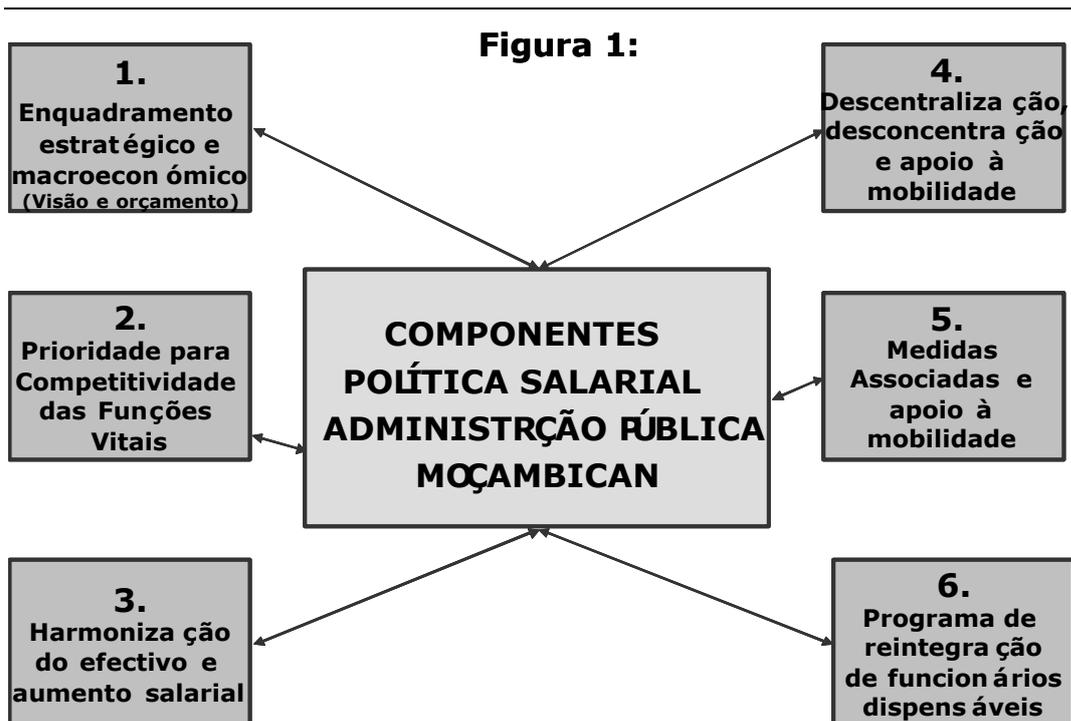
2.3 Eixos Prioritários e Componentes da Nova Política Salarial

27 Para a concretização dos objectivos identificados, a política salarial deve destacar oito eixos prioritários de acção:

- 1) A Questão Valorização Salarial
- 2) Gestão orçamental viável e sustentável a longo prazo
- 3) Revisão do sistema de avaliação do desempenho e princípios éticos
- 4) Liderança e responsabilidade
- 5) Estrutura organizativa e de funcionamento
- 6) Combate ao burocratismo e ao desperdício
- 7) Valorização e formação dos recursos humanos
- 8) Medidas associadas à política salarial.

28 A perspectiva estratégica da reforma da APM assenta na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a «gestão por objectivos» como a grande matriz da mudança, ligando-se assim a Administração a objectivos e resultados, bem como a modelos organizativos mais ágeis e flexíveis, maior descentralização e desconcentração de responsabilidades e melhor cooperação entre os serviços. Naturalmente, a adesão dos funcionários aos objectivos do organismo e aos valores do serviço público são factores decisivos quer na reforma quer no desempenho da Administração Pública em geral.

29 A nova política salarial integra seis componentes principais representadas na Figura 1, as quais constituem os pilares da aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da reforma salarial, permitindo que o presente documento se converta num instrumento de coordenação operacional das iniciativas de reforma salarial a nível de todos os organismos públicos.



30 O Capítulo 2 aborda o enquadramento da política salarial em termos estratégicos (missão e etapas da reforma e visão da política) e orçamentais, que tem de ser compatibilizada com o sistema político que procura promover um *Estado de Direito*, assente em princípios de boa governação, revisão e racionalização das estruturas, tamanho e do funcionamento do governo e da administração pública.

31 O Capítulo 3 concretiza a prioridade para a competitividade das funções vitais (qualificadas e de liderança), com particular referência para a proposta de duas novas carreiras de profissionais qualificados públicos, estabelecidas segundo critérios rigorosos, transparentes e competitivos na definição das formas operativas de acesso, vinculação, promoção e progressão, traduzidas em remuneração competitivas e atractivas, mas dependentes do desempenho e resultados concretos, em vez de critérios subjectivos, procedimentos obsoletos de rotina.

32 O Capítulo 4 apresenta o quadro de harmonização, através do plano de aumento salarial selectivo (PASS) destinado ao pessoal de gestão, profissional e técnico, com a racionalização do efectivo de funcionários. O quadro apresentado foi escolhido na base dos dados disponíveis e da comparação de diversos cenários comparativos, incluindo cenários que mostram as implicações da manutenção da actual política salarial, as implicações duma tentativa de aplicação da legislação sobre as carreiras dos profissionais públicos (promoções e progressões), e os efeitos da compensação da admissão de funcionários qualificados pela redução de trabalhadores dispensáveis, por diversas causas (reforma, falta de enquadramento nas qualificações necessárias, fusão ou mesmo extinção de certos serviços, entre outros aspectos).

33 O Capítulo 5 trata da descentralização e desconcentração na função pública, com destaque para o incentivo à mobilidade, tanto da Cidade de Maputo para outros centros urbanos do País como para directamente para as Administrações Distritais.

34 O Capítulo 6 aborda um conjunto de medidas associadas e complementares à política salarial, parte das quais foram no passado utilizadas como substituto e compensação dos salários, nomeadamente os bónus especiais e incentivos não

monetários. A análise da experiência anterior mostra que os complementos monetários e não-monetários ao salário poderão desempenhar um papel fundamental na melhoria das condições, atracção e retenção de funcionários indispensáveis à função pública. Porém, tais medidas devem complementar e não substituir a fixação de remunerações adequadas e competitivas dos funcionários.

35 O Capítulo 7 identifica as prioridades e vias principais para a reintegração de funcionários dispensáveis, por necessidade da própria Administração Pública, incluindo a reforma de funcionários que já deviam estar reformados, reformas antecipadas, fusão ou mesmo extinção de certos serviços, entre outros aspectos.

2.4 Visão da Política Salarial e Missão da Reforma

36 A visão estratégica da política salarial deve contribuir para uma maior concretização do modo como se vai cumprir a reforma. A proposta de definição de visão da reforma salarial é a seguinte:

A visão da política salarial na Administração Pública em Moçambique é contribuir para a melhoria em simultâneo dos serviços públicos (satisfazendo as necessidades dos cidadãos) e as aspirações dos funcionários, através de um conjunto de novas práticas que melhore a eficácia, eficiência e equidade do Estado Moçambicano na sua função reguladora e factor de coesão social e unidade nacional.

37 A definição de uma missão para a política salarial 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 da reforma em causa, para o que se possa partir de um referente base que sirva com "guia" para o desenvolvimento do trabalho e aperfeiçoamento na sua formulação. Assim, a proposta da definição da missão da reforma salarial é a seguinte:

A missão da reforma da política salarial é assegurar que entre 2006 e 2015 a Administração Pública em Moçambique se consolide como um factor de desenvolvimento económico e social da economia nacional, através de mecanismos politicamente coerentes e tecnicamente harmonizados num quadro macroeconómico, financeiramente viável e sustentável a longo prazo.

2.5 Etapas da reforma Salarial para o Período 2006-2015

38 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 II).

39 Este processo de mudança de cultura administrativa não é fácil, mas a especificação do conteúdo de cada fase, sobretudo da Fase I, é decisiva e deve ser mais especificada imediatamente após a aprovação do documento da política salarial. O Quadro 1 sumariza os aspectos principais da política de gestão que deverão associar-se à execução da reforma salarial.

Tabela 1: Fases Principais da Reforma Salarial, 2006-2015	
FASE I 2006-2010	FASE II 2011-2015
TRANSIÇÃO E MUDANÇA NA CULTURA ADMINISTRATIVA	CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO POR RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> •Alteração da cultura administrativa actual orientada para o cumprimento de procedimentos e actividades apenas, sem clareza dos objectivos e satisfação do cidadão •Transição para um novo modelo guiado por objectivos virados para 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 • Sensibilização, formação e preparação dum sistema de rotinas e procedimentos para avaliação dos desempenhos 	<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

40 A chave para o sucesso da reforma salarial encontra-se na oposta e investimento 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.

41 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.

42 A nova política gestonária 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.

2.6 Enquadramento Orçamental da Política Salarial

43 O enquadramento macroeconómico da política salarial operacionaliza-se através da execução orçamental, que deve ser compatibilizado com o sistema político prevalecente, assente em princípios de boa governação, revisão e racionalização das estruturas, tamanho e do funcionamento do governo e da administração pública.

44 Dois ajustamentos principais são indispensáveis e necessários para que a reforma salarial se concretize com sucesso:

- a) Gestão e controle actualizado do efectivo de funcionários, através dum sistema de registo de entradas e saídas actualizado;
- b) Definição de um enquadramento macroeconómico de médio e longo prazo que priorize a gestão do ciclo económico sobre a gestão administrativa, política e burocrática de curto prazo, com vista a actualizarem-se as remunerações salariais segundo critérios realistas e com base no desempenho, bem como os números reais (de funcionários em serviço, custos de funcionamento contratuais e outros gastos), em vez do sistema orçamental incrementalista sobre as verbas do ano anterior até aqui aplicado.

2.7 Planeamento e Gestão do Efectivo de Funcionários

45 Dados precisos e actualizados sobre funcionários públicos, seu número e composição 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 salários, realmente pago, persistem dúvidas, se bem que neste último caso, particularmente sobre o fundo de salários efectivamente pago, por via de despesa corrente do OE, existem mais certeza sobre os montantes pagos, através de órgãos centrais e provinciais.

46 O desconhecimento do efectivo de funcionários actualmente existente constitui um sério constrangimento, em termos de programação, avaliação do impacto financeiro e de gestão das medidas e melhorias a introduzir. Para que este problema possa ser resolvido será preciso determinação, acção, empenho e disciplina.

47 Neste contexto, para que a nova reforma salarial tenha sucesso, é indispensável implementar acções com vista a melhorar a situação relativamente aos seguintes aspectos sobre o efectivo de trabalhadores (tamanho do efectivo, composição por idades e sexo, nível de formação e qualificação profissional e técnica):

- a) Actualização do sistema de informação para a gestão do efectivo de funcionários públicos. É urgente que o sistema geral de recursos humanos (SGRH) do MAE seja actualizado e articulado com o sistema de pagamentos do Ministério das Finanças.
- b) 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.
- c) A má imagem da Administração Pública deriva da fraca eficiência, baixa produtividade dos seus trabalhadores e da má qualidade dos serviços prestados. Esta imagem tem sido sucessivamente reportada pelos

cidadãos, tanto no último processo eleitoral como em estudos às percepções da população e encontros da "Presidência Aberta", em que os cidadãos apresentam evidências relacionadas com o fraco profissionalismo, a lenta tramitação dos documentos, o baixo desempenho da burocracia pública, entre outros aspectos.

- d) Parte dos problemas agudos actuais, têm a ver com aspectos organizativos e administrativos imediatos, enquanto outros poderão persistir por muito mais 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.
- e) Esta imagem relaciona-se com 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).
- f) 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.
- g) A predominância excessiva de pessoal pouco qualificado consome os recursos existentes para salários e impede que se desenvolvam práticas administrativas eficazes e de qualidade. 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.
- h) 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.
- i) A evolução do índice dos salários reais das funções na Administração Pública, num período longo indica que o padrão de vida dos funcionários registou um desempenho negativo, mas tal situação foi substancialmente invertida a partir de meados da década de 90, pelo menos para algumas das funções da APM.
- j) Mas a experiência passada revela ser muito difícil competir, pela via apenas do aumento salarial selectivo, sem que outras medidas de mudança da cultura de gestão administrativa, práticas e mentalidades.
- k) Os dados disponíveis sobre a composição profissional, por idade, sexo e formação profissional e académica, revelam que o actual efectivo possui cerca de 50% de pessoas em cargos de chefia e direcção com nível básico e sem os requisitos de formação académica e profissional para ocupação dos cargos e funções presentemente ocupados.

2.8 Enquadramento orçamental da Política Salarial Actual

48 A política salarial é fixada em conformidade com Orçamento do Estado (OE) elaborado anualmente pelo Governo de Moçambique, na base do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o qual constitui também a base de elaboração do PARPA II. O CFMP proporciona a base analítica e estatística para estimar o envelope do fundo de salários na APM, num horizonte temporal médio até 2010, complementado com projecções preliminares até 2015.

49 O quadro orçamental em que assenta a política salarial apresentado neste documento deriva da consideração e reflexão detalhada a um conjunto de dez cenários alternativos, simulados e debatidos preliminarmente.² Em termos gerais, o quadro macroeconómico base, resumido na Tabela 2, toma em consideração **doze constatações e 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 Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o qual constitui também a base em que assenta o PARPA II e o actual planeamento económico e social em Moçambique.

Tabela 2: Projecções de Indicadores Macroeconómicos no Período 2005-10 e Projecção Preliminar até 2015								
	2005	2006	2008	2010	2015	Média (2005-10)	Acumulado (2005-10)	
PIB Nominal (mdc)	153.041	180.831	236.408	300.506	545.435			
(tva %)	14,6	18,2	13,1	12,7	12,7	14,5%	87%	
Crescimento acumulado (2005=1)	1,00	1,18	1,54	1,96	3,56			
PIB real (mdc)	68.581	73.999	84.721	96.998	136.044			
(tva %)	7,7	7,9	7,0	7,0	7,0	7,3%	44%	
Fundo de Salários Global Nominal (mdc)	10.691	13.345	18.158	23.779	44.911			
(tva %)	17,2	24,8	14,9	14,3	13,2	17,4%	104%	
No de funcionários	152.580	162.375	182.375	202.375	252.375			
(tva %)	12,6	6,4	5,8	5,2	4,1	6,9%	42%	
Índice de Inflação (2005=1)	1,0	1,1	1,3	1,4	1,8			
Fundo de Salários Global a preços de 2005 (mdc)	10.691	12.187	14.521	17.128	24.997			
(tva %)		13,99	8,71	8,52	7,47	9,9%	50%	
Fundo de Salários per capita a preços de 2005 (em 10³)	70.066	75.052	79.622	84.635	99.048			
(tva %)		7,1	2,7	3,2	3,2	3,9%	19%	
Fundo de Salários a preços de 2005 (em milhões de USD)	463,6	528,4	629,7	742,7	1.084,0			
(tva %)		13,99	8,71	8,52	7,47	9,9%	50%	

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). Este limite ou tecto salarial do envelope salarial da APM impõe

² O quadro salarial baseia-se na consideração de vários cenários apresentados nos seguintes estudos: "Recomendações para uma estratégia de reforma salarial a médio prazo em Moçambique", preparado para a UTRESP por Bernard Myers, Maio 2004; "Proposta duma política de melhoria salarial viável e sustentável: opções e cenários alternativos", preparado para a UTRESP por Antonio Francisco, José Sulemane e Francisco Fernandes, Maio 2006.

constrangimentos fortes nas despesas públicas e satisfação das necessidades de curto e médio prazo. Porém, um dos principais motivos para a presente reforma é garantir que o actual fundo salarial seja gerido com racionalidade e eficiência, de forma a garantir que a longo prazo o crescimento e melhoria do padrão de vida dos funcionários públicos sejam reais e correspondentes ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real do País.

4. 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.
5. Com base no CFMP, a projecção do aumento do fundo de remunerações na corrente década é 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).³
6. O aumento do fundo salarial atrás referido baseia-se no pressuposto que o efectivo de trabalhadores na APM rondava os 152,6 mil funcionários em 2005, prevendo que o mesmo aumentaria em aproximadamente 100 mil funcionários até 2015. Contudo, esta projecção corresponde ao cenário de base, tomando em consideração a actual política salarial implícita e sem considerar ainda a nova política de reforma salarial que o presente documento preconiza.
7. 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, por outro. 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.
8. 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. **Mesmo a melhoria da qualidade da Administração Pública e a admissão selectiva para as funções qualificadas** identificadas como prioritárias e mais relevantes para a melhoria da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, só podem ser viáveis e sustentáveis a longo prazo se forem compensadas por um congelamento de salários e de admissões nas restantes funções das carreiras normais e sobretudo dos níveis não qualificados.
9. À primeira vista, a redução do efectivo numa Administração Pública relativamente pequena, quando comparada com o tamanho da população moçambicana (cerca de 20 milhões de habitantes em 2006) e a imensidão das necessidades e tarefas a realizar afigura-se paradoxal e contraditória. Porém, para que a comparação entre as necessidades potencial e geral e a oferta efectiva possa ser realista e adequada, é preciso tomar em consideração também a questão da viabilidade e da sustentabilidade, a médio e longo prazo.

³ Muitas vezes confunde-se o significado de bilião ou *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). 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 e europeia significa 1 000 000 000 000, ou seja, 10^{12} . Assim, neste documento, o bilião significa 10^{12} , enquanto o *billion* em USD na terminologia dos EUA corresponde ao que em português se designa por "mil milhão", ou 10^9 .

10. 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.
11. 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 duradoiras, estabilizadoras e equilibradas a longo prazo.
12. De forma simples e resumida, a Administração Pública em Moçambique só pode aspirar a uma modernização efectiva se as reformas originarem mudanças efectivas na composição e qualificação profissional dos funcionários, com vista a aumentar a sua capacidade, qualidade e eficácia de resposta.

50 Para que a definição da política salarial assente num enquadramento macroeconómico de médio prazo, que gere um sistema viável e sustentável a longo prazo, a elaboração do OE terá de partir de estimativas do nível sustentável das receitas fiscais, fixação de tectos rígidos às despesas públicas totais, incluindo todos os seus níveis (central, provincial e distrital).

51 Presentemente, este tipo de exercício enfrenta inúmeras dificuldades, pelas seguintes razões: 1) Desconhecimento do número exacto de funcionários em serviço; 2) Desarticulação entre o processo de negociação da actualização do salário mínimo, através da concertação social entre sindicatos, empregadores e o Governo, e o ciclo orçamental anual; 3) Dificuldade de distinção entre as despesas que resultam de decisões anteriores e as despesas destinadas à manutenção do nível de actividade estimadas segundo critérios reais (isto é, tendo em conta o número de funcionários em serviço, os custos de funcionamento contratuais, os gastos com os investimentos em curso, etc.) em vez do simples acréscimo sobre as verbas do ano anterior.

52 Para que a política salarial e, de forma mais genérica, o orçamento de despesas públicas deixe de se basear no método incrementalista que caracteriza o actual sistema, é preciso que o Ministério das Finanças constitua base de dados sobre os gastos dos diferentes serviços que permitam objectivamente e em termos comparativos os seus custos de funcionamento, levando à fixação de metas realistas.

53 Este exercício deve ser complementado com a fixação de critérios relativos à atribuição do eventual remanescente (ou dos necessários cortes), segundo as prioridades do Governo. A implementação das disposições acima referidas, para além de disciplinar e orientar a actividade do Governo e outros intervenientes no processo político e económico, visam reduzir o recurso a decisões e mecanismos ad hoc, incluindo por vezes o recurso a *lobbies* sindicais, patronais ou de outro tipo.

3 Prioridade para a Competitividade das Funções Vitais

3.1 Carreiras Profissionais Vitais: Qualificação e Liderança

54 O Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 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.

55 Apesar desta institucionalização, a partir de 1985 a situação das carreiras profissionais passou a depender mais da iniciativa dos órgãos centrais do Estado em regulariza-las, de acordo com as circunstâncias e não da formalidade legal. Isto conduziu à crescente ausência de uma coordenação correcta, sistemática e transparente 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, mantendo-se todos os inconvenientes daí decorrentes, para uma correcta gestão de recursos humanos e de uma política salarial justa.

56 Com o objectivo de correcção desta experiência, o Decreto n.º 41/90 de 29 de Dezembro, eliminou 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 um total de 69 níveis salariais.

57 No entanto, embora se reconhecesse a importância deste sistema de carreiras e remuneração, determinadas inadequações mantiveram-se nas carreiras profissionais criadas pelo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, nomeadamente quanto à evolução profissional do funcionário obrigar à obtenção de nível superior 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.

58 Assim, o Decreto n.º 64/98, de 3 de Dezembro, criou um novo Sistema de Carreiras e Remuneração (SCR) que se propunha ser adequado à evolução da sociedade e da economia, estabelecendo os princípios e regras da sua organização e estruturação. De acordo com o referido SCR as carreiras profissionais são:

Verticais, quando integram classes ou categorias com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigências, complexidade e responsabilidade e a evolução do funcionário se faz por promoção;

Horizontais, quando integram actividades profissionais com o mesmo conteúdo funcional cuja evolução se faz por progressão;

Mistas, quando combinam características das carreiras verticais e das horizontais.

59 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.

60 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.

61 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.

62 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.

63 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.

64 Porém, a experiência de implementação do SCR não logrou a eficácia e eficiência esperada nos serviços da Administração Pública.

3.2 Promoções e Progressões

65 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.

66 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.

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

68 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.

69 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.

70 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.

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

3.3 Direcção e Chefia

72 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.

73 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.

74 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.

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

76 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.

3.4 Plano de Aumento Salarial Selectivo (PASS)

77 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.

78 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 premissas anteriores, propõe-se a seguinte acção prioritária, no âmbito da reforma salarial.

79 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.

80 Após avaliação criteriosa das alternativas e possibilidades orçamentais disponíveis, o Governo considera que, no âmbito da reforma salarial a implementar até ao fim da corrente década, é possível implementar o seguinte **plano de aumento selectivo salarial (PASS)**:

1. O Governo adoptará uma estrutura salarial alvo a médio prazo, referente ao período compreendido entre os Anos Fiscais 2007 e 2010;
2. Controle das novas admissões, para funções não qualificadas, congelando-se já no ano 2007 e 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.

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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 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. Anualmente uma percentagem de funcionários superiores e médios poderá concorrer a uma nova carreira profissional (NCP), estabelecida segundo critérios de progressões e promoções simplificados e que corrigidos relativamente ao sistema actualmente em vigor;
5. Criação de uma nova carreira especial para quadros superiores, com salário base médio mensal no primeiro ano não superior a 50 milhões de Meticais per capita, mas que deverá valorizar progressivamente, tendo como referência à competitividade de funções equiparáveis no sector privado.
6. Criação de uma nova carreira especial para quadros médios, com salário base médio mensal no primeiro ano não superior a 25 milhões de Meticais per capita, mas que deverá valorizar progressivamente, tendo como referência à competitividade de funções equiparáveis no sector privado.
7. A estrutura e classificação interna das duas novas carreiras profissionais deve ser especificada, no prazo de 30 dias após a aprovação do presente documento;
8. A valorização progressiva na nova carreira profissional 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.
9. Os funcionários das carreiras normais e em vigor terão direito ao mesmo salário básico e suplementos que é actualmente praticado. A estrutura salarial para cada ano fiscal será estabelecida no programa da reforma salarial a médio prazo.
10. 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 atractiva 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.
11. Como normas de transição deverá acautelar-se o acesso prioritário dos actuais funcionários que detenham as qualificações exigidas, adoptando-se também o método da candidatura. 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 em conta nomeadamente 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.

4 Harmonização e Gestão entre o Crescimento do Efectivo e Melhoria Salarial

81 Este Capítulo 4 apresenta o quadro de harmonização do aumento salarial selectivo (ASS) destinado ao pessoal de gestão, profissional e técnico, com a racionalização do efectivo de funcionários. Apesar do futuro não poder ser determinado, nem sequer antecipado com rigor e certeza, na base do conhecimento presentemente disponível, é possível estabelecer uma opção estratégica potencialmente viável e sustentável a longo prazo.

82 O quadro apresentado foi escolhido na base dos dados disponíveis e da comparação de diversos cenários comparativos, incluindo cenários que mostram as implicações da manutenção da actual política salarial, as implicações duma tentativa de aplicação da legislação sobre as carreiras dos profissionais públicos (promoções e progressões), e os efeitos da compensação da admissão de funcionários qualificados pela redução de trabalhadores dispensáveis, por diversas causas (reforma, falta de enquadramento nas qualificações necessárias, fusão ou mesmo extinção de certos serviços, entre outros aspectos).

4.1 Limitações macroeconómicas da política salarial actual

83 Atendendo à fraca qualidade dos dados actualmente disponíveis, as projecções devem ser encaradas com cautela e, à medida que o sistema de informação for melhorando, será preciso actualizar as estimativas actuais. Porém, a partir dos dados actuais, o quadro apresentado seguidamente fornece uma aproximação indicativa para a tomada de decisões sobre a intensidade e ritmo da reforma salarial.

84 Antes, porém, da apresentação do quadro orçamental da nova política salarial, é importante resumir os factores decisivos para a reforma salarial e, em particular, os factores que permitem constatar que a manutenção da política salarial até aqui implementada seria inviável e insustentável a médio prazo. Por outras palavras, adiar a reforma salarial, mantendo os procedimentos e práticas actuais, implicaria o seguinte:

- a) O limite orçamental de fixação do fundo salarial (7,5% do PIB) só poderia ser respeitado se actualização das promoções e progressões nas carreiras profissionais, estabelecidas por Lei, não for cumprida, como não verdade tem acontecido no passado.
- b) Cumprimento com a actual regulamentação sobre as Carreiras e Remunerações (Decreto n.º 64/98), a implicação seria que logo a partir de 2007 o limite de viabilidade financeira seria ultrapassado. Até 2015 seria necessário actualizar as carreiras profissionais de 250 mil funcionários, através dum sistema de carreiras e remunerações (SCR) que é já reconhecido como sendo inadequado, ineficiente e desactualizado.
- c) O esforço monetário que tal processo representaria, com vista a cumprir-se a actual legislação, resultaria numa inviabilidade financeira imediatamente a partir de 2007, estimada em 0,1% do PIB, a qual aumentaria para 0,6% em 2010 e 1,2% em 2015 (Anexo A). A consequência orçamental significaria que actualmente se poderia atingir cerca de 20% das

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

necessidades de remunerações de funcionários não poderiam ser cobertas pelo fundo global salarial que actual se estimada ser possível disponibilizar.

- d) A longo prazo, não é sustentável que a fixação dos salários na Administração Pública se realize fora do ciclo económico, o qual se define pela expansão (retoma) e contracção (recessão) da actividade económica em torno duma trajectória de crescimento tendencial da economia real.
- e) A manutenção das práticas de fixação salarial, assentes em mecanismos *ad hoc*, incluindo o tipo de negociações salariais anuais através da concertação social, conduziria à desarmonia com o ciclo normal de elaboração orçamental que termina com a aprovação do OE de cada ano pela Assembleia da República.
- f) A política salarial continuará a favorecer salário mínimo e posições não qualificadas em detrimento das posições médias e superiores. No ano 2003 o aumento do salário das posições mais baixas foi de 21%, contra um aumento das posições de nível médio de 17% e 14% de aumento para as posições superiores. De igual modo, em 2004, o aumento do salário mínimo foi de 14% para as posições mais baixas contra 7% para as posições superiores.
- g) A experiência passada da gestão salarial mostra que as opções de melhoria salarial dos qualificados por via de incentivos e bónus *ad hoc* não surtem os efeitos desejados, em termos de melhoria de competitividade e melhoria da qualidade do emprego e serviços públicos, se tais opções não forem acompanhadas por uma mudança da cultura e racionalização da gestão administrativa.
- h) Um dos efeitos mais negativos do aumento selectivo salarial que não seja suportado por uma reforma efectiva da função pública, é perversão do sentido de igualdade e equidade entre os cidadãos que o Governo pretende fomentar na sociedade moçambicana.
- i) Constitui prioridade do Governo fomentar a igualdade e equidade entre os cidadãos, em vez dum igualitarismo política, económica e financeiramente insustentável. A transição para um sistema de transparência salarial geral, segundo critérios de qualificação e de desempenho, precisa de ser realizada de forma gradual e à medida que a economia cresce e fortalece.
- j) Nesta perspectiva, uma nova política salarial deve introduzir e fomentar 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 em geral e, assim, assegurar a diminuição das desigualdades sociais e regionais.
- k) Com base no actual sistema de selecção dos beneficiários de aumentos salariais selectivos dificilmente poderá basear-se no mérito do funcionário, nem tão pouco transparente e justo. Os suplementos salariais são anómalos, por duas razões. Por um lado, não proporcionam uma relação eficiente com os gastos que o Estado consegue suportar a médio prazo; por outro lado, não assegura ao funcionário um salário de base adequado para garantir uma reforma condigna.
- l) Compete ao Governo assumir as suas responsabilidades perante os seus empregados com antecipação e segurança que todos os funcionários em serviços recebam efectivamente os salários previstos nos seus contratos. No entanto, seria inteiramente insustentável para o Estado tentar corrigir as eventuais distorções subitamente integrando, por exemplo, todos os suplementos na grelha salarial actual e converte-los no respectivo índice.
- m) Esta opção não é adequada, sustentável e, por isso, aconselhável para a reforma salarial. Tal opção tornaria adquiridos todos os benefícios

anteriormente estabelecidos, com os respectivos reflexos no direito a aposentação, e seria politicamente insustentável evitar a sua generalização por efeito de arrastamento, pelo menos em situações congéneres.

- n) O aumento da despesa pública 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.
- o) 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 sem critério e incontrolável o aumento da despesa pública.

4.2 Enquadramento orçamental do Plano Salarial (PASS)

85 A implementação do novo plano, daqui em diante abreviado pela sigla PASS, resultará em alterações no CFMP actualmente em uso e, conseqüentemente, também no OE para o período 2006-2010.

86 O impacto orçamental da criação das novas carreiras deverá ser compensado pelo conjunto de medidas complementares de externalização, fusão ou extinção de certos serviços e funções e racionalização do actual efectivo, mudança da cultura de gestão administrativa, entre outros aspectos.

87 As novas carreiras deverão ser preenchidas, por um lado, por funcionários já existentes na APM, mas que deverão ser reconvertidos para as actuais carreiras, na base das habilitações superiores ou médias, e outros critérios rigorosos, como seja a admissão por concurso, dum número a definir anualmente. Por outro lado, considera-se a necessidade de novas admissões até 20% de novos trabalhadores, mas unicamente na carreira para qualificações superiores.

88 Dos cerca de 6000 funcionários com nível superior ou equivalente, actualmente existentes, considera-se que 20% poderão qualificar-se para nova carreira especial. Como não se pode passar os 1200 funcionários de uma só vez, considera-se que o mais prático é que em cada ano 10% dos 1200 passem para a nova carreira especial.

89 O impacto orçamental da criação das duas novas carreiras encontra-se resumido na Tabela 3 e nas Figuras 1 e 2. Como se pode observar a harmonização das admissões de funcionários qualificados e da retirada de funcionários dispensáveis permite introduzir-se as carreiras especiais novas e manter a viabilidade e sustentabilidade financeira com o CFMP.

90 Em termos de efectivo de funcionários, a reforma permite que as admissões em sectores prioritários e de pessoal qualificado, tanto nas carreiras normais como nas carreiras especiais, é compensada com a saída de funcionários não qualificados, ou mesmo com alguma qualificação mas que por razões de serviço sejam dispensáveis.

91 Assim, em vez do efectivo aumentar até 2010 a uma taxa média anual de 5,8%, com a aplicação da reforma do sector público e, em particular, a reforma salarial, a taxa de crescimento do efectivo de ser de apenas 2,5% ao ano. Esta

UTRESP

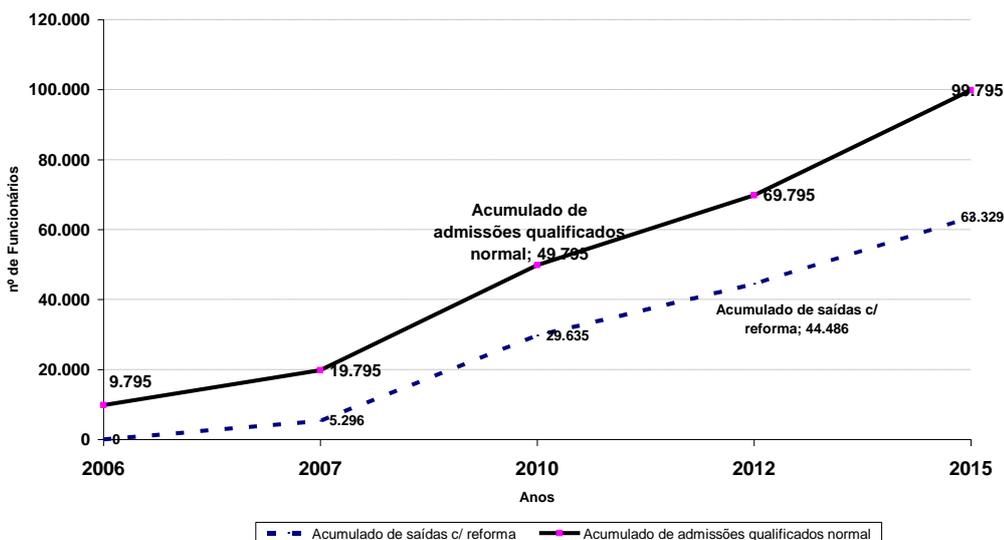
POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

evolução é graficamente ilustrada no gráfico da Figura 1, no qual se projecta que, ao longo da próxima década, o acumulado de admissões de trabalhadores em sectores prioritários e funções qualificadas atinja um total de quase 100 mil trabalhadores, contra um efectivo dispensado no mesmo período aproximadamente 63 mil trabalhadores.

Tabela 3: Quadro Orçamental Derivado da Reforma Salarial e Plano de Aumento Selectivo de Salários da Administração Pública, Moçambique 2006-2015

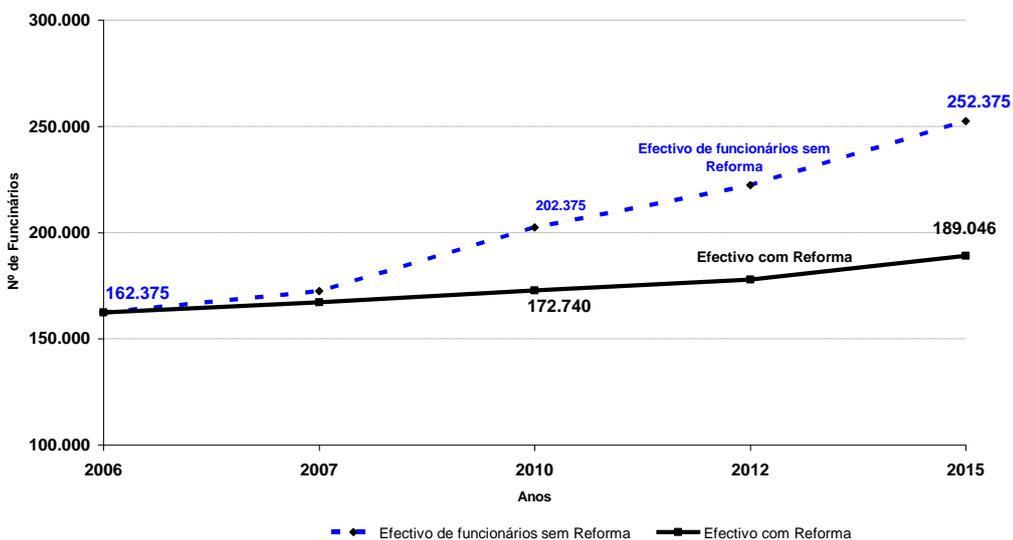
	2005	2006	2007	2010	2012	2015	Média (2006-10)	Acumulado (2006-10)
PIB (nominal; mdc)	153.041	180.831	208.970	300.506	381.425	545.435		
PIB real	68.581	73.999	79.179	96.998	111.053	136.044		
Taxa de crescimento real (%)	7,7	7,9	7,0	7,0	7,0	7,0	7,3%	44%
Deflador (%)	6,4	9,5	8,0	5,3	5,3	5,3		
Inflação:								
Média	6,4	9,5	8,0	5,3	5,3	5,3		
Total Despesas com Pessoal (mdc)	10.691	13.345	15.747	22.645				
Projectão de Nº de funcionários com RAP (início do ano)	135.482	152.580	157.079	162.740	167.889	179.046		
Novas admissões	17.098	9.795	10.000	10.000	10.000	10.000	9.959	49.795
Educação	11.128	5443	5500	5500	5500	5500		
Saúde	1.395	1767	1800	1800	1800	1800		
Justiça		507	500	500	500	500		
Segurança e Ordem Pública		1000	1000	1000	1000	1000		
Outros	4.575	1078	1200	1200	1200	1200		
No de funcionários no fim do ano com RAP	152.580	162.375	167.079	172.740	177.889	189.046		
Taxa de crescimento anual		6,4%	2,9%	1,1%	1,6%	2,3%	2,5%	12,7%
<i>dp promoções</i>	27.315	27.819	28.625	29.595	30.477	32.388		
<i>dp aguardando certificação oficial</i>		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000		
<i>Novos- Classe Especial "Superior" (salario médio mensal)</i>			57.110	71.987	83.952	105.731		
<i>Novos- Classe Especial "Médio" (salario médio mensal)</i>			28.555	35.993	41.976	52.866		
<i>Novos Efectivos Classe Especial</i>			100	100	100	100		
<i>Novos Efectivos Classe Especial - Existentes</i>				300	500	800		
<i>Reconversão para Classe Especial:</i>								
<i>Efectivo Reconvertido por ano</i>			120	120	120	120		
<i>Médio</i>			60	60	60	60		
<i>Superior</i>			60	60	60	60		
<i>Efectivo Reconvertido acumulado</i>		0	120	480	720	1.080		
<i>Médio</i>			60	240	360	540		
<i>Superior</i>			60	240	360	540		
Projectão de Nº de funcionários sem RAP (fim do ano)	152.580	162.375	172.375	202.375	222.375	252.375		
		6,4%	6,2%	5,2%	4,7%	4,1%	5,8%	29,1%
Nº acumulado do efectivo dispensável com a reforma	0	0	5.296	29.635	44.486	63.329		69.853
Nº acumulado de admissões na carreira normal qualificada		9.795	19.795	49.795	69.795	99.795		49.795
Balanco de entradas e saídas		9.795	14.499	20.160	25.309	36.466		
Fundo de Salários Global	10.691	13.345	15.759	22.667	28.765	41.122		
<i>Fundo de Salário em % do PIB</i>	6,99	7,38	7,54	7,54	7,54	7,54	7,4%	44,5%
<i>Dados do CFMP (Despesas c Pessoal % do PIB)</i>	6,99	7,38	7,54	7,54	7,54	7,54	7,4%	44,5%
Diferença percentual e intensidade da reforma (%)	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Diferença sobre o limite de viabilidade e sustentabilidade		0%	0%	0%	0%	0%		

Figura 1: Projeção de Admissões de Funcionários Qualificados e de Saídas de Funcionários Dispensáveis, Moçambique 2006-2015



92 Se a reforma se concretizar de acordo com as projecções disponíveis actualmente, como mostra a Figura 2 em 2015 o efectivo total de funcionários poderá ser pouco menos de 200 mil trabalhadores contra os cerca de 252 mil trabalhadores previsto sem considerar a reforma do sector público.

Figura 2: Projeção do Impacto da Reforma no Efectivo da Administração Pública, Moçambique 2006-2015



93 Em resumo, de acordo com os dados reunidos na Tabela 2, para que a viabilidade e sustentabilidade financeira seja assegurada, ao longo da próxima década, o aumento do efectivo qualificado nas duas novas carreiras com salários competitivos deve ser compensado com poupanças resultantes da reconversão e eliminação das posições dos funcionários dispensáveis, 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.

94 A gestão orçamental tem de passar a ser adequada à orientação para objectivos e à responsabilização dos dirigentes na eficiente utilização dos fundos públicos. Em particular, o orçamento deve deixar de ser elaborado 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.

5 Racionalização, Descentralização, Desconcentração

95 Sem uma reforma efectiva da política salarial, devidamente articulada com a reforma da Administração Pública, o sector público em Moçambique não poderá aspirar a tornar-se competitivo, eficaz, útil e relevante para o cidadão.

96 Em termos directos e simples, a reforma do sector público deve, entre outros aspectos, procurar emagrecer o Estado dos nossos dias para que possa ser melhor, maior e mais eficaz e eficiente no futuro.

5.1 Revisão da Avaliação do Desempenho e Princípios Éticos

97 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.

98 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.

99 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.

100 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.

101 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.

102 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.

5.2 Liderança e Responsabilidade

103 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.

104 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.

105 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.

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

107 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.

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

5.3 Estrutura Organizativa e de Funcionamento

109 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.

110 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.

111 Auditoria da folha de salários existente e sua harmonização com um sistema de informação sobre recursos humanos actualizado.

5.4 Combate ao Burocratismo e ao Desperdício

112 O combate à burocracia é uma face muito visível da determinação de melhorar os serviços públicos. O programa de desburocratização e simplificação legislativa, no âmbito da reforma do sector público, deve intensificar-se, designadamente a eliminação de formalidades inúteis e de exigências desproporcionadas, reduza tempos de resposta e imponha o cumprimento dos prazos legalmente previstos.

113 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.

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

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

6 Medidas Associadas e Apoio à Mobilidade

6.1 Racionalização do Pessoal Excedentários

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

1. A reforma salarial terá, como já 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.

6.2 Incentivos à Deslocação e Desconcentração Administrativa

117 Os incentivos à deslocação e desconcentração administrativa incluem:

1. A política salarial, tal como é proposta neste documento, 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 flexibilidade 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 justificados. 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.

6. Embora a compensação monetária seja o principal factor na melhoria do padrão de vida dos funcionários, não constitui o único factor que afecta a colocação de pessoal qualificado fora da Capital do País e, sobretudo, nas Administrações Distritais das áreas rurais. Frequentemente, os Ministérios mencionam a falta de acomodações adequadas, como um dos principais impedimentos, para além da falta de transporte, comunicações e oportunidades de ensino.

7 Programa de Reintegração do Efectivo Dispensável

118 A reforma do sector público e da política salarial terá como consequência entradas e saídas de funcionários na Função Pública de acordo com uma perspectiva estratégica. O projecto de análise funcional em progresso deverá possibilitar a determinação da estrutura adequada para os Ministérios, incluindo uma estimativa do efectivo correspondente.

7.1 Gestão de Atritos ou Extinção de Posições Vagas não Prioritárias

119 Os funcionários dispensáveis devem ser apoiados no processo reintegração em actividades privadas ou serviços externalizados e actividades públicos doutros organismos necessitados. Uma forma de gestão racionalizada é o que se designa por atrito, ou seja a eliminação de posições abandonadas ou posições de fraca prioridade. De acordo com estudos anteriores, o Ministério da Saúde perde no mínimo 2-3% de funcionários por ano (Myers, 2004).

7.2 Reforma dos Trabalhadores Elegíveis e Reformas Antecipadas

120 As poupanças potenciais resultantes das reformas, reformas antecipadas e externalização de serviços podem ser substanciais. Já em 2002-03, a base de dados dos recursos humanos (o Sistema de Informação do Pessoal ou SIP) indica mais de 10 mil em condições de se reformarem. Acredita-se que o número real seja muito maior, porque o SIP não registava o número total de funcionários públicos na folha de salários. Mas tal indicação mostrava que acima de 80% das pessoas em idade de reforma ocupavam funções não qualificadas e não prioritárias (Myers, 2004).

121 Mudanças na regulamentação e procedimentos relativos à reforma, com vista a reduzir a burocracia do processo de reforma.

7.3 Externalização de Funções e Actividades

122 A metodologia prevista para os estudos de Análise Funcional e Planos de Reestruturação realizados ou em finalização estabelecia a necessidade de identificação de funções que pela sua redundância, sobreposição e por não ser vocação do Estado, deveriam ser avaliadas e sugeridos planos de reestruturação visando a sua eliminação. Há que prosseguir com maior determinação nesta matéria, pois constitui um potencial importante para a implementação das medidas

de reforma da política salarial, em particular na retirada de funções e produção de serviços que poderiam ser desempenhados com maior "money of value" por organismos privados ou com total ou parcial autonomia financeira.

123 Em particular, seria possível identificar e impulsionar, as áreas de maior importância e prioridade, onde se deveriam concentrar esforços ao nível nacional para a transição destas funções e serviços para o sector privado ou a constituição ou reforço de organismos autónomos públicos, com incorporação ou integração de funcionários públicos.

7.4 Exemplo do Ministério da Agricultura

124 Um dos sectores que se encontra já num estágio mais avançado na implementação das medidas de reestruturação é o Ministério de Agricultura. Pelo seu interesse como exemplo prático, ilustrativo e exemplificativo de implementação de medidas de reforma, apresentamos sinteticamente as medidas propostas na execução do Programa de Aposentações e Desvinculação Voluntária, nesse sector.

125 A Análise Funcional do MINAG apontou para a necessidade da redução de trabalhadores. Um dos programas desenvolvidos para a sua concretização foi o engajamento num programa de acção visando a aplicação de medidas encorajadoras da aposentação dos funcionários, por fases. Na primeira fase foi dirigida a aceleração da aposentação normal ou por incapacidade física. A segunda fase, incorporou também os funcionários que aderissem ao mecanismo de antecipação do momento de aposentação.

126 O MINAG preparou um Manual, onde define os critérios e condições de elegibilidade ao Programa, e que constitui um guia orientador dos funcionários dos órgãos de Recursos Humanos das unidades orgânicas internas encarregues de dar sequência aos respectivos processos. A base legal é estabelecida, nos aspectos relativos a aposentação pelos EGFE e a indemnização e rescisão pela Lei de Trabalho.

127 São considerados no programa a aposentação obrigatória, aposentação voluntária e aposentação antecipada.

128 A aposentação antecipada, que é proposta específica do programa, baseado na premissa legal de aposentação obrigatória por reorganização de serviço, sendo o critério usado de antecipação de idade ou de tempo de serviço, em 6 anos. O programa estabelece os incentivos à aposentação antecipada para o funcionário do quadro, sendo basicamente o pagamento de vencimento com actualização de 12% anual e o 13º até atingir as condições normais da reforma. Isto é os encargos reais para o Estado cifram se apenas no diferencial entre o seu salário normal e a reforma a que o funcionário teria direito se tivesse tomado a iniciativa de pedir a reforma antecipada, com a virtude de poder ser incorporado num pacote de reforma a pagar por recurso a outras fontes adicionais sem ser o Orçamento de funcionamento (a negociar no pacote específico de reforma salarial).

129 No caso dos contratados fora do quadro, a indemnização da rescisão do contrato seria de 3 salários mensais que o trabalhador usufrui em termos contratuais, por cada 2 anos de trabalho, acrescido de 4 meses de salários mensais, sendo três de pré-aviso e um a título de férias).

130 Refira-se que o programa é aplicável apenas aos funcionários elegíveis mas com qualificações académicas abaixo de nível médio; no caso dos contratados fora de quadro, com prioridade para os que não reúnem condições de integração em lugar do quadro.

UTRESP

POLÍTICA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

131 Um dos alertas feitos é a necessidade de as reformas previstas na agilização do processo de pensões serem realmente implementadas, permitindo a agilização do processo administrativo até a obtenção do Despacho de Desligação.

7.5 Plano de Acção para Implementação da Nova Política Salarial

Resumo das Principais Acções e Tarefas Técnicas, incluindo Implicações para o OE de 2007	
Política Salarial	<ul style="list-style-type: none">• Sistema de informação• Controlo de novas admissões• Congelamento de remunerações que crescem 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 orgânicas 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