



Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Trabalho de Fim do Curso de Administração Pública

**A COMUNICAÇÃO INTERNA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO
CONTEXTO DO DISTRITO COMO POLO DE DESENVOLVIMENTO:**

O Caso da Secretaria Distrital de Marracuene (2010 – 2013)

Monografia apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane

Autor:

Francisco Ernesto Mauelele

Supervisor:

Salvador Jeremias

Maputo, _____ de 2014

Francisco Ernesto Mauelele

**COMUNICAÇÃO INTERNA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO
CONTEXTO DO DISTRITO COMO POLO DE DESENVOLVIMENTO:
O Caso da Secretaria Distrital de Marracuene (2010 – 2013)**

Monografia apresentada em cumprimento
parcial dos requisitos exigidos para a obtenção
do grau de Licenciatura em Administração
Pública na Universidade Eduardo Mondlane

Supervisor:

Salvador Jeremias

Maputo, _____ de 2014

O JÚRI

O Presidente

Oponente

O Supervisor

Dr. _____

Dr. _____

Dr. _____

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que esta dissertação nunca foi apresentada na sua essência para a obtenção de qualquer grau ou qualquer outro fórum que seja diferente deste e constitui o resultado da investigação pessoal e encontram-se indicadas no texto e na bibliografia as fontes utilizadas.

Maputo, _____ de 2014

(Francisco Ernesto Mauelele)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha querida esposa Carla, ao meu querido filho Penildo, às minhas queridas filhas Dalcina, Jonaida e Lourina, pelo acompanhamento atento e o carinho que prestaram em minha carreira estudantil na Universidade e não só.

EPÍGRAFE

Se os indivíduos e os partidos têm direitos de fazer-se representar no parlamento, porque negar o mesmo direito às associações profissionais, cujos interesses somados são, de facto, o supremo interesse da nação?

Não são apenas os indivíduos e os partidos políticos que constituem uma nação: há outros elementos que formam a infra-estrutura residente do edifício social: são os grupos fundados sobre a comunidade de interesses e de trabalho, os grupos profissionais.

Dercy Azambuja (2005)

RESUMO

O tema que se apresenta é a Comunicação Interna nas Instituições Públicas no Contexto do Distrito como Polo de Desenvolvimento: o Caso da Secretaria Distrital de Marracuene.

O objectivo principal é de entender a comunicação interna na Secretaria Distrital como um órgão coordenador de todos os serviços distritais na prestação dos serviços públicos locais.

Do resultado da pesquisa consta que há uma maior falha de comunicação interna na coordenação para a prossecução dos objectivos desejados tendo em conta a era gerencialista.

Esta falha é provocada pela existência na função pública de duas formas de avaliação: a gerencialista que tem a ver com avaliação do potencial e a patrimonialista que tem a ver com as formas de acesso aos cargos em comissão de serviço. A primeira baseia-se em critérios de concurso público para acesso ao aparelho de Estado e o concurso interno para o crescimento na carreira, estas são objectivas. A patrimonialista baseia-se na maior discricção subjectiva de confiança e boas informações do dirigente máximo com competências de nomear cujos requisitos são secretos. Assim nasce o maior secretismo, gerando até conflitos de hostilidades na função pública.

Para esta ambivalência propõe-se soluções de descentralização com o voto interno de todos os funcionários para prover em comissão de serviço, eliminando deste modo tudo o que é subjectivo para tornar a avaliação do potencial como mérito ao acesso em comissão de serviço.

Palavras-Chave: comunicação, conflitos e descentralização.

ABSTRACT

The theme of this study is about the internal communication within the public institutions being the District the focus of development: The case study is drawn from Marracuene District Secretariat.

The main aim of this study is to understand internal communication in the District Secretariat as an organ that coordinates all the activities or services rendered by this public entity locally.

The study reveals that is a mismatch in internal communication in the process of coordinating activities with an aim of attaining desirable objectives. This mismatch is due because of the existence, in the public sector, of two ways of evaluation: Management – this evaluates the potential and patrimonial which deals with access methods to the public sector and leadership positions in some service commission. The first is based on the public announcement for vacancy for the public sector and the other one is based on the internal announcement for vacancy aimed at career progression. The Patrimonial - is based on subjective trust and valuable information from the managers who have the competence to nominate whoever he/she wishes to, and the profiles of the candidates are often kept secret. This breeds secrecies and hostilities, at some point, within the public sector.

As a solution it is proposed that decentralization should take place with the approval of stockholders as a way to eliminate all kind of subjective evaluations in order to ensure that all kind of evaluation of effort, the rewards are given on merit.

Keywords: Communication, conflicts, dialogue, decentralization, identity awareness and internal cohesion.

PREFÁCIO

Tendo em conta a visão de Chiavenato (2003:308) em que as organizações encontram-se num dilema entre coordenação e comunicação livre associado à experiência profissional na Secretaria Distrital do Governo do Distrito de Marracuene, analisando vários estudos não só profissionais, como também académicos, em que muitas políticas falham, criticando-se sempre o governo, ao mesmo tempo que o próprio funcionário executor torna-se apático, conformista e com reacções adversas de uso de canais menos recomendados para a função pública para exprimir os seus sentimentos e, para resolver este problema não tive dúvidas que o problema está na coordenação e a coordenação remete-nos às lideranças como variável independente para que a comunicação flua no interior burocrático e, daí, resolvido este problema, julga-se que nenhuma política será dada por falhada. Quando a comunicação falha, sobretudo a interna, também falham as políticas do Estado.

Neste momento tenho a honra e prazer de tecer os meus agradecimentos a todos que directa ou indirectamente contribuíram para que este trabalho tenha a sua existência, com especial atenção à fé em Deus que me inspirou a confiança de todas as pessoas que me rodeiam. Tenho a agradecer com profunda satisfação ao meu supervisor, Dr Salvador Jeremias pelo acompanhamento incondicional para este desafio e da sua paciência. O meu muito obrigado a todos os docentes com quais caminhamos em que cada um teve um contributo especial. Aos colegas que tanto nos debatemos ao longo do percurso estudantil, destacando Alberto Nombora, Hermenegildo Cachomba, Bernardo Tembe, etc obrigado. Ao Castigo Matuca, pela sua preocupação e apoio moral na concertação deste trabalho. Uma atenção especial vai para os funcionários da Secretaria Distrital de Marracuene com quais convivi na vida laboral não só, como também de todas as prestações das entrevistas e inquéritos para este trabalho, os meus sinceros agradecimentos com especial destaque ao Rodrigues Macuácuá, que tanto nos ajudamos não só na área profissional, como também académica, mais ainda, ao ex-SPD, Sebastião Manjaze que sempre depositou confiança em mim no que notei profundamente, igualmente à actual SPD, Ana Chilengue Tseco por ter aceitado incondicionalmente para prestação de questionário na Secretarial Distrital, a todos os membros da RPDL e ETD que foram o centro de inspiração do domínio de muitas áreas de saber com especial destaque ao Calisto Chinguvo e Alcinda Magaia. Agradeço à Administradora Distrital, Maria Vicente que me despoletou para este estudo. À Igreja Presbiteriana, Paróquia de Belém, muitíssimo obrigado. Agradeço muito aos meus pais e meus irmãos e aos pais e irmãos da minha esposa. Por último e como não deixaria de ser, à minha esposa Carla como estandarte desta obra, um beijo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	25
3	METODOLOGIA.....	37
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	43
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS DA PESQUISA.....	73
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	88
	REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA.....	94
	ANEXOS.....	99

LISTAS**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURAS

1. Estrutura hierárquica do Governo Distrital.....19

TABELAS

1. Funções da Comunicação Interna.....31
 2. Indicadores de comunicação interna.....35
 3. Grupo Alvo e Grupo Inquerido.....40
 4. Funcionários na Responsabilidade da Secretaria Distrital de Marracuene.....43
 5. Ambivalência de Classificação de Desempenho na Função Pública.....57
 6. Permanência em Comissão de Serviço.....60

GRÁFICOS

1. Local de Residência.....41
 2. Opiniões de quem dirige a Secretaria Distrital.....47
 3. Nível de Evolução Académica e Profissional.....52
 4. Nível de Satisfação na Carreira.....52
 5. Selecção dos Chefes na Secretaria Distrital.....57
 6. Média de Transparência na Secretaria Distrital.....58
 7. Temporalidade de Cessações em Comissão de Serviço SD de 2010 a 2013.....60
 8. Nível de Permanência em comissão de serviço.....60
 9. Nível de Liberdade de Expressão na Secretaria Distrital.....62
 10. Conselho Consultivo da Secretaria Distrital.....68
 11. Grau de Participação na Secretaria Distrital.....68
 12. Informação Prestada.....69

ORGANOGRAMAS

1. Estrutura Tipo da Secretaria Distrital.....45
 2. Tendências para Estrutura Informal da Secretaria Distrital.....46
 3. Estrutura Tipo o Aparelho do Estado Distrital.....71

ABREVIATURAS E SIGLAS

CCL	- Conselhos Consultivos Locais
CCD	- Conselho Consultivo Distrital
CCSD	- Conselho Consultivo da Secretaria Distrital
CTAP	- Comissão Técnica de Avaliação de Projectos
CTD	- Conselho Técnico Distrital
DPPF	- Direção Provincial de Plano e Finanças
ETD	- Equipa Técnico Distrital
EGFAE	- Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
EGFE	- Estatuto Geral dos Funcionários do Estado
FDD	- Fundo do Desenvolvimento Distrital
FMI	- Fundo monetário Internacional
GD	- Governo Distrital
LOLE	- Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	- Ministério de Administração Pública
MF	- Ministério das Finanças
MFP	- Ministério de Função Pública
MPD	- Ministério de Planificação e Desenvolvimento
OIIL	- Orçamento de Investimento de Iniciativa Local
PEDD	- Plano Estratégico do Desenvolvimento Distrital
PESOD	- Plano Económico e Social do Distrito
PNFD	- Programa Nacional do Fundo Descentralizado
PR	- Presidente da República
PRE	- Programa de Reabilitação Económica
RALFP	- Repartição de Administração Local e Função Pública
RF	- Repartição de Finanças
RPDL	- Repartição Desenvolvimento
SD	- Secretaria Distrital
SDAE	- Serviço Distrital de Atividades Económicas
SDEJT	- Serviço Distrital de Educação Juventude e Tecnologia
SDPI	- Serviço Distrital de Planificação e Infraestruturas
SDSMAS	- Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Ação Social
SPD	- Secretário (a) Permanente Distrital

1 Introdução

O presente trabalho está enquadrado nas exigências curriculares para a obtenção do grau de licenciatura em Administração Pública, subordinando-se ao tema “A Comunicação Interna nas Instituições Públicas no Cotexto do Distrito como Polo de Desenvolvimento” para a prestação dos serviços públicos locais, tomando para análise a Secretaria Distrital de Marracuene, escolhendo o horizonte temporal de 2010 à 2013.

Ao longo do trabalho definimos que a comunicação interna segundo Zémmer (1995) tem por base a identidade que se caracteriza por debate, participação e diálogos sobre o olhar dos interessados. A comunicação pública está sob o olhar do cidadão, a interna sob o público-alvo nas suas estruturas internas e, para que isso se efective, depende exactamente da boa coordenação.

O ponto de partida deste estudo é de que o problema da falha de comunicação está centrado nos mecanismos de mérito nos cargos em comissão de serviço tal como acontece no modelo patrimonialista. Em oposição aos mecanismos patrimonialistas, o gerencialismo, como um dos pressupostos da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, para o mérito exige qualificações profissionais e experiências técnicas a serem provados nos requisitos de concurso público cuja legislação coloca aos superiores delegantes, ignorando o *empowerment* local.

Para superar este problema o trabalho propõe a inversão dos papéis do delegante de tal sorte que o superior hierárquico fique com as responsabilidades de conferir a posse e de tutela administrativa para o controlo do mérito e da legalidade. Esta medida visa introduzir na função pública os concursos internos para prover em comissão de serviço com vista a reduzir os níveis de instabilidade no meio burocrático provocadas pela pressão política alicerçada pelos requisitos de confiança, de boas informações subjectivas assentes no delegante que tornam o funcionário público passivo, menos expressivo na luta ao alcance destes requisitos em detrimento da avaliação do seu potencial. A este propósito, na visão de Bobbio e Pasquino (1983) em que devido a falta de características estruturais próprias típicas e autónomas, por um lado, e por outro, a um período em que existe uma indistinção subjectiva das funções públicas, correspondendo a uma centralização que é avaliada antes de tudo no plano político. Nesta condição, a mudança de papéis, a confiança que se pretende é que a delegação seja feita pelos colegas na infra-estrutura através de voto interno secreto e igual.

Devido a essas formas do acesso do poder, as instituições com o poder de supervisão e de controlo, são recomendatórios e não decisórios, tornando-se praticamente consultivos uma

vez que as recomendações não se revestem de uma força vinculativa legal, podem ou não ser cumpridas pelo recomendado, daí uma espécie de cumplicidade generalizada, frustrando o funcionário público.

O desafio que se propõe é justamente trazer soluções correctivas e objectivas no sentido de tornar os espaços públicos deliberativos para uma responsabilidade substantiva dos seus constituintes num diálogo, participação e debate horizontalizados. Há que criar uma estabilidade nos cargos públicos para uma estabilidade social nos serviços públicos locais.

No nosso trabalho procuramos desvendar a situação em que o funcionário público é submetido, uma vez que deve exercer funções em qualquer sítio que lhe seja designado, tornando-se passivo, submisso, não se podendo opor uma vez que se afirma que o Administrador Distrital é o gestor do quadro privativo do Distrito, daí que se entenda que pode movimentar os seus funcionários a seu bel-prazer, uma fuga sistemática ao EGFAE, entrando em contradições profundas com a era gerencialista, perdendo-se o senso de identidade e princípio de especialização.

Espera-se que ao fim deste trabalho, o funcionário público esteja bem informado de si mesmo e com uma consciência plena de expressão da sua cidadania em oposição a alienação do seu comportamento, não ser passivo mas mais interventivo na prossecução do interesse público que a lei determina.

1.1.Administração Pública em Moçambique Após a Independência Nacional

1.1.1. Primeira Fase – Das Bases Socialista a Democráticas

O golpe militar de 25 de Abril de 1974, em Portugal, produziu uma alteração política radical nas condições de desenvolvimento das lutas independentistas das colónias portuguesas.

Durante a fase de transição, a comunidade portuguesa a viver em Moçambique estava preocupada com o seu futuro em vista do forte nacionalismo da Frelimo e da falta de clareza em relação ao futuro dos bens e posses dos portugueses, estes emigraram em grande número, principalmente os trabalhadores qualificados. No processo, levaram consigo tudo o que puderam, e, muito daquilo que não puderam, destruíram (AfriMAP 2009). Siteo (2006) afirma que “a seguir à independência a Frelimo decidiu destruir, para AfriMAP (2009) escangalhar, para Nyakada (2008), a Frelimo considerou urgente o escangalhamento o Estado colonial e colocar Moçambique num novo patamar de desenvolvimento e a formação do “Homem Novo”.

O decreto 16/78, de 21 de Outubro aprova as normas de trabalho e disciplina no Aparelho do Estado.

O decreto 4/81, de 10 de Junho aprova as normas de Organização e Direcção do Aparelho do Estado Central e tendo em conta os princípios fundamentais defendidos pela lei do trabalho (EGFE).

Para Siteo (2006), “o período de 1983-87 testemunhou as primeiras reformas críticas e generalizadas do sector público no Moçambique independente”.

Assim, uma das reformas foi aprovação da Lei 8/85, de 14 de Dezembro, que determina que serão regidas, por estatuto específico, as relações jurídicas de trabalhadores funcionários do Estado. Com base nesta lei surge o decreto 14/87, de 20 de Maio que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE). Neste decreto e com base no artigo 24 do decreto 4/81 foi criado o Conselho Nacional da Função Pública, presidido pelo Ministro da Administração Pública para entre as outras funções apreciar ou deliberar sobre regulamentos, normas e directivas no âmbito da Função Pública com vista a prossecução do EGFE cujo seu regulamento foi aprovado pela Resolução 14/88, de 28 de Novembro, revogado mais tarde pelo decreto 5/2000, de 28 de Maio, que igualmente extingue a Comissão de Administração Estatal criada pelo decreto 3/85, de 22 de Maio.

O nº 1, do artigo 1, do EGFE reza que “a legalidade na administração estatal impõe o acatamento rigoroso e intransigente das normas jurídicas por todas as estruturas do Aparelho do Estado, instituições e organizações por todos os funcionários e cidadãos”. O nº 2 deste artigo acrescenta que “os funcionários devem cumprir a lei”. Para organizar o Aparelho do Estado o artigo 8 divide o pessoal em dois quadros: Quadro Geral e Quadro Provincial.

Em 1994 foi pelo decreto 55/94, de 9 de Novembro, o Sistema de Formação em Administração Pública com objectivos, entre outros, de: desenvolver conhecimentos, capacidades, habilidades e atitudes científicas, técnicos profissionais dos funcionários públicos; preparar quadros técnicos para exercer funções de direcção e chefia; elevar o nível [...] compatibilizando a formação com os requisitos das funções e categorias constantes das carreiras profissionais (artigo 3).

Havendo necessidades de desconcentração de poderes a nível central e para atribuir competências a nível local relativa à gestão de Recurso Humanos que são exequíveis a níveis provinciais, tendo em conta que o Governador Provincial é representante da autoridade

central, foi aprovado o decreto 49/94, de 19 de Outubro para a prática dos actos administrativos necessários para aplicações do EGFE. Uma das funções do Governador Provincial no âmbito da gestão dos Recursos Humanos é de velar a direcção e chefia de nível igual ou inferior a chefe de departamento provincial (alínea a), nº 1, artigo 2, decreto 49/204). O nº 2, artigo 2, do Diploma Ministerial 154/96 acrescenta ou resgata o elemento confiança que já havia sido prevista no EGFE com definições claras e limites claros. “São considerados lugares de confiança o exercício de funções de chefe de gabinete, assessor, conselheiro do Governador Provincial, secretário particular, que se exceptuam do regime geral do provimento. São exercidos em comissão de serviço e por escolha de entre funcionários que reúnam os requisitos fixados nos respectivos qualificadores”. Pode-se considerar que estes funcionam junto dos titulares de cargos governativos. A Lei 7/98, de 15 de Julho que os titulares de cargos governativos são os seguintes dirigentes: Primeiro-Ministro, Ministros, Vice-Ministros, Governadores de Província, secretários de Estado, Administradores de Distrito e Chefes de Posto Administrativo (nº 2, artigo 1, Lei 7/98). Note que aqui não está inserida a figura do Chefe de Estado. Estes, entre outros deveres devem intervir, no âmbito das suas competências, em todos os casos em que se verifique uma manifesta injustiça ou preterição dos direitos dos cidadãos, com vista a reparar ou prevenir os interesses ou direitos violados, em estrita observância da lei (alínea f) nº 2, artigo 2, Lei 7/98).

Com vista a melhoria das condições de vida do funcionário público na sua integração, no esforço de aumento de produtividade, no bom atendimento público e melhoria constante da qualidade do serviço prestado à sociedade foi aprovado o decreto 64/98, de 3 de Dezembro. Este decreto foi antecedido pelo decreto 41/90, de 29 de Dezembro que objectiva a eliminação de denominações de categorias e funções, fixando uma tabela única de vencimentos a praticar na Administração pública, o que representa uma das primeiras bases para a criação do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Humanos (SNGRH), prosseguido pelo decreto 40/92, de 25 de Novembro.

1.1.2. Segunda Fase – Reformas de Desconcentração de Poderes para o Distrito

A 25 de Junho de 2001 é lançada a Estratégia Global da Reforma do Sector Público e dos objectivos principais podemos encontrar a melhoria da qualidade dos serviços com efeitos visíveis e significativos que beneficiem a sociedade, a descentralização e a desconcentração de poderes de modo que os serviços públicos não sejam mais por unidades de administração

central mas por unidades das administrações locais do Estado, autarquias locais, parcerias entre o sector público e privado ou organizações da sociedade civil, etc (CIRES, 2001).

Como um dos primeiros passos o governo o decreto 30/2001, de 15 de Outubro, aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública e revoga o decreto 36/89, de 27 de Novembro, fixando as garantias de imparcialidade e as normas do atendimento público.

Em relação a desconcentração foi criado a Lei 8/2003, de 19 de Maio (LOLE) que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade (artigo 1) cujo seu Regulamento foi aprovado pelo decreto 11/2005. Com esta lei o distrito é considerado como Pólo de Desenvolvimento, regido por um Governo Distrital ao invés da Administração distrital, cria os serviços distritais e a secretaria distrital como coordenador de todas instituições governamentais do distrito, o aparecimento da figura do Secretario Permanente Distrital e do Aparelho do Estado Distrital.

Neste período foi aprovada a 16 de Novembro de 2004 a primeira Constituição da República na era multipartidária. Segundo a AfriMAP (2009) o projecto da sua elaboração data desde 1995.

1.1.3. Terceira Fase – 2006 – 2013: O Distrito como Pólo de Desenvolvimento

O ano de 2006 é o ano que se materializa esta LOLE razão pela qual o seu regulamento que devia ter sido publicado até Novembro de 2003 segundo o artigo 58 da Lei 8/2003, só veio-nos em Junho de 2005 através do decreto 11/2005, de 10 de Junho. Isto para dizer que a agressão da mudança de Administração Distrital para Governo Distrital foi muito maior de tal sorte que mesmo os instrumentos da sua organização como Governo Distrital só começaram a existir em 2006 no meio do processo de desconcentração, exemplo do decreto 5/2006, de 12 de Abril que atribui competências aos Governadores Provinciais e Administradores Distritais no âmbito da gestão dos recursos humanos do Estado nos respectivos territórios, cria o quadro de pessoal privativo dividido em quadro comum e quadro de ramo, sector ou área de actividade; o decreto 6/2006, de 12 de Abril que cria a Estrutura tipo do Governo distrital e mais tarde, a Resolução 4/2006, de 20 de Dezembro, que cria o Estatuto Orgânico da Secretaria Distrital para realizar as actividades de planificação e desenvolvimento local, finanças, e administração local e função pública mas, este decreto criada pela extinta Autoridade Nacional da Função Pública aprovado pelo decreto 2/2006, de 7 de Julho,

igualmente extinta pelo decreto 13/2007, de 16 de Outubro, que Cria o Ministério da Função Pública (MFP) ficando assim revogada toda a legislação que disponha em contrário ao estabelecido no presente decreto. O MFP é o órgão central do Aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos, políticas e prioridades definidos pelo Governo, dirige a gestão estratégica e a fiscalização da Administração Pública e Função Pública (artigo 2), emitir as recomendações que tenha por convenientes para prevenir as irregularidades e/ou ilegalidades.

Em 2009 foi aprovada a Lei 14/2009, de 17 de Março como Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e revoga o decreto 14/87 (EGFE).

Havendo necessidade de consolidar o quadro jurídico do procedimento administrativo, através da adequação dos instrumentos legais vigentes às exigências actuais de racionalização, de maior participação dos administrados no processo de tomada de decisão, de aprofundamento das garantias dos particulares face à actuação da Administração Pública e de transparência da acção administrativa foi aprovada a Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto. Esta lei inclui todos os procedimentos administrativos previstos no decreto 30/2001.

Nos finais de 2013, é aprovado o decreto 53/2013, de 7 de Outubro que derroga o decreto 6/2006 para, entre outras funções, dar autonomia administrativa aos serviços distritais no âmbito da gestão dos recursos materiais, humanos e financeiros.

1.2.Problema

Tomando como referência em Zémmer (1995) “para conduzir a política de um serviço público, mobilizar sua estrutura, assegurar a informação e a formação de pessoal, seu atendimento e o diálogo interno e contribuir para a formação permanente, a comunicação interna tem por base a identidade”, para tornar o sector público mais flexível e trazer os serviços públicos mais próximo do cidadão, Moçambique adopta a Estratégia Global de Reforma do Sector Público para a descentralização de poderes (CIRES 2001). A descentralização de poderes, segundo Caulliraux e Proença (2004:50), adopta formas distintas: desconcentração, devolução, delegação e privatização. É neste contexto que, no âmbito da desconcentração de poderes, se aprova a lei 8/2003 que define o distrito como polo de desenvolvimento, com um Governo Distrital. No Governo Distrital encontram-se entre outras, três instituições públicas como actores principais no sistema governativo local segundo a Figura 1:

1. O Conselho do Governo Distrital¹ que representa a área política (decisão);
2. A Secretaria Distrital que representa a Administração Pública (gestão); e
3. Os Serviços Distritais que representam a área operacional (produção).

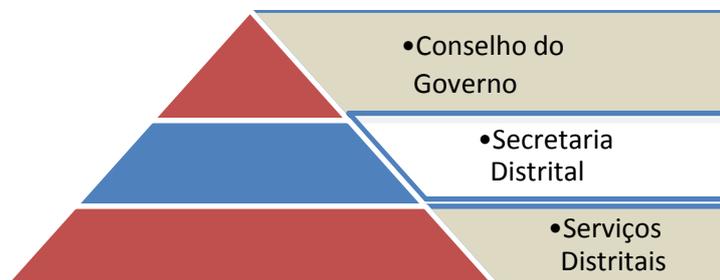


Figura 1: Hierarquia do Governo Distrital

A estrutura orgânica que nos interessa neste estudo é a Secretaria Distrital (SD) como interlocutor médio para a coordenação dos serviços públicos locais e acessória técnica ao governo distrital (artigo 41, lei 8/2003). Mesmo com a legislação que permita uma boa articulação e comunicação em todos os ângulos, de base ao topo, de topo a base e entre as partes laterais, nota-se uma grande fragilidade de abertura e de diálogo dos membros do governo, funcionários e da sociedade civil, aliás, parece que os próprios funcionários públicos estão em constante luta à espécie da “guerra fria²” contra os seus próprios superiores e a Sociedade Civil contra o Governo legitimamente eleito.

Na Secretaria Distrital de Marracuene reina uma espécie de grande conformismo e não se podendo pronunciar em relação a situações adversas, preferem o anonimato, têm medo de assumir a sua própria identidade. Em 2009 por exemplo, em forma do anonimato foi publicado um artigo pelo Jornal Zambeze de 31 de Dezembro em que a Administradora é acusada de recrutar familiares para a Secretaria Distrital, o que faz transparecer que, pelo contrário, os dirigentes estão mais longe dos seus subordinados, há escassez de diálogo. As

¹ Para efeito deste trabalho é o conjunto dos Directores dos Serviços Distritais, Secretário Permanente Distrital, Chefe de Gabinete do Administrador sob a direcção do Administrador Distrital. Segundo o nº 2, artigo 69, do decreto 11/2005, realiza as sessões mensais, podendo, segundo o nº 1 do artigo seguinte, serem extraordinárias quando as necessidades exigirem.

² Neves citado por Curvelo (2008:4) “não é à toa que o moral do funcionário público é um desastre no mundo todo. Em muitos países, os funcionários públicos trabalham contra o governo, seu patrão, e contra o contribuinte, seu cliente”.

mudanças operadas, o Distrito como polo de Desenvolvimento, trás algo centralizador na coordenação dos serviços públicos locais.

Em muitos casos durante as campanhas eleitorais, dizem que temos que despartidarizar a função pública como se fosse a principal fonte desta desordem. Será que está, de facto, partidarizado? Sacur (2013) no SDPI – Marracuene durante o estudo de conflitos de terra nota que “por parte de certos funcionários reinava um clima de insegurança e desconfiança por não aceitarem serem identificados ao longo das entrevistas, como medo de represálias no seu local de trabalho”, um caso similar é reportado por Massingue (2013) durante o estudo no Balcão de Atendimento Único da Cidade de Maputo em que “a dificuldade na obtenção dos dados devido à resistência por parte dos funcionários em dar informações importantes do sector que seriam relevantes para o trabalho alguns cidadãos interpelados não aceitaram prestar as entrevistas. Dos que aceitaram alguns não quiseram se identificar, com receio de sofrer algum tipo de represálias, o que dificultou a recolha de dados”, Mosca (2011) citando MISA em que “considerou Moçambique como o país onde as instituições públicas e governamentais são as mais secretas da África Austral”. A AfriMAP (2009) em que “restrições ao acesso à informação ou à sua divulgação podem ser impostas por qualquer entidade ou funcionário público de qualquer escalão, evocando Segredo de Estado, sob a ameaça de acção penal contra os violadores”. Segundo este autor, os documentos classificados são aqueles que contêm dados ou informações militares, políticas, económicas, comerciais, científicas, técnicas ou quaisquer outras cuja divulgação ponha em causa, prejudique, contrarie ou perturbe a Segurança do Estado e do Povo, ou a economia nacional. Como sair deste imbróglio vergonhoso? Em outros casos, vozes são levantadas em que os dirigentes políticos são mal assessorados mas sem se procurar entender exactamente o que estaria por trás dessa má assessoria. A 19/12/13 um grupo que representava algumas associações dirigiu-se ao edifício da Secretaria Distrital de Marracuene protestando contra a Administradora Distrital com panfletos injuriosas pela ocupação do campo de futebol no contexto do Projecto Estrada Circular, pela falta de comunicação saudável isso criou uma má imagem dos serviços públicos locais. Ainda nos princípios de Dezembro, uma multidão entrou no edifício onde funciona a SD fazendo funcionários de reféns no atendimento sobre pedidos de terra para habitação. Do que apresentamos, o denominador comum que cria todos estes problemas é *o medo de expressão do funcionário na sua ambivalência como cidadão e como servidor público para criar uma boa imagem institucional*, daí que temos a pergunta que se segue.

1.2.1. Pergunta de Partida

- Tendo em conta as mudanças operadas, o Distrito como polo de Desenvolvimento, até que ponto a comunicação interna na Secretaria Distrital de Marracuene influencia na coordenação dos serviços públicos locais?

1.2.2. Hipóteses

a) Hipótese Básica

- Se os funcionários da Secretaria Distrital têm medo de represálias então, a coordenação dos serviços públicos locais e a acessória ao Governo Distrital são de forma deficientes.

b) Hipóteses Secundárias

- Se os serviços públicos locais e a acessória ao Governo Distrital forem deficientes, a qualidade dos mesmos é péssima e, em consequência disso, o maior descontentamento quer dos funcionários, quer do público utente.
- Se há maior descontentamento, as lideranças são deficitárias.
- Se as lideranças são deficitárias, então, elas são patrimonialistas ou despóticas.

1.3. Objectivos:

1.3.1. Objectivo Geral:

- Analisar a influência da comunicação interna na coordenação de actividades da Secretaria Distrital de Marracuene e propor medidas de soluções de confiança técnica.

1.3.2. Objectivos Específicos:

- Verificar os fluxos de comunicação interna, participação e diálogo na Secretaria Distrital;
- Verificar os mecanismos de mérito profissional na provisão em comissão de serviço na Secretaria Distrital;
- Verificar o impacto da comunicação interna na Secretaria Distrital na prestação dos serviços públicos locais; e
- Propor medidas de soluções de confiança técnica na transformação dos espaços públicos consultivos em deliberativos.

1.4. Justificativa e Delimitação do Tema

Das modalidades de comunicação que fazem parte da vida de uma organização pública identificadas por Zémor (1995) comunicação interna é a que envolvendo funcionários dos diversos departamentos, dirigentes etc. Nessa modalidade a comunicação deve referir-se à própria identidade da instituição, conscientizando o funcionário dos objectivos e finalidades da organização, melhorando a qualidade de suas condições de trabalho, mobilizando-o para o aperfeiçoamento de suas actividades e preparando-o adequadamente para a comunicação com os públicos externos. Para Liberato (2011), “a comunicação pública deve proporcionar condições de acesso e maior interacção entre representantes e representados, a criação de espaços para discussões e exercício da cidadania possibilita a melhora da comunicação e a busca do entendimento, compreensão”.

No quadro das cadeiras curriculares de Licenciatura em Administração Pública, a cadeira de Comunicação e Marketing Institucional despertou-me uma maior curiosidade para verificar a influência da comunicação interna na coordenação de actividades da Secretaria Distrital de Marracuene e propor medidas de soluções de confiança técnica.

A Secretaria Distrital é o epicentro a nível do Governo Distrital. Todas as políticas circunscrevem-se nela, bastando apenas um debate e diálogo permanentes no seu interior resolver-se-iam os demais problemas e de outras políticas a nível do distrito. Ou melhor explicado, a escolha deste tema surge no contexto de que entre várias instituições criadas ao nível do Governo Distrital, a Secretaria Distrital é o coração do Distrito sendo que o tipo de comunicação desta afecta em grande medida todas as instituições locais do distrito devendo porém, ser bem potenciado na gestão dos recursos humanos para corresponder as demandas.

Uma outra justificativa é que o pesquisador é funcionário da Secretaria Distrital de Marracuene e, para ter mais conhecimento de si mesmo, preferiu a sua própria instituição. Enquanto funcionário público desta instituição nos últimos três anos esteve afecto no FDD onde recebeu muitos estudantes de todos os níveis em matéria do desenvolvimento distrital mas que também teve dificuldades sérias em disponibilizar a informação devido a falta de clarificação de poderes onde não se sabe da sua real autonomia, se faz parte do SDAE, SD ou se deve subordinar directamente ao Administrador Distrital. Entre muitos estudos feitos e para não ser repetitivo no FDD, descobre que há um grave problema de coordenação no Distrito com origem na própria LOLE e seus derivados. Esse problema só pode ser solucionado na própria instituição coordenadora que é a SD. Se falamos de coordenação,

logicamente temos as questões de liderança como cerne da questão, é deste que nasce o medo de represálias e da falta de comunicação mais aberta, participativa e diálogo nos funcionários.

A comunicação Interna no contexto do Distrito como Polo de Desenvolvimento devido à sua actualidade, estando na era gerencialista o estudo revela-se com suma importância no sentido de que exige-se a democracia ao acesso de cargos públicos e o método democrático é o voto secreto e igual para a escolha de melhores líderes a serem delegados pela estrutura de base e não delegação superior. Pretende-se dar uma contribuição teórica em matéria de administração pública moçambicana, introduzindo o sistema eleitoral para prover em comissão de serviço para que os funcionários tenham uma comunicação livre e coordenem as actividades de uma forma mais transparente na prestação dos serviços públicos locais e, complementarmente, vão-se clarificar as matérias relativas ao público e aos que são do segredo do Estado.

A escolha do período de 2010 a 2013 é por coincidência calhar com o novo elenco que entrou em 2010. Este período foi caracterizado por muitos documentos que criticam o Governo Distrital, publicados em forma do anonimato nos órgãos de comunicação social, outros espalhados nas ruas da vila ou colados nas paredes. Daí a inquietação: porque as pessoas não querem dar a “cara”? Outros ainda usaram canais formais do distrito até aos órgãos superiores mas parece que, pelos riscos de represálias que isso representa, é preferível mesmo não dar a “cara”. Foi um período caracterizado, de uma forma geral, pela muita mobilidade dos funcionários que até ofende o senso de identidade institucional, provocando conflitos hostis com mais enfoque desde os finais de 2011 até finais de 2013 mas, em contrapartida, houve uma grande abertura de manifestação de solidariedade entre os funcionários contra a mobilidade dos quadros de uma forma não planificada que só frustram o funcionário das suas expectativas.

1.5.Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é constituído por seis capítulos, a referência bibliográfica e os anexos.

O Primeiro capítulo é reservado à introdução que descreve o panorama geral dos conteúdos do tema, segue o contexto e a problematização donde constem as hipóteses, comporta também os objectivos, a justificativa, finalizando pela presente estrutura do trabalho.

O segundo capítulo é reservado para a enquadramento teórico e conceptual donde se apresentam a revisão da literatura dando um roteiro histórico dos modelos de administração

pública e a comunicação interna, depois retrata a teoria estruturalista e a comunicação interna como bases da pesquisa e a teoria de base que direcciona a nossa pesquisa, depois apresentamos os modelos de análise, os indicadores da comunicação interna e finaliza pelos conceitos-chave de democracia e descentralização.

O terceiro capítulo está reservado a descrição da metodologia onde nos apresenta o método hipotético-dedutivo e os métodos de procedimento e técnicas de colecta de dados. Apresentamos ainda o grupo alvo, o método de seleção da amostra, as características da amostra e finaliza pelos constrangimentos encontrados durante a pesquisa.

O quarto capítulo faz a apresentação dos resultados da pesquisa em que apresentamos a secretaria distrital de Marracuene, sua organização e funcionamento das repartições para a comunicação externa, tendo como ponto de partida a estrutura consultiva de base até ao topo numa hierarquia ascendente.

O quinto capítulo faz a discussão dos resultados com enfoque nos indicadores da comunicação interna conjugados com os indicadores da Administração Pública que nos propomos numa tentativa crítica aos espaços consultivos para deliberativos com vista a propostas a eleições internas como alta expressão de exercício da cidadania na função pública.

O sexto capítulo está destinado a conclusões fazendo um entrosamento com as hipóteses avançadas para a sua validação ou invalidação, as possíveis soluções e recomendações com propostas seguras ao apelo a eleições internas nas instituições públicas como método do mérito para o acesso a cargos em comissão de serviço em substituição dos requisitos de confiança e boas informações subjectivas.

2 Enquadramento Teórico e Conceptual

2.1. Revisão da Literatura

O tema que nos apresenta insere-se na Administração Pública e Comunicação Interna. Segundo Chiavenato (2003) a Administração tornou-se fundamental na condução da sociedade moderna. Ela não é um fim em si mesma, mas um meio de fazer com que as coisas realizadas sejam da melhor forma, com o menor custo e com a maior eficiência e eficácia.

Nos argumentos de Caiden citado por Nyakada (2008), “existe uma relação intrínseca entre os momentos políticos paradigmáticos e os modelos de administração pública”. Para Matias-Pereira, (2008), o Estado apresenta-se concomitantemente como um sistema político e uma organização. Evans (2010), por sua vez, supõe que “somente logrará êxito um processo criativo flexível de exploração e experimentação, que preste a devida atenção aos pontos de partida institucionais locais [...] supor um modelo padronizado para o problema, redundará em fracasso da mesma forma que fracassaram as receitas neoliberais padronizadas e massificadas para construção de mercados eficientes”. Para Collier (2010) não há boa governação sem boa administração e nem há boa administração sem a boa governação.

Nyakada (2008) sustenta que na época medieval, “... a estrutura do poder era estratificada e sustentada pelo feudalismo. Em decorrência da crise do feudalismo, nasce o Estado absolutista como expressão do Estado-nação. Com a unificação dos exércitos e a centralização do poder de coerção, emergem a instauração do Estado absolutista como a primeira expressão do Estado moderno”. Para Matias-Pereira (2008) “na vigência do Estado absoluto, a administração podia ser patrimonial, visto que não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu património do património público. Ainda de acordo com este autor, os servidores públicos possuem status de nobreza real. O soberano estipula as regras de administração pública de acordo com a sua vontade, ignorando o bem-estar da sociedade, deixando o Estado propenso ao clientelismo e ao nepotismo...” não se preocupa com a eficiência organizacional para consecução de bens e serviços públicos (Nyakada 2008).

A comunicação nesta época é de cima para baixo – descendente. Segundo Chiavenato (2003) “a autoridade única ou unidade de comando restringe a comunicação e afecta negativamente o comprometimento da pessoa para com a organização. A autoridade linear limita a organização a uma estrutura simples e provê apenas um canal de comunicação de cima para baixo”. As comunicações entre os órgãos ou cargos na organização são feitas unicamente através das linhas existentes no organograma.

Para Matias-Pereira (2008) ao longo do Século XIX passamos a um sistema político liberal. Em consequência disso, passamos para administração pública burocrática. Nyakada (2008) afirma que “numa administração pública burocrática a máquina estatal é regulada por regras criadas para a prossecução dos fins superiores do Estado, para estancar abusos intrinsecamente ligados ao modelo patrimonialista”. Por isso, o controlo administrativo é exacerbado para impedir a prática do nepotismo e da corrupção, dentre outras práticas ilícitas, que são peculiares ao patrimonialismo. Segundo Matias-Pereira (2008) pregava os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, tudo cominava no poder legal, colocando a priori as metas de acabar com o nepotismo e com a corrupção. A comunicação nesta época está virada apenas para o interior burocrático. Citando Etzioni, Chiavenato (2003:299) as organizações são normativas, “o poder baseia-se no consenso sobre objetivos e métodos da organização. Utilizam o controlo moral como a principal influência sobre os participantes, porque esses têm elevado envolvimento moral e motivacional”. O excesso do controlo burocrático e a inflexibilidade no tratamento de interesse público, as novas exigências do cidadão, as formalidades administrativas, levaram com que houvesse debates para uma nova forma de proceder.

No Século XX, Matias-Pereira (2008) observa que o Estado adopta a democracia. Curvello (2008) observa que “desde a segunda metade do século XX, o conceito de cidadania adquire importância crescente, devido à visão de que o Estado é o legítimo representante dos interesses do cidadão e ao incremento dos movimentos sociais e da participação da sociedade civil nos processos decisórios”. Ainda para Matias-Pereira (2008) nesta fase, procuraram-se novas formas para melhorar esta organização burocrática. A administração pública estava virada apenas para o seu interior desconsiderando por total as questões ambientais. Nyakada (2008), citando Abrúcio, “a introdução do modelo gerencial no sector público insere-se na perca de consenso social relativamente ao papel do Estado contemporâneo que sofria uma crise sem precedentes, motivada pela crise de petróleo iniciada em 1973”, por isso, há que superar a ineficiência e ineficácia do modelo weberiano. Matias-Pereira (2008) e Curvelo (2008) “o gerenciamento está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, abertura e expansão dos mercados, globalização da economia mundial, a necessidade de pesquisar o desejo do cliente, a necessidade de melhoria dos serviços prestados, a redução do tempo gasto, aumento da qualidade, a flexibilidade das regras, a melhoria do desempenho com o controlo dos resultados e avaliação do processo”. Segundo Matias-Pereira (2008), citando

Frey (1996), enquanto modelo gerencial “trata-se do enfoque denominado socialdemocracia de cunho neoliberal, que enfatiza a necessidade de redução do tamanho do Estado e da modernização gerencial do sector público, ...”; enquanto modelo democrático-participativo, “busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor do maior envolvimento da população no controlo social da administração pública e na definição e realização de políticas públicas”. Analisando estes dois últimos pressupostos podemos concluir que o modelo gerencial é a conservação do modelo burocrático na sua essência, isto é, a administração pública na sua estrutura interna em que se deva organizar em termos de recursos tecnológicos, conhecimentos, modernidade, motivação, comunicação interna para a comunicação externa, treinamento do funcionário público, etc, basicamente para responder as necessidades do cliente/cidadão. Como modelo democrático-participativo, remete-nos para aspectos de inclusão do seu ambiente externo, ou por outro, esta seria a verdadeira mudança ou melhoria do modelo burocrático. Assim, Nêves (2002) encara “este novo tipo de postura exige um novo tipo de organização, mais flexível e adaptável às novas exigências, adequando a organização interna do trabalho às prioridades, privilegiando parcerias e redes de acção, mais centradas nos cidadãos e tomando como agentes efectivos de evolução as pessoas que nela trabalham, mais aprendente e qualificante em si mesma”. Segundo este autor as ideias-chave na Administração Pública Gerencial que se podem destacar são:

1. A redução do tamanho das organizações e do das suas unidades constitutivas;
2. A descentralização;
3. A permeabilidade das fronteiras internas e externas donde emergem estruturas transversais, equipas interfuncionais e alianças estratégicas;
4. Os valores partilhados em ordem a coesão e a coordenação, em substituição da tradicional hierarquia; e
5. O desenvolvimento da organização em rede que articule recursos em função de objectivos sociais complexos e abrangentes, assentes em tecnologia de informação e comunicação facilitadoras do trabalho cooperativo e à distância.

A sua especificidade requer estabelecimento de parcerias e redes com outros agentes como condição de eficácia na resolução dos problemas.

Nêves (2002) a este respeito admite que “ministérios e muitas organizações [...] têm sido objectos de alterações sucessivas bem elucidativas da dinâmica da Administração, em nada condizente com a velha ideia de que basta administrar e não gerir os serviços públicos”.

2.1.1. A Teoria Estruturalista e a Comunicação Interna

Para Hall e Taylor (2003) “as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a acção. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de acção”.

A base fundamental da nossa pesquisa operacionaliza-se em duas variáveis fundamentais e seus derivados: a coordenação nas instituições públicas e a comunicação livre dos membros constituintes. O estilo da coordenação, boa, muito boa, razoável, má ou péssima depende igualmente do estilo da comunicação, isto é, temos a comunicação como uma variável independente e a coordenação como variável dependente. Para a testagem da nossa pesquisa vamos-nos basear na teoria estruturalista e na Comunicação Interna uma vez que existe entre elas uma relação de interdependência.

Como argumenta Blau e Scott citados por Chiavenato (2003:308) em que as organizações encontram-se num dilema entre coordenação e comunicação livre no sentido de que “para desempenhar suas funções, as organizações exigem uma coordenação eficiente e uma eficaz solução dos problemas administrativos” (grifo nosso).

2.1.1.1.A Teoria Estruturalista

A teoria estruturalista, segundo Chiavenato (2003:288), significa um desdobramento da Teoria da Burocracia e uma leve aproximação à Teoria das Relações Humanas. Representa uma visão crítica da organização formal. Para os estruturalistas, há uma relação íntima entre os objetivos organizacionais e o meio. O processo de estabelecer e fixar objetivos é complexo e dinâmico. A organização não busca um só objetivo, pois necessita satisfazer uma quantidade enorme de requisitos impostos a ela pelo meio ambiente e pelos seus participantes.

a) Decisão Eficaz

Banzerman (2004) ao definir o problema entende “que muitas vezes os administradores agem sem ter um entendimento completo do problema a ser resolvido, o que os leva a resolver um

problema errado. Avança dizendo que é preciso um julgamento refinado para identificar e definir o problema como meta de resolver o problema, não apenas eliminar seus sintomas temporários. Assim, o tomador racional das decisões tomará todos os critérios relevantes no processo de tomada de decisão gerando alternativas, classificando-as segundo cada critério. O decisor racional será capaz de avaliar as consequências potenciais da escolha de cada uma das soluções alternativas segundo cada critério identificado. Depois de ponderadas as alternativas, escolher a solução cuja soma das classificações seja a mais alta, isto é, o maior valor percebido. Assim teríamos um resultado óptimo segundo os critérios prescritivos. Mas por vezes sacrifica-se a melhor solução em favor de outra que é aceitável ou razoável devido a subjectividade do tomador das decisões aliadas ao interesse próprio remetendo-nos aos modelos descritivos. A racionalidade e a razoabilidade não são suficientes para este autor para o nosso julgamento, entendendo que há sempre vieses provocados pela heurística da disponibilidade, heurística da representatividade e da ancoragem e ajuste. Na tentativa de explicar o primeiro, diz que um evento que evoque emoções e que seja vívido, fácil de imaginar e específico, estará mais disponível do que um evento que é de natureza não-emocional, brando, difícil de imaginar ou vago. A segunda, os tomadores de decisão preveem o sucesso de um novo produto com base na similaridade desse produto com tipos anteriores de produtos bem-sucedidos e malsucedidos. Este tem sido a que leva a comportamentos irracionais e moralmente repreensivos como a discriminação. A última tende a explicar que o julgamento de um caso parte do valor inicial (âncora) e ajustando-o até produzir uma decisão final.

2.1.1.2.A Comunicação Interna

Segundo Chiavenato (2003:423) há Comunicação “quando uma informação é transmitida a alguém, sendo então, compartilhada também por essa pessoa. Para que haja comunicação, é necessário que o destinatário da informação a receba e a compreenda. A informação transmitida, mas não recebida, não foi comunicada. Comunicar significa tornar comum a uma ou mais pessoas uma determinada informação”.

Dias (2005) considera que “a Comunicação Governamental é necessariamente pública”. O mesmo não ocorre, por exemplo, com as organizações privadas, que participam do debate público, porém, com objectivo primeiro de defender interesses particulares, na maior parte de suas intervenções. Para Liberato (2011), “a Comunicação Pública pode ser considerada uma área que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os cidadãos”.

Zémmer (1995) define “a Comunicação Pública como a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas”.

Zémmer (1995) identifica quatro modalidades de comunicação que fazem parte da vida de uma organização pública, cada uma delas definida em função do ambiente a que se refere: 1. Comunicação interna; 2. Disponibilização dos dados; 3. Comunicação institucional; e 4. Comunicação política e marketing político.

Comunicação Interna, a que mais nos interessa para este trabalho – envolvendo funcionários dos diversos departamentos, dirigentes etc. Nessa modalidade a comunicação deve referir-se à própria identidade da instituição, conscientizando o funcionário dos objectivos e finalidades da organização, melhorando a qualidade de suas condições de trabalho, mobilizando-o para o aperfeiçoamento de suas actividades e preparando-o adequadamente para a comunicação com os públicos externos. Para Liberato (2011), “a comunicação pública deve proporcionar condições de acesso e maior interacção entre representantes e representados, a criação de espaços para discussões e exercício da cidadania possibilita a melhora da comunicação e a busca do entendimento, compreensão”. Curvello (2008) define a comunicação interna, assim, seria “o conjunto de acções que a organização coordena com o objectivo de ouvir, informar, mobilizar, educar e manter coesão interna em torno de valores que precisam ser reconhecidos e compartilhados por todos e que podem contribuir para a construção de boa imagem pública”. Para Zémmer (1995) “a comunicação interna tem por base a identidade”. Curvello (2008) entende que “os membros de uma instituição sejam na medida do possível, os primeiros informados e tomem conhecimento do que está ocorrendo no órgão dentro dele mesmo e não por fontes externas”.

Esta comunicação, segundo Zémmer (1995), situa-se necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Diz ainda que na Comunicação Pública o cidadão é um interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas. Para Habermas (1984), a esfera pública é considerada como os lugares onde ocorrem debates sobre questões de interesse geral, ambiente onde incide a argumentação, exposição de ideias e formação de apreciações. Segundo Zémmer (1995), esses espaços podem ser arenas políticas formais e organizadas previamente, ou informais. O espaço público, por definição, aberto a todos e que não deve ser opressor das liberdades, frequentemente é ameaçado de ser manipulado por actores ou pela mídia, que é quando são

perdidos de vista os interesses gerais ou os direitos do Homem. Talvez sejam essas manipulações e assimetrias informacionais que Matos, segundo Sardinha (2011) afirma que ao consideramos as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos, as acções e estratégias de comunicação devem actuar para transformar o jogo de poder em poder para o jogo. Curvello (2008) considera que, mais do que persuasão e controlo, comunicação é essencialmente diálogo, participação e compreensão. Noções como espaço público, esfera pública e opinião pública têm deixado de referir-se especificamente ao âmbito do Estado. Como se pode notar, Sardinha (2011) acrescenta a proposta deliberativa com algumas inversões importantes dos meios registados nas disputas em outros espaços políticos onde o argumento da autoridade, subjacente à dependência da hierarquia da credibilidade, é substituído pela autoridade do argumento.

Segundo Sardinha (2011), não há uma coisa que seja esfera pública, há uma prática social – negociações argumentativas, relativas ao interesse comum, obediente a certas regras de procedimento, conforme certas circunstâncias, que responde por esse nome.

O conselho é, do ponto de vista da comunicação, segundo Sardinha (2011), espaço de debate entre iguais que dispõem do mesmo direito, o de se expressar. A sua finalidade última é diálogo horizontalizado, que se garante por um encontro fundamentado numa engenharia de posições.

Partindo das discussões que já abordamos com estes autores e na medida em que o público-alvo não é para qualquer cidadão mas para o cidadão interno em interconexão com o seu ambiente envolvente, podemos definir a comunicação interna como área que opera a intermediação da comunicação no seu ambiente envolvente entre os funcionários e os agentes do Estado para a manutenção da coesão social. A tabela 1 resume as funções de comunicação interna.

Tabela 1				
Funções da Comunicação Interna				
Âmbito da Comunicação	Públicos Envolvidos	Finalidades da Comunicação	Funções da Comunicação	Modalidades da Comunicação Integrada
Ambiente Interno	Gabinetes Burocracia Servidores Terceirizados	Qualidade das ações dos agentes Mobilização interna Preparação para a comunicação externa	Comunicação Identidade Legitimidade	Comunicação Interna Escutar o público e seus Representantes Interlocação, negociação e consenso

Fonte: Pierre Zémmer (1995:60-61). Tradução de Ana Lúcia Novelli

2.2. Teoria de base

Segundo Marconi e Lakatos (2003:224) “todo projeto de pesquisa deve conter as premissas ou pressupostos teóricos sobre os quais o pesquisador (o coordenador e os principais elementos de sua equipe) fundamentará sua interpretação”.

Os pressupostos teóricos fundam-se em Zémmer (1995) em que “a comunicação interna tem por base a identidade” e na opção de Sardinha (2011) segundo a qual “ao consideramos as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos, as acções e estratégias de comunicação devem actuar para transformar o jogo de poder em poder para o jogo”.

2.2.1. Modelos de Análise

Segundo Chiavenato (2003:444) “o modelo delimita a área de ação de maneira a proporcionar o alcance de uma situação futura com razoável esperança de ocorrência”. Para a nossa análise vamos operacionalizar o modelo de rede de relacionamentos da comunicação interna e do modelo de Managerial Grid de Desenvolvimento Organizacional.

a) Modelos da Comunicação Interna

Como qualquer outra ciência, a comunicação pública também oferece-nos os seus modelos de análise. Curvello (2008) apresenta-nos os seguintes: O modelo informacional, o modelo de consulta, o modelo de participação activa, modelo de rede de relacionamentos.

O nosso trabalho vai basear-se neste último modelo de rede de relacionamentos em que se percebe que o sistema governo está em interacção com outros sistemas, também autónomos, mas ainda assim interdependentes e na medida em que faz uma interconexão com todos os sistemas para análise do comportamento interno da organização para trazer à tona os vários comportamentos que podem advir do seu ambiente externo. Este entendimento coincide com os modelos de Desenvolvimento Organizacional – DO que se baseiam em quatro variáveis básicas: ambiente, organização, grupo e indivíduo. Os autores exploram a interdependência dessas variáveis para diagnosticar a situação e intervir em aspectos estruturais e comportamentais para provocar mudanças que permitam o alcance simultâneo dos objetivos organizacionais e individuais (Chiavenato 2003:373).

b) Modelo de DO Managerial Grid

Dos principais modelos DO (Managerial Grid ou DO do tipo Grid, modelo de DO de Lawrence e Lorsch e o modelo 3-D de Eficácia Gerencial, de Reddin) propomos para a nossa análise o Managerial Grid ou DO do tipo Grid proposto por Blake e Mouton em que para os autores, “a mudança organizacional começa com a mudança individual para gerar mudanças nos níveis interpessoal, grupal e intergrupal, que devem ser solucionados antes das mudanças na estratégia e no ambiente interno da organização” (Chiavenato 2003:394).

1. Os indivíduos e as organizações reduzem dissonâncias entre sua auto-imagem e realidade para aumentar a autoconsciência da organização. Esse processo inicia a mudança no ambiente interno da organização (nas políticas, estrutura, sistemas etc.).
2. As organizações alcançam satisfações abaixo do seu potencial. Tanto o seu funcionamento quanto o seu desempenho precisam ser melhorados para que sejam mais competitivos e coerentes com o mundo atual, que se caracteriza por transformações aceleradas e incessantes.
3. Uma grande quantidade de energia das organizações é devotada a comportamentos disfuncionais. A organização torna-se inábil em adaptar-se e mudar em resposta aos problemas internos e externos. Torna-se necessária uma nova forma de obter mudanças - a mudança sistemática - que oferece a alternativa de aprender com base na experiência.

Entre os conceitos operacionais (Excellence gap Rubrica da excelência empresarial) vamos articular o de Excellence gap que nos oferece a discrepância em relação ao seu padrão de excelência, isto é, identifica os gaps (discrepâncias e contradições) entre o que a organização é e o que deveria ser, bem como delinear e implementar providências que façam a organização movimentar-se na direção da excelência.

2.1.1. Indicadores da Comunicação Interna e de Administração Pública

Para efeitos deste trabalho, vamos resumir na Tabela 2 os indicadores da comunicação interna e de administração pública.

2.1.1.1. Indicadores da Comunicação Interna

- a) Identidade institucional – Pretende-se avaliar o nível de consciência do funcionário para a prossecução dos objectivos e finalidades dos serviços públicos locais e sua preparação para a comunicação com o público externo;

- b) Exercício da cidadania – onde se procura determinar a qualidade dos serviços públicos, a competência da Administração Pública e sua independência das pressões políticas tendo em conta a ambivalência do funcionário público;
- c) Coesão interna – pretende-se aferir até que ponto os funcionários da SD Marracuene sejam na medida do possível, os primeiros informados e tomem conhecimento do que está ocorrendo no órgão dentro dele mesmo e não por fontes externa; e
- d) Transparência – até que ponto se efectiva a troca e a partilha de informações e a disponibilidade de dados de utilidade pública entre funcionários públicos de tal forma que os espaços públicos não se tornem opressoras das liberdades fundamentais dos direitos do homem.

2.1.1.2. Indicadores de Administração Pública

- a) Qualidade de serviços Públicos – é o processo de envolver todos os membros da organização para assegurar cada atividade relacionada com a produção de bens e serviços dentro do compromisso de melhorar continuamente e atender completamente às necessidades do cliente;
- b) Eficiência – é uma relação entre custos e benefícios, entre entradas e saídas, ou seja, a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido. Significa fazer corretamente as coisas e enfatizar os meios pelos quais elas são executadas. Relaciona-se com os meios, isto é, com os métodos utilizados;
- c) Eficácia – é uma medida do alcance de resultados, ou seja, a capacidade de atingir objetivos e alcançar resultados. Em termos globais, significa a capacidade de uma organização satisfazer necessidades do ambiente ou mercado. Relaciona-se com os fins almejados; e
- d) Motivação e Satisfação – para os autores humanistas a motivação é o impulso de exercer esforço para o alcance de objetivos organizacionais desde que também tenha condição de satisfazer a alguma necessidade individual. Daí decorre o conceito de moral. Na medida em que as necessidades das pessoas são satisfeitas pela organização, ocorre elevação do moral. Na medida em que as necessidades das pessoas são frustradas pela organização, ocorre abaixamento do moral (Chiavenato 2003).

Tabala 2			
Indicadores de comunicação interna			
Variáveis	Conceitos	Dimensão	Indicadores
Independente	Comunicação	Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Identidade institucional • Exercício de cidadania • Coesão interna • Transparência
Dependente	Coordenação	Administração Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade de serviços • Eficiência • Eficácia • Motivação e Satisfação

Fonte: Autor

2.2. Conceitos

Neste subtema iremos tratar dos conceitos básicos que nos vão apoiar para melhor percepção do nosso trabalho.

2.2.1. Administração Pública

Segundo Bobbio e Pasquino (1998) a expressão Administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal. Do ponto de vista da atividade, portanto, a noção de Administração pública corresponde a uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal, compreendendo, de um lado, as atividades de Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e por actos de Governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades económicas e sociais; seja por intermédio da intervenção no mundo real (trabalhos, serviços, etc.) ou de procedimentos técnico-materiais; ou finalmente, por meio do controlo da realização de tais finalidades (com exceção dos controlos de carácter político e jurisdicional).

2.2.2. Comunicação

Segundo Chiavenato (2003:423) há Comunicação “quando uma informação é transmitida a alguém, sendo então, compartilhada também por essa pessoa. Para que haja comunicação, é necessário que o destinatário da informação a receba e a compreenda. A informação transmitida, mas não recebida, não foi comunicada. Comunicar significa tornar comum a uma ou mais pessoas uma determinada informação”.

2.2.2.1. Comunicação Interna

Numa visão geral de Bobbio e Pasquino (1998) “os grupos étnicos ou tribais apresentam, amiúde, exemplos de subsistemas em que a comunicação interna circula facilmente, mas a externa só a custo consegue penetrar e, o mais das vezes, através de *dispositivos receptores* que contribuem para a distorcer e para oferecer dela uma "imagem" deformada aos membros do subsistema. Quando tal acontece, os processos de *feedback* são negativamente influenciados e a capacidade de controlo e coordenação por parte do subsistema decisório fica reduzida”.

A comunicação interna, segundo Zémor (1995) tem por base a identidade para conduzir a política de um serviço público, mobilizar sua estrutura, assegurar a informação e a formação de pessoal, seu atendimento e o diálogo interno e contribuir para a formação permanente. Ela envolve funcionários dos diversos departamentos, dirigentes etc.

2.2.3. Democracia

Mac Iver, citado por Azambuja (2005:313) “a democracia não é uma forma de governo da maioria ou da minoria, mas é principalmente um modo de determinar quem deve governar e para que fim”. Ainda citando Shumpeter, “a democracia significa somente o povo tem condições para aceitar ou recusar os homens chamados a governar. E o método democrático é os candidatos a cargos de governo dispuserem livremente os votos dos eleitores” mas, como argumenta o próprio Azambuja (2005:348) “não são apenas os indivíduos e os partidos políticos que constituem uma nação: há outros elementos que formam a infra-estrutura residente do edifício social: são os grupos fundados sobre a comunidade de interesses e de trabalho, os grupos profissionais”.

2.2.4. Descentralização

Segundo Caulliraux e Proença (2004:50) citando Castillo a descentralização pode adoptar quatro formas distintas: desconcentração, devolução, delegação e privatização.

Para este trabalho a descentralização como delegação vamos tratar como desconcentração e a descentralização como devolução vamos tratar como descentralização propriamente dito.

A desconcentração, neste caso, consiste na transferência de responsabilidades administrativas de certas funções para determinadas organizações, que se encontram fora da estrutura central do governo e indirectamente controladas por ela.

A descentralização envolve a criação de níveis de governos inferiores e a atribuição de responsabilidades mais amplas, que simplesmente administrativas, para o desenvolvimento de determinadas funções, ocorrendo dentro de um contexto de mudança política mais ampla e afectando uma quantidade maior de serviços e actividades.

3 Metodologia

Segundo Marconi e Lakatos (2003) a metodologia corresponde aos seguintes componentes: Método de Abordagem e Métodos de Procedimentos.

3.1.Método de Abordagem e Métodos de Procedimentos e Técnicas de Recolha de Dados

Segundo estes autores, o Método de Abordagem é aquele que se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenómenos da natureza e da sociedade e engloba o indutivo, o dedutivo, o hipotético-dedutivo e o dialético. Destes, a nossa pesquisa escolhemos o Método Hipotético-dedutivo que inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese.

Os Métodos de Procedimentos pressupõem uma atitude concreta em relação ao fenómeno e estão limitadas a um domínio particular que são Histórico, Comparativo, Monográfico ou estudo de caso, Estatístico, Tipológico, Funcionalista e Estruturalista. Para este caso vamos basear pelo Método Monográfico ou estudo de caso, que consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações. A investigação deve examinar o tema escolhido, observando todos os factores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos (Marconi e Lakatos 2003). Neste caso, vamos examinar todas unidades orgânicas chave da Secretaria Distrital para respeitar no fim a totalidade solidária das suas reparações.

3.2.Técnicas de Colecta de Dados

As técnicas de colecta de dados são consideradas como um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência. Correspondem, portanto, à parte prática de coleta de dados. A nossa pesquisa baseia-se em duas grandes divisões: documentação indirecta e documentação directa.

Na documentação indirecta priorizou-se a consulta bibliográfica relacionada com a comunicação, brochuras e relatórios internos e externos relacionados com a instituição e a vária legislação como base da sustentação da nossa pesquisa.

Na documentação directa é constituído pela Observação directa intensiva e Observação directa extensiva.

A Observação directa intensiva com as técnicas da Observação e Entrevista. Destas priorizamos a primeira não só para ver e ouvir, mas também em examinar factos ou fenômenos que se desejam estudar de forma sistemática, assistemática; participante, individual, em equipa e na vida real. Estas todas técnicas foram articuladas na nossa pesquisa mas com maior destaque a observação participante que pode ser natural ou artificial e, para este caso, a natural onde o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga. O pesquisador incorpora-se ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste (Marconi e Lakatos 2003).

No período em análise esteve afecto no FDD. Por falta de clareza na efectivação desta instituição como autónoma assistiu a uma dificuldade maior de sua interpretação e de membros que fazem parte exactamente desta instituição, o que se confundia como parte da RPDL da SD ao mesmo tempo que podia subordinar-se a RF, ora os pareceres dos projectos comunitários a serem imitados pelo Chefe da Secretaria Distrital ou pelo Chefe do Gabinete do Administrador Distrital, mais ainda o Chefe da ETD era o Director do SDEJT que depois passou em princípios de 2010 para o Director do SDAE e o do SDEJT passou a ser o seu adjunto mas o técnico afecto directamente e permanente era o do SD, os dos serviços distritais também estavam nela vinculadas mas trabalhando de vezes em quando. Esta foi a pior instituição que se deparou com problemas sérios de coordenação no distrito. Os documentos podiam vir da SD, do Gabinete do Administrador, do SDAE, do SDEJT, das localidades, RPDL, etc. os recursos disponibilizados desfazem-se em qualquer que seja destes sectores por falta de responsabilidades claras. Qualquer irregularidade que se diga a ETD apenas afectava directamente aos membros permanentes da ETD e estes eram avessos a todas culpas de má atuação do Governo Distrital. A disponibilidade de informação para público, estudantes e mesmo para as instituições superiores ao distrito tornou-se arriscado. Se a disponibilizar será culpabilizado por sonegação à informação, se a disponibilizar podia ter a interpretação em como violou o segredo do Estado, daí ficando-se num dilema do funcionário público. O debate para a organização desta instituição na SD tornou-se muito subtil mas que

também espelha ao mesmo tempo a má governação a ser atribuída aos funcionários desta instituição e a serem julgados nos mecanismos de represálias e de estigmatização. Assistiu-se a muita mobilidade de funcionários e a grupos contestatários de todos os níveis, funcionários, sociedade civil e manifestações do Partido no poder, grupos prós e contras de forma informal, nas esquinas, cafés mas dificilmente houve um debate aberto. Assistimos a nomeação de muitos chefes de repartições da SD, não só, dos chefes de localidades, directores dos serviços, etc outros sem os devidos requisitos profissionais e de várias interpretações especulatórias da tendência do representante máximo com poder de nomear mas sem abertura dos funcionários nas suas contestações.

A observação directa extensiva realiza-se através do questionário, do formulário, de medidas de opinião e atitudes e de técnicas mercadológicas. Para este trabalho escolheu-se o questionário. O questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador (Marconi e Lakatos 2003). O nosso questionário obedeceu a: uma pergunta aberta – a última, que permite ao informante responder livremente, usando linguagem própria, e emitir opiniões; perguntas fechadas ou dicotómicas em que o informante escolhe sua resposta entre duas opções: sim e não e tricotómicas ao acrescentar mais um item, não sei; perguntas de múltipla escolha que apresentam uma série de possíveis respostas, abrangendo várias facetas do mesmo assunto, destas temos o mostruário em que as respostas possíveis estão estruturadas junto à pergunta, devendo o informante assinalar com x numa delas numa escala de 0 – 5 pontos e perguntas de estimação ou avaliação para emitir um julgamento através de uma escala com vários graus de intensidade que vai de muito boa, boa, razoável e má para um mesmo item.

O pesquisador usou em primeiro a técnica de observação participante, usando das suas experiencias profissionais e de vida real na instituição, observou que não era suficiente para oferecer dados estatísticos e para evitar o risco preconceituoso, decidiu elaborar um questionário para o efeito. Primeiro fez um pedido formal a SPD. Em segundo, para tornar mais transparente, submeteu o questionário à SPD com 24 questões para a sua aprovação.

Antes da entrega do questionário para o seu preenchimento, fez uma testagem a 5 funcionários para posterior reformulação. Para o seu preenchimento entrou em cada repartição, entregando a cada um que estava presente sem excluir a qualquer que seja.

Para dissipar as dúvidas, nesses pequenos grupos, o questionário em muitos casos foi respondido na presença do pesquisador.

Os dados obtidos serão tabulados numa grelha de respostas de forma individualizada onde se cruzam as perguntas em coluna e em linha, o número de ordem, onde no final faz-se o somatório das respostas e a respectiva percentagem dos dados recolhidos. Destes dados, foram elaborados tabelas e gráficos aglutinando dados simétricos para facilitar a nossa pesquisa.

3.3.Grupo Alvo

Segundo Reis et al (200:24) a população alvo seria a totalidade dos elementos sobre os quais se deseja obter determinado tipo de informações.

O centro da nossa atenção vai para Secretaria Distrital com o universo – N de 113, dos quais 61% são do sexo masculino e 39% do sexo feminino segundo dados recolhidos em Dezembro de 2013 na RALFP. Destes, retirou-se uma amostra – n a inquerir de 40 funcionários que corresponde a 35.4%. Deste foram inqueridos 47.5% são do sexo Masculino e os 52.5% do sexo feminino. Em relação a N foram inqueridos 16.8% são do sexo Masculino e os 18.6% do sexo feminino. Podemos esses ilustrar esses dados na Tabela 3. Se compararmos o N e o n a maior percentagem feminina em n é que o questionário incidiu mais nas repartições onde o sexo feminino ocupa maior número em relação ao masculino.

Tabela 3						
Grupo Alvo e Grupo Inquerido						
Designação da População		N	%	n	%	% n em relação a N
Sexo	Masculino	69	61%	19	47.5%	16.8%
	Feminino	44	39%	21	52.5%	18.6%
Total		113	100%	40	100%	35.4%

Fonte: Autor

3.4.Método Selecção da Amostra

Segundo Reis et al (2001) e Marconi e Lakatos (2003) existem dois métodos para seleccionar a amostra: os probabilísticos (amostragem causal) e não probabilísticos (amostragem dirigida). A segunda baseia-se em maior ou menor grau em juízos de valor sobre a população alvo. Fazem parte deste grupo os métodos: a amostragem por conveniência, intencional, snowball, sequencial e por quotas. Para efeitos deste trabalho foi escolhida a amostragem por conveniência que se baseia na premissa de que certo tipo de respondentes apresentam maior disponibilidade ou encontram-se mais acessíveis para responder ao inquérito. Esta escolha é devido a Secretaria Distrital ser a maior detentora de informações dos funcionários que estão nos Postos Administrativos e localidades para além de acarretar custos devido à localização

geográfica destes que é distante da sede do Distrito de Marracuene. Para reduzir o juízo de valor e evitar o enviesamento sistemático, os questionários foram entregues a todos os funcionários nas suas repartições presentes nos dias da entrega, tendo apenas escapados os ausentes e, em muitas repartições foram preenchidos na presença do pesquisador.

3.5. Característica da Amostra

A SD tem em média 40% dos que residem fora e 60% dentro do Distrito segundo o Gráfico 1. A Chefe do Posto Administrativo Sede lamentou a existência de muitos funcionários que fazem trabalhos de auxílio técnico vivendo muito fora do local de trabalho, propondo que estes deviam ser recrutados a nível local ou, caso não, que haja disponibilidade de residências para tal. Se residem fora do distrito sem condições de transporte, com salário baixo, nunca estarão dispostos a dar o seu máximo para o trabalho porque para além de gastar o pacato salário para o transporte que nunca é directo, fazendo “ligações”, gastam também para as refeições durante o trabalho. Este é um cenário triste que se verifica no dilema da falta emprego. 45% estão em formação no ensino superior segundo o Gráfico 3 e a trabalharem nos escritórios.

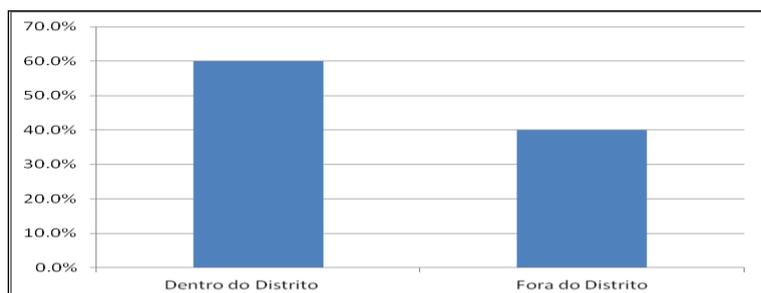


Gráfico 1: Local de Residência

Fonte: Autor

3.6. Constrangimentos

O maior constrangimento que se pode anotar é que o investigador é parte integrante do objecto de investigação, o que torna difícil manter uma distância maior dos factos sem tomar o partido nos assuntos abordados, ora porque a decisão para tomar um determinado assunto para não ser interpretado por qualquer que seja como segredo do Estado torna-se muito arriscado num mundo em que ainda reina muito a crença na autoridade carismática³ onde a

³ A Autoridade Carismática ocorre quando os subordinados aceitam as ordens do superior como justificadas, por causa da influência da personalidade e da liderança do superior com o qual se identificam. É um poder sem base

investigação científica possa ter interpretações adversas, em contrapartida, a experiência profissional do funcionário investigador torna-se como um vasto campo de oportunidade por deter uma gama de informações sólidas capazes de contribuir para a teoria científica da administração e imprimir mudanças para o rumo certo. Outra dificuldade maior é de disponibilizar os nomes de entrevistados, preferindo continuar no anonimato conforme muitos pediram.

racional, instável e que adquire características revolucionárias. É o domínio de grandes líderes políticos ou religiosos (Chiaveneto 2003).

4 Apresentação dos Resultados da Pesquisa

4.1. Apresentação da Secretaria Distrital de Marracuene

A Secretaria Distrital do Governo do Distrito de Marracuene foi constituída no âmbito da desconcentração de poderes nos termos da LOLE desde o ano de 2006. Desde a entrada em funcionamento foi dirigida por três SPD.

Local		Genero		Total	Percentagem	
Geral	Específico	Masculino	Feminino		Masculino	Feminino
Secretaria Distrital	Administrador Distrital	0	1	1	0%	100%
	SPD	0	1	1	0%	100%
	Gabinete do Administrador	5	4	9	56%	44%
	SC	9	5	14	64%	36%
	RF	1	4	5	20%	80%
	RALFP	5	3	8	63%	38%
	RPDL	4	1	5	80%	20%
	ETD	1	1	2	50%	50%
	Salubridade	15	1	16	94%	6%
	Residência Oficial	3	4	7	43%	57%
	Batelão	7	0	7	100%	0%
	Mercados	3	1	4	75%	25%
	Canalização	3	0	3	100%	0%
	PA Machubo	5	2	7	71%	29%
	PA Sede	2	3	5	40%	60%
	Taula	1	0	1	100%	0%
	Macandza	1	0	1	100%	0%
	Sede	0	4	4	0%	100%
	Michafutene	2	2	4	50%	50%
	Macaneta	1	2	3	33%	67%
	Ngalunde	1	2	3	33%	67%
Matalana	0	3	3	0%	100%	
Total		69	44	113	61%	39%

Fonte: Autor com base em dados da RALFP de Dezembro de 2013

A SD, segundo dados avançados, é responsável directo pelo processamento de salários, ajudas de custos, bolsas de estudos, progressões, promoções, mudanças de carreiras, ocupações de cargos de direcção, chefia e ou confiança, controlo e outras beneficiações dos funcionários afectos no Gabinete do Administrador, nas Secretarias das unidades territoriais do Distrito, isto é, Postos Administrativos e Localidades, outros no sector de salubridade,

batelão, cobradores do mercado, residência oficial do Administrador Distrital, perfazendo no todo 113 funcionários que podemos sintetizar a sua distribuição na Tabela 4.

O Distrito, na sua estrutura administrativa local, conta com dois Postos Administrativos: Posto Administrativo Sede composto de cinco localidades, nomeadamente: Ngalunde, Matalane, Sede, Macaneta e Michafutene. O Posto Administrativo de Machubo é constituído por duas localidades: Macandza e Taúla.

A SD funciona no edifício do Governo Distrital. O Governo do Distrito de Marracuene situa-se, Segundo MAE (2012), “na parte oriental da Província de Maputo a 30 Km da Cidade de Maputo entre latitude de 25°41’20” Sul e longitude de 32°40’30” Este. É limitado a Norte pelo Distrito de Manhiça, a Sul pela Cidade de Maputo, Oeste pelo Distrito da Moamba e Cidade da Matola e a Este é banhado pelo Oceano Índico e atravessado pela estrada nacional nº 1, tem uma extensão de 883 Km², com um universo de 118.949 habitantes, dos quais, 61.653 são do sexo femininos e 57.296 de sexo masculino.

Como forma de representação das comunidades locais, tem 9 CCL de acordo com a sua hierarquia administrativa. O Conselho Consultivo Distrital tem um total de 50 membros; em cada Posto Administrativo são 40 membros e cada uma das 7 localidades tem 20 membros.

Para além destas instituições tem ONGs reconhecidos, os mais influentes são a ANAMAR – Associação dos Naturais e Amigos de Marracuene, Action-Aid, UCAM – União das Cooperativas Agrícolas de Marracuene.

O Distrito de Marracuene é atravessado pela Estrada Nacional nº 1 e como uma das vantagens competitivas a partir de 2009 foram alocados os autocarros públicos (Transportes Públicos de Maputo) que terminam a altas noites em que muitos funcionários aproveitam estes transportes garantidos para o ensino nocturno.

4.2.Organização e funcionamento da Secretaria Distrital

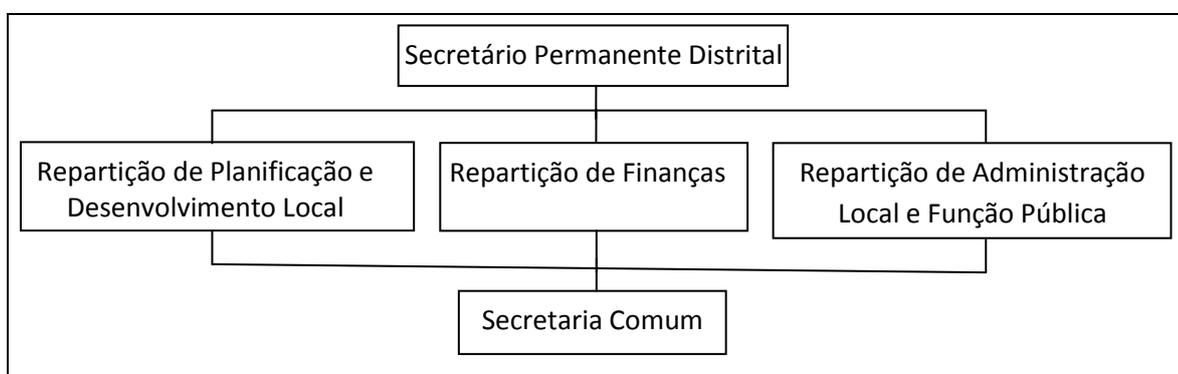
A Secretaria Distrital é dirigida, segundo o número 2, artigo 40, da lei 8/2003 pelo Secretário Permanente Distrital cujas competências estão inseridos no artigo 53, do decreto 11/2005.

Segundo a alínea a), artigo 41, da Lei 8/2003, de 19 de Maio, a Secretaria Distrital é o Órgão do Aparelho Distrital encarregue de prestar a assistência técnico-administrativa ao Governo Distrital. Com esta afirmação constata-se que a Secretaria Distrital é o órgão coordenador das actividades de todos os sectores do distrito e que se deve comunicar, para além dos serviços

criados, com todos os seguimentos: Organizações Não-governamentais, organizações políticas e da sociedade civil e o sector empresarial. Em suma, a Secretaria Distrital é o interlocutor médio situado entre a base e o topo (serviços distritais e o GD) conforme ilustra o Organograma 1 mas sem poder deliberativo.

Segundo a Resolução 4/2006, de 20 de Dezembro, a SD tem a seguinte estrutura:

- a) Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local;
- b) Repartição de Finanças;
- c) Repartição Administração Local e Função Pública; e
- d) Secretaria Comum⁴.



Organograma 1 – Estrutura tipo da Secretaria Distrital

Fonte: Resolução 4/2006 com as devidas adaptações do Autor

Esta julga-se a pretensão para que o fluxo de informação seja harmonioso, claro, coerente, uma comunicação horizontal e reduza os conflitos laborais.

4.3. Organização e Funcionamento das Unidades Orgânicas da SD

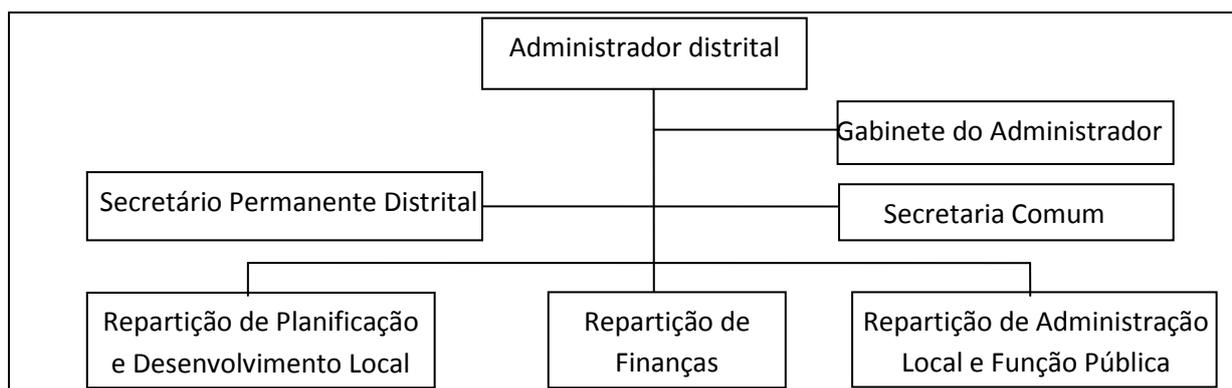
Este subtema vai apresentar a estrutura e comunicação internas da SD nas suas componentes orgânicas tentando, em primeiro, ver do que deve ser e anotar o que se faz mas que não devia, apoiando-se na lógica histórica dos acontecimentos e olhando nos dados colhidos no inquérito em anexo 1 e a grelha de respostas em anexo 2. As respostas podem servir para mais campos de estudo no campo de coordenação e comunicação livre.

⁴ Segundo MAE (2012) a Secretaria Comum na Estrutura Orgânica da Secretaria Distrital está no mesmo nível horizontal com outras Repartições mas segundo a sua função e do grupo de funções do Chefe está abaixo delas.

4.3.1. Secretaria Comum

Pretende-se que a Secretaria Comum (SC), entre outras funções de administração interna, realize o registo e controlo da circulação de expediente e documentos; organizar a documentação e informação necessária ao funcionamento da SD. Significa em outras palavras que a SC ao receber os documentos entrados depois de registo segundo os assuntos, deve encaminhar às devidas repartições assim como regista os documentos saídos. Para estas tarefas, dos seus membros espera que sejam dotados de conhecimentos específicos de gestão de informação para o devido encaminhamento e armazenamento de documentos.

Os documentos entrados, o Chefe da SC dá um parecer directamente para a Sra Administradora Distrital e esta dará o seu despacho para o cumprimento à repartição correspondente ou para responsabilizar a SPD. Isto porque facilmente o documento chega nas mãos da Administradora vindos do Chefe da SC sem terem passados nem da repartição vocacionada e nem a SPD.



Organograma 2: Tendência para Estrutura Informal da SD

Para o documento de pedido terra, vai directamente ao Gabinete do Administrador onde vai dar o número de identidade do processo para serem tramitados para o SDPI depois de visto da Administradora Distrital. O cidadão passados alguns dias, no dia que vier pedir a resposta, ser-lhe-á entregue o número de identidade para se deslocar a SDPI. Estas tarefas deviam ser executadas na base, no SDPI para o documento subir hierarquicamente.

Além destas funções a SC executa directamente as tarefas de salubridade que cabe exactamente também no SDPI. Há dificuldades de descentralizar.

A recepção de informação relativa a segredo do Estado cabe ao nível do Administrador Distrital como representante da autoridade central a nível local.

Um dos participantes do questionário, na pergunta sobre quem dirige a SD perguntou-nos: - “*aqui é para respondermos o que assistimos no dia-a-dia ou o que sabemos do que devia ser?*” As repostas surgiram entre os colegas presentes naquele momento: uns respondiam do que se assiste no dia-a-dia, outros, aquilo que devia ser. Um dos participantes, para justificar a sua visão, disse: “*todos aqueles a Administradora dirige-lhes à distância, bastando mexer no “remoto” para cumprirem com as ordens*”. Para dissipar esta discussão, cada um assinalou no lugar que lhe conviesse. Seja qual for o critério da escolha da resposta, a verdade é que existe uma concorrência de percepção entre o SPD e o Chefe de Secretaria. O primeiro com aceitação em 42.5% e o segundo com 35%. A Administradora neste caso tem uma cotação de 22.5%. Mais da metade dos funcionários da SD de Marracuene confunde exactamente a quem direccionar os seus problemas segundo o Gráfico 3, significa que a SPD não assume correctamente as suas reais responsabilidades.

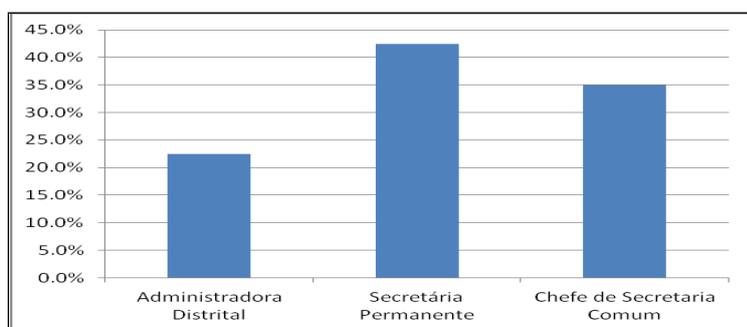


Gráfico 2: Opiniões de quem dirige a Secretaria Distrital

Fonte: Autor

Assim, no âmbito prático, surge informalmente uma estrutura administrativa em que a Administradora Distrital faz parte integrante da SD e vai dominando sobremaneira este sector segundo o gráfico 2.

Em termos de direcção, de 2010 a 2013 foi dirigida sucessivamente por três chefes que ilustramos Gráfico 8 de temporalidade, o último tem o seu quadro de origem na SDEJT.

Dos dados colhidos, nenhum funcionário nesta área tem conhecimentos sólidos sobre a gestão de informação e arquivos, os que tratam desta matéria apenas aprendem no campo prático e concordam da necessidade desta formação uma vez que a classificação de documentos segundo SNAE é complexa.

4.3.2. Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local

Segundo o artigo 4 das funções da RPDL, entre outras de elaborar o PEDD e propostas de PESOD; de promover o desenvolvimento do território; de preparar os relatórios de análise de actividades e da situação política, económica e social do distrito; de assegurar o cumprimento do programa de finanças descentralizadas e de acompanhar o funcionamento dos CCL.

Pretende-se que a RPDL assessore em primeiro lugar ao SPD em matéria de planificação participativa, os documentos a serem apresentados nas sessões do governo sejam atempadamente preparados.

A quando das mudanças operadas em 2006, as tarefas do PEDD, PESOD, CCL estas tarefas estiveram na alçada da ETD. A RPDL apenas compilava os relatórios dos serviços distritais e as de reconhecimento dos líderes locais nos termos da lei 15/2000. Por dificuldades de interpretação como o que está explícito no subtema 6.6 abaixo, quando entramos em 2010 o distrito teve a dificuldade de encontrar o PESOD porque no fim não se soube quem teria elaborado. Aliás, em 2009, para elaboração do PESOD foram outras pessoas ao seminário que não da ETD e nem da RPDL e, quando voltaram, como não tinham maturidade suficiente, na tentativa de cobrir este vazio, o ex-Chefe de Secretaria procurou entregar o trabalho a RPDL mas que não concordou assim como a ETD porque os que se beneficiaram da formação também se beneficiaram de ajudas de custos. Isto foi interpretado em como existindo aqueles que devem trabalhar enquanto os outros beneficiam-se de ajudas de custos.

Nos finais de 2011 procurou-se devolver estas tarefas mas problemas de transferências e falta de debates que vamos adiante abordar são muito responsáveis para mudanças radicais ao rumo certo como podemos exemplificar a seguir no FDD.

Nos tempos do OIIL o Chefe da ETD foi o ex-Director do SDAE com uma composição de 15 membros em 2006. Este número foi reduzindo tacitamente até que em 2009 estava com mais ou menos 4 funcionários, sendo um da SD que era permanente no local. Em 2010 o Chefe foi o ex-Director do SDAE e o anterior passou a ser o subchefe. Nos finais de 2010 era notório que estaria funcionando com funcionários da SD, neste momento em número de dois nas instalações do SDPI. Em Maio de 2013 o edifício do GD onde funciona a SD foi abrangido de uma reabilitação então, todas as repartições foram deslocadas para outros edifícios. A RPDL foi deslocada para junto da ETD no SDPI. O SDPI por sua vez, em uma semana também reclamava o seu espaço, sendo assim, a ETD e a RPDL foram deslocados para o edifício onde funcionava o Gabinete da Administradora para dois dias depois serem retiradas

para junto do Gabinete do SPD que também ficaram por uma semana e meia porque vinha ocupar o local a nova SPD a 7/06/13 e depois as duas (ETD e RPDL) passaram a funcionarem no edifício em reabilitação numa altura que o Director de SDAE cessava as funções que, consequentemente cessou as de Chefe da ETD. Em proveito disso, tacitamente foi-se entendendo que o Chefe de RPDL recentemente nomeado, vindo do SDEJT acumulava também a direcção da ETD. As discussões com este último foram de ordem conceptual no entendimento entre ETD e CTD ao mesmo tempo que se entendia que o FDD faz parte da RPDL. No fim destas discussões os dois funcionários foram afastados do FDD se se ter em conta a sua experiência profissional na área e, assim, o FDD passa a ser parte integrante da RPDL. Importa referir que os projectos financiados estão em número que excede a 600 projectos até 2013 que devem ser monitorados permanentemente e a serem geridos com princípios privados. Nesta ordem, é difícil saber quais são os recursos concretamente que devem ser alocados a ETD porque se desfazem em muitos sectores de actividades e nunca o FDD prosperará com boa saúde nestas condições. Esta política encontra um constrangimento grave de ordem conceptual e político porque alguns defensores ferrenhos dizem que o PR nunca falou do FDD mas sim, dos 7 Milhões. Ou melhor, preferem as condições do OIIL a ETD em defesa da autoridade carismática. Nesta repartição também se compilam os dados do diário da PRM que também são típicos do segredo do Estado que cabem no representante da autoridade do Estado a nível local.

Em relação aos projectos de obras que se executam, a repartição nunca teve a responsabilidade alguma de fiscalizar a nível local e em muitos casos executados fora do Plano Económico e Social. Esta também é a constatação do MAE (2013) em que no seu relatório não publicado recomenda “que a implementação do PES ou a execução das actividades Distritais sejam sempre debatidas nos colectivos distritais”.

Ainda MAE (2013), nas declarações de um dos participantes, “em menos de seis meses foram movimentados todos os técnicos que trabalhavam no sector de planificação ...”.

A RPDL de 2010 a 1013 foi dirigida por quatro chefes, o actual tem o seu quadro de origem no SDEJT.

4.3.3. Repartição de Finanças

A Repartição de Finanças (RF) por sua vez tem as funções de garantir a execução do Orçamento do Estado no distrito; observância das normas dos inventários e contas anuais; elaborar as propostas do Orçamento do GD e organizar os processos de aquisição, manutenção e abate dos bens do Estado (artigo 5).

Espera-se que a RF monitore todos processos de execução orçamental dos serviços distritais incluindo a SD assim como deve monitorar os processos de recolha de receitas. Para estas tarefas é necessário que os seus membros sejam dotados de conhecimentos profundos de contabilidade pública ou áreas afins. A sua interlocução, regra geral, é com os gestores da área das finanças dos serviços distritais.

Tal qual encontramos situações de responsabilidades extralegais na repartições acima, qui temos as actividades de cobranças de receitas dos mercados que realiza cabendo exactamente no SDAE, as cobranças provenientes de tramitações de processos de terra e de transporte do batelão cabem no SDPI.

A RF de 2010 a 1013 foi dirigida por quatro chefes, o terceiro foi um técnico do SDPI.

4.3.4. Repartição Administração Local e Função Pública

A Repartição Administração Local e Função Pública (RALFP) no artigo 6 pode-se ver, entre outras funções, garantir a assistência técnica e administrativa necessária ao funcionamento do GD (alínea c); garantir a assistência técnica e administrativa aos postos administrativos, localidades e povoações (alínea c); realizar a gestão dos recursos humanos do quadro de pessoal privativo do distrito (alínea e); realizar a planificação da formação, distribuição e aproveitamento dos funcionários pelos serviços distritais, postos administrativos, localidades e povoações, bem como pelas unidades económicas e sociais subordinadas (alínea f); dinamizar o processo de treinamento em administração pública para elevar o nível de conhecimentos técnico-profissional nos serviços distritais (alínea g), etc. este sector, como se pode ver tem apenas uma dinâmica interna entre as instituições em termos de gestão do elemento mais sensível e particular. O homem. O homem que manuseia todos os restantes recursos que possui objectivos conflituantes dentro de si mesmo, ambições, progressões, promoções e mudanças de carreiras. Espera-se que neste sector esteja munido de funcionários experientes, que tenham desenvolvido as capacidades de ouvidoria, que sejam sensíveis no tratamento dos colegas, pacientes, que conhecem as normas que regem a Administração

Pública, que tenham técnicas de comunicação a altura de corresponder as demandas internas como elemento chave da motivação institucional, que saibam gerir o conhecimento, as capacidades intelectuais e de talentos para o desenvolvimento institucional e que conheçam, além do mais, as normas de organização e gestão do pessoal como meio específico de redução de conflitos laborais.

A realização de actividades profissionais correspondentes a necessidades permanentes deve ser assegurada por pessoal de carreira, sem prejuízo do que se encontra previsto para o exercício de funções em comissão de serviço (artigo 11, EGFAE). A RALFP é a mais complexa no que tange à gestão dos recursos humanos e sobretudo na mobilidade de funcionários, ocupação de cargos de direcção, chefia e ou confiança, enquadramento nos sistemas de carreira, promoções e progressões e gestão de conhecimento. Não obstante, a prossecução desses objectivos tem levado a muitos funcionários e agentes do Estado a conflitos permanentes pela falta de transparência, igualdade de tratamento e a prática de várias ilegalidades como veremos a seguir.

4.3.4.1. Gestão do Conhecimento e a Satisfação na Carreira na SD

Segundo o nº 1, artigo 34, do EGFAE “o ingresso no aparelho do Estado faz-se no nível mais baixo da respectiva carreira por concurso, salvo as excepções definidas por regulamento”. O numero seguinte deste artigo diz-nos que “ a promoção é a mudança para classe seguinte da respectiva carreira e opera-se para escalão e índice a que corresponde o vencimento imediatamente, sendo obrigatória para os funcionários de classe ou categoria inferior da mesma carreira que tenham, pelo menos, três anos de serviço nessa classe ou categoria com a informação de serviço não inferior a regular”. Continuando no nº 3 desse artigo, “a progressão faz-se pela mudança de escalão dentro da respectiva faixa salarial”. O seguinte artigo 35 diz-nos que “podem ser providos com dispensa a concurso os funcionários que, no respectivo sector do aparelho do Estado, tenham obtido o nível académico ou técnico profissional correspondente ao exigido nos qualificadores profissionais, mediante apreciação favorável do seu desempenho ...”.

Segundo o Gráfico 3 que compara os níveis adquiridos e em formação, o nível de crescimento académico e profissional é relativamente alto apesar de apresentar 0% dos especialista mas também, em contraponto, 0% sem formação. A maior parte já tem o nível médio feito, razão pela qual a maior percentagem está em formação no ensino superior e em formação no ensino médio profissional mas nenhum a fazer o ensino médio profissional. Até

finais de 2013 estima-se em 7.5% dos que tem nível superior e que num futuro breve tenha, aproximadamente, 45.8%.

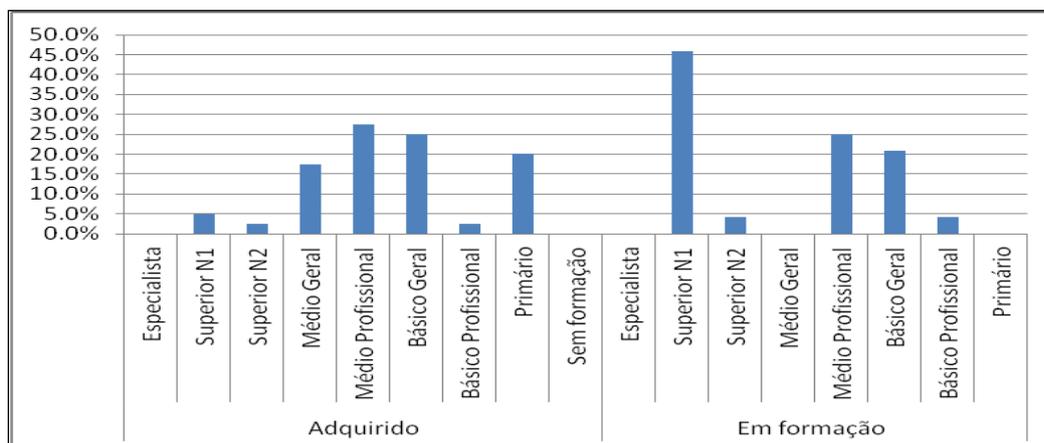


Gráfico 3: Nível de Evolução Académica e Profissional

Fonte: Autor

Numa outra vertente, 32.5% de funcionários estão em posição não compatível com a categoria, significando isso, o seu nível de insatisfação na carreira segundo o Gráfico 4.

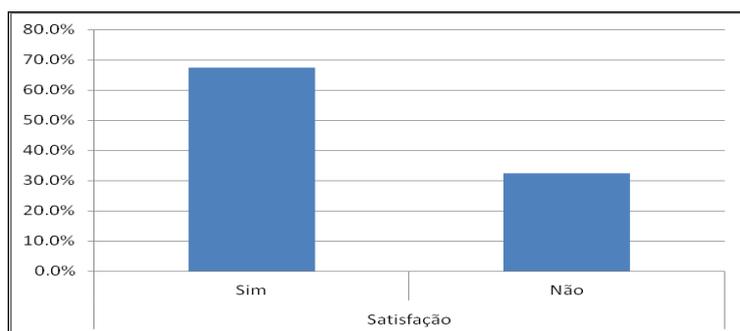


Gráfico 4: Nível de Satisfação na Carreira

Fonte: Autor

Alguns dos nossos entrevistados são unânimes em dizer que “*eu entrei nas mesmas condições que o flano mas ele já foi promovido e eu continuo na mesma*”. Outros ainda dizem que “*o Sicrano entrou anos depois de mim mas já me deixou atrás*”.

4.3.4.2. Movimentações de Funcionários

Segundo o artigo 22 do EGFAE, “por determinação do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, acordo entre dirigentes de órgãos centrais e locais ou decisão do órgão que superintende a área da função pública, podem efectuar-se transferências de funcionários entre quadro do aparelho do Estado, sem prejuízo dos direitos adquiridos”.

No caso do distrito, estas tarefas foram entregues ao Administrador Distrital segundo o decreto 5/2006 para a prossecução do EGFAE, assessorado pela SD e especialmente pela RALFP. Sendo assim, segundo o EGFAE podemos encontrar as seguintes transferências:

- Acordo entre Dirigentes;
- A pedido do funcionário;
- Regime especial de actividade/conveniência de serviço;
- Compulsiva; e
- Permuta entre funcionários.

A. Transferência por Acordo entre Dirigentes

A transferência por Acordo entre Dirigentes não vem claramente especificado no EGFAE mas encontra-se imbuído no próprio artigo 22 como nos já referimos.

No quadro da nova organização administrativa imposta pela LOLE, em 2011 foram transferidos os técnicos que tratam destas matérias de processos de terra que estavam afectos no SDAE e SD para SDPI, na Repartição do Ordenamento Territorial. A medida permite que os processos sejam tramitados a partir da base para o topo e como uma forma de reduzir as áreas de actuação que estavam proliferadas mas, o esquisito, é que em paralelo criou-se um mini-gabinete no próprio Gabinete da Administradora para compilar e enumerar os requerimentos dos pedidos de terra e os pedidos de terra continuam sendo recebidos na SD. Significa isso que o SDPI tem apenas uma autonomia relativa.

B. Transferência a Pedido do Funcionário

A Transferência a pedido do funcionário (artigo 119, do REGFAE), como qualquer pedido deve ser fundamentado.

O que acontece é que o fundamento que os funcionários apresentam é camuflado, é um pretexto, não reflecte a verdadeira causa de pedir. Na sequência de gestão turbulenta sobre um dos processos disciplinares nos princípios de 2012, o Chefe da RALFP, pediu a cessão do cargo por já não haver confiança com a Administradora Distrital. Daí o ambiente na SD foi tão turvo e generalizou-se por completo a ponto do ex-Chefe pedir a transferência para o Distrito de Boane, alegando motivos de o local de trabalho estar distante da sua residência.

Este funcionário, desde 2003 fez esta distância como auxiliar administrativo, com pouco salário mas, no momento em que espera de mudar de carreira como técnico superior, com experiências acumuladas, onde espera melhorada a sua situação financeira, transfere-se. Ainda nesta gestão turbulenta, que chegou ao momento em que um grupo de funcionários pediu apoios, escrevendo para instâncias superiores em 2013, uma outra colega pediu transferência para Cidade da Matola, também evocando problemas de distância. Nestes pedidos camuflados podemos citar um outro que, cansado de muitas cessações de funções, pediu o tempo inteiro para seus estudos mas que é do período pós-laboral cujo local de ensino é mais próximo da sua residência, isto é, não estava em condições de sair para outro distrito.

C. Transferência em Regime Especial de Actividade ou Conveniência de Serviço

A Transferência em Regime Especial de Actividade ou Conveniência de Serviço (nº 3, artigo 20, EGFAE) comporta quatro modalidades que são do regime especial de actividade (nº 2, artigo 20, EGFAE): Destacamento, Comissão de Serviços, Substituição e Acumulação de Funções e deve ser do consentimento do funcionário (artigo 26, EGFAE), nestas podemos adicionar a transferência compulsiva que vamos discutir mais adiante, mas por enquanto merece destaque a Comissão de Serviço.

i. Comissão de Serviço

Chiavenato (2003:286) define a meritocracia como “a ênfase dada ao mérito e à competência técnica das pessoas. Daí, a exigência de títulos, de concursos e provas de avaliação para comprovação do mérito pessoal”. Significa que se não há concurso nem provas de avaliação, não há mérito e, por consequência disso, não há competências.

Caixote e Monjane (2014:164) entendem que a nomeação em comissão de serviço é o acto administrativo da designação de um colaborador para exercício de direcção, chefia ou para lugares de confiança. Mas o que são lugares de confiança?

O antigo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado aprovado pelo Decreto 14/87 de 20 de Maio, no seu artigo 20, já definia claramente quais são exactamente os lugares de confiança, nomeadamente: Chefe de Gabinete, Assessor, Conselheiro do Governador e Secretário Particular embora na altura a desconcentração terminava na província mas o actual não especifica. Estes cargos, segundo McCourt (2007) são os chamados de nomeação política e directa. Caixote e Monjane (2014:164) resgatando a primeira ideia “entende-se por lugar de confiança o exercício de funções de direcção ou chefia de assessoria, tais como chefe de gabinete, assessor, conselheiro, secretário particular, administrador-delegado que são

exercidos em regime especial de comissão de serviço e por escolha pelo dirigente máximo competente de nomear, entre os colaboradores que reúnam os requisitos fixados nos respectivos qualificadores de funções” mas, o problema destes autores não identificam, na definição anterior, quem nomeia os outros cargos em comissão de serviço, isto é, de simples direcção e chefia. Aqui é que reside a cerne da questão confiança em que, no aspecto prático, são nomeados pelo mesmo dirigente máximo, tornando todos os cargos serem de confiança. Estes cargos, a Lei de Probidade Pública considera-os de relações patrimoniais e que são passíveis de criar conflitos de interesses quando por si, o servidor público exerça uma função de assessoria (alínea d), artigo 39, lei 16/2012). No fim, qualquer cargo em comissão de serviço será patrimonialista, ou seja, de nomeação política e directa como veremos ao longo desta pesquisa.

O antigo estatuto, na era monopartidária para resolver este problema de acesso a cargos de direcção, no seu artigo 45 previa o tirocínio para aferir o grau de competência dos funcionários. Este tirocínio era uma espécie de concurso aos funcionários para cargos de direcção e chefia mas, o mais caricato é que nesta era de multipartidarismo, o novo estatuto excluiu, apelando para mecanismos de confiança subjectiva. Significa que o resto dos dirigentes só seria com base em competência técnica e, para tal, o tirocínio seria o critério de selecção.

Segundo o artigo 37, EGFAE, “as funções de direcção, chefia e confiança são exercidas em comissão de serviço e só podem ser preenchidas com obediência às exigências e demais exigências referidos nos respectivos qualificadores” e nos termos do artigo 26 deste diploma legal, devem ser do consentimento do funcionário. Este artigo é mais controverso e complexo no seio da comunicação interna porque no fundo, os requisitos profissionais se circunscrevem na pessoa do delegante e não nos requisitos de desempenho profissional e o elemento confiança é a chave desses problemas. Melhor dito, a comunicação interna depende exactamente destes cargos, todas as formas de comunicação interna dependem da selecção destes elementos. Segundo McCourt (2007) “há casos em que nomeamos alguém menos capaz, e isto significa que estamos preferindo oferecer aos nossos cidadãos uma baixa de serviços. Quando escolhemos o mais capaz estamos tentar resolver a necessidade de se prestar o melhor serviço”.

a) Critérios Subjectivos na Seleção para Comissão de Serviço

Se olharmos nos qualificadores profissionais oferecidos pelo Ministério da Função Pública (2010), são de extrema importância para a função pública na medida em que tornam prescritos os conteúdos do trabalho, os seus requisitos obedecem aos critérios de experiência profissional de tempo mínimo de 5 anos na função pública e que se devam submeter à teoria normativa mas algo, de facto, contraditório que dela se pode questionar embora Caixote e Monjane, obra já citada, admitam que “o poder discricionário do dirigente máximo da organização, na escolha do colaborador a nomear para o exercício de uma função de confiança, está sempre limitado e condicionado pelos requisitos indispensáveis para o exercício desse cargo ou dessa função, definido no respectivo qualificador de funções”. O requisito profissional “com boas informações” é muito vago, ambíguo, muito discricionário, em termos práticos extravasa os princípios de razoabilidade. Primeiro, os requisitos nele propostos enfermam de um aspecto cognitivo de subjectividade subtil se não vejamos: em todos os cargos de direcção, chefia e ou confiança em nenhum consta explicitamente a palavra confiança mas em muitos casos, se não todos, esconde-se no requisito “... com boas informações”. Esta é uma autêntica emissão de juízo de valor que se circunscreve no delegante em que nenhum pode questionar, ou melhor dito, mesmo que tenha uma avaliação do potencial de bom ou de muito bom, não basta para ser confiado, deve-se subjugar ao seu chefe para dar o aval de “boas informações”. Segundo estes autores “a avaliação do potencial baseia-se em critérios objectivos” mas por esta avaliação basear-se em critérios objectivos só serve para apenas permitir progressão na carreira, categoria, classe ou escalão imediatamente superior e tem como base indicadores e parâmetros a que se atribui uma pontuação em função da sua influência no desenvolvimento profissional na organização onde trabalha (Caixote e Monjane 2014:188) e não para a comissão de serviço. O requisito de “boas informações” encontra-se nos cargos de direcção e chefia, daí a tendência de todos os funcionários interpretar as normas na crença da autoridade carismática como fundamento de todas acções. Enquanto a classificação de serviço é algo negociável e é de natureza contratual, implica a necessidade de abertura dos chefes nomeados com a classificação nepotista, isto cria um caus comunicacional. Assim, temos um duplo critério de avaliação nas instituições públicas conforme ilustram as Colunas I e II da Tabela 5, isto é, critérios subjectivos e critérios objectivos, respectivamente, daí a falta de coesão na função pública por esta ambivalência.

Tabela 5 Ambivalência de Classificação de Desempenho na Função Pública		
Avaliação	Coluna I subjectiva	Coluna II Objectiva
	Com boas informações	Classificação de serviço não inferior a bom ou regular
Objectivos	Pessoais	Impessoais
Sistema Político	Absolutismo	Democrático
Modelos de A P	Patrimonialismo	Gerencialismo
Comunicação	Passiva	Activa
Confiança/Contrato	Clientelista, Nepotista	Competência, Meritocracia
Liderança	Carismática	Democrática
Avaliação do Potencial	Secreta	Negociações
Comportamento	Alienatório	Realístico

Fonte: Autor

Em suma, a probabilidade de ocupar o cargo de direcção, chefia e ou confiança é muito maior quanto mais estiver próximo ao superior delegante e inversamente menor ao seu mérito profissional como o ilustrado no Gráfico 6.

Segundo o nosso questionário, 92.5 % responderam que estes cargos a nomeação foi com base em confiança, 7.5% foi com base em competências e 0% para o concurso.

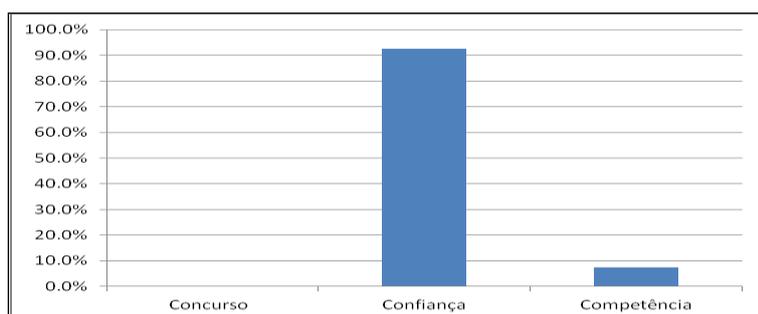


Gráfico 5: Seleção dos Chefes na Secretaria Distrital

Fonte: Autor

Um dos nossos entrevistados diz “...o critério de nomeação é pouco claro, as pessoas que estão na direcção não têm a mínima consideração com os subalternos, o mesmo que acontece com o dirigente máximo do distrito...”. Outro entrevistado diz nos mesmos critérios o seguinte: “os cargos de direcção e confiança deviam escolher as competências, não só a confiança”. Outro mais comenta que “as funções de direcção e chefia devem ser por competência profissional e não pessoas que vão aceitar tudo do chefe”. Outro ainda diz que “falta-se comunicação com os chefes no atendimento de preocupação do funcionário...”. Outro ainda comenta dizendo “para melhoria da comunicação, participação e diálogo nos serviços, tem que haver abertura dos que estão nos cargos de direcção e chefia...”. Outro diz

num tom grosso argumentando “*que os nossos superiores ou dirigentes tenham modo de se comunicar com os subordinados porque apesar de ser subordinado pode ter boas sugestões para a melhoria dos serviços*”. Outro diz que “*tem que haver consulta técnica para os cargos de direcção e chefia e diálogo aberto entre os superiores e colaboradores*”. O sentimento que os funcionários têm segundo o Gráfico 6 sobre o recrutamento e seleção de novos ingressos é em média 14.3% coincidentemente a mesma sobre a ocupação de cargos comissão de serviço e sobre as promoções, progressões e mudanças de carreira é de média 20.0%.

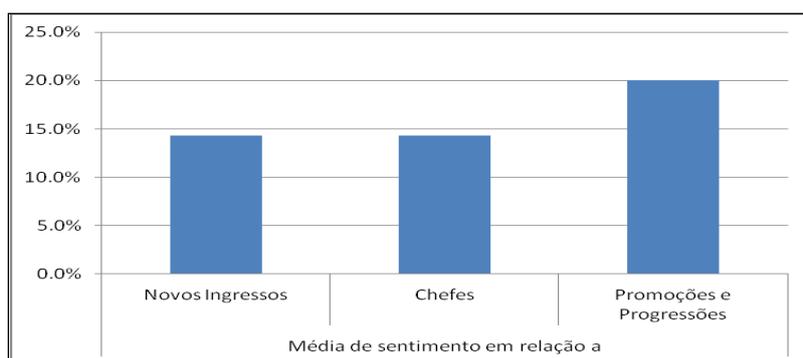


Gráfico 6: Média de Transparência na Secretaria Distrital

Fonte: Autor

ii. Nomeação dos Chefes de Postos Administrativos e de Localidades

Segundo a segunda parte do nº 3, artigo 4, do decreto 5/2006, o quadro comum de pessoal privativo do distrito integra as funções de direcção e chefia – funções de nível igual ou inferior a Chefe de Gabinete do Administrador Distrital, com excepção do Chefe de localidade que é nomeado pelo Governador Provincial nos termos da Lei – para a Secretaria do Distrito, Posto Administrativo e localidade.

Em 2008, a Governadora da Província de Maputo, na altura Telmina Pereira, para corrigir certas situações anómalas e como uma medida preventiva, emite uma circular para que antes as propostas de nomeações dos chefes de localidades fossem internamente, isto é, com origem na SD.

Em 2012 e 2013, cessaram as funções dois Chefes de Localidades com origem na SD e sucedidos pelos técnicos do SDEJT.

Nos finais de 2012 o Posto Administrativo Sede passou a ter o seu próprio chefe porque de antes a Administradora Distrital acumulava esta pasta.

No fim temos as seguintes contas: 22.2% provem da SD, dos quais 0% são homens; 33.4% de outros ramos de actividades, dos quais um é homem e 44.4% provem do SDEJT, dos quais 0% de mulheres. Significa que dos 100% destas vagas que deviam ser ocupados pelos funcionários do quadro de pessoal privativo da SD, apenas 22.2% por não merecerem confiança ou porque não conseguem ter o requisito de "...boas informações".

iii. Nomeação dos Chefes de Repartições da SD

Quando entramos em 2013 já era notório o progresso das substituições dos funcionários da SD pelos, sobretudo, da SDEJT sobre a égide de que o Administrador Distrital é o gestor do pessoal do quadro privativo do distrito. Este sector (SD) foi a mais que sofreu estas permutas e, por falta de confiança ou do requisito de boas informações, as repartições foram sendo chefiadas por outros sectores. A Secretaria Comum, a RPDL são chefiadas pelos técnicos do SDEJT. A RALFP o Chefe, cuja origem é SD, que tomou o lugar antes de 5 anos conforme os requisitos profissionais em 2012, é coadjuvado nos seus lugares cimeiros por dois funcionários recém-nomeados da SDEJT, um responde pelos procedimentos disciplinares e outros pelos salários mas vindos acompanhados de um processo disciplinar para o lugar de pódio na instituição coordenadora do Distrito. Os indisciplinados foram promovidos e serão os protagonistas de desinformações para deteriorar a imagem dos melhores.

4.3.4.3. Estabilidade e Adaptação Profissional em Comissão de Serviço

Segundo MFP (2010) – Manual de Procedimentos do REGFAE, argumentando o artigo 121 do REGFAE diz que “como princípio, o funcionário não deve ser transferido por iniciativa do serviço sem que tenham decorridos dois anos a contar de sua última transferência. Garante-se desta forma, uma certa estabilidade e adaptação profissional”.

Estranhamente, como afirma MFP (2010:62) “o dirigente competente para nomear pode, a qualquer momento, determinar a cessação de funções em comissão de serviço, com recurso ao nº 1, do artigo 20, do EGFAE”. Aqui está a triste situação do dilema de quem exerce o cargo em comissão de serviço, não se sabe até quando a confiança pode acabar e deve estar sempre subjugado, menos actuante e passivo, a sua cessação tem um significado a priori de perda de confiança ou de boas informações porque qualquer que seja se fez de bom informador/desinformador, **o delegante torna-se absolutista mas com o cunho legal. O déspota.**

A prossecução deste direito é deveras preocupante não só na SD mas a nível do Governo Distrital como todo. Por exemplo, de 2010 a 2013 o SDPI teve três Directores, cujo segundo nomeado nos meados de 2011 e cessou nos finais de 2012 antes de fechar um ano e cessou no mesmo dia com o seu Chefe de Planeamento e Ordenamento Territorial e voltaram ao seu quadro de origem, SDEJT como docentes para de novo, antes de completarem um ano, serem transferidos para SD, o ex-Director como Assistente do Administrador Distrital e o segundo como Chefe de RPD. Agora pode-se perguntar: porque é que os directores, chefes, que se encontram nestas condições não podem reivindicar esta situação? Uma das respostas podemos dizer é que desconhecem este direito, ou por ter menor capacidade de exercício jurídico, ou maior crença na autoridade carismática, ou porque se sentem culpados e preferem calar-se assumindo como cumprimento de uma pena disciplinar – é a mais provável –, ou o medo para evitar consequências desastrosas, conformando-se.

Num período aproximado de 3 anos, se tomarmos como padrão o mandato de 5 anos, segundo a análise do Gráfico 7 e 8 e da Tabela 6, os que estão em comissão de serviço o medo de perder o cargo é em média de 68%, tendo em conta que não são cargos de confiança. Dos 100% destes cargos que deviam ser ocupados pelos funcionários do quadro privativo da SD, apenas 40% são deste quadro, os restantes 60%, por desconfiança, ou por não terem boas informações, são recrutados fora da SD.

	2010 ⇒				2011 ⇒				2012 ⇒				2013 ⇒			
	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre
SPD	Togarepe				Sebastião Majaze								Ana Tseco			
RPDL	Alcinda Magaia				Obadias				Germana Namalango				Nazaré Majaia			
RALFP	Maria Flora Banze				Rodrigues Macuáua				Nércia Mambo							
RF	Ateta Chissepo Nhabete				Lúcia Saugina Chaly				Celmiro Mandlate				Olinda Foquisso			
SC	Mário Alberto Chauque				Olinda Foquisso								Stélio Chiboleca			

Gráfico 7: Temporalidade de Cessações de Funções de Direcção e Chefia na Secretaria Distrital de 2010 a 2013

Cargo	Cessações	Instabilidade
SPD	3	60.0%
RPDL	4	80.0%
RALFP	3	60.0%
RF	4	80.0%
SC	3	60.0%
Média	3.4	68.0%

Fonte: Autor

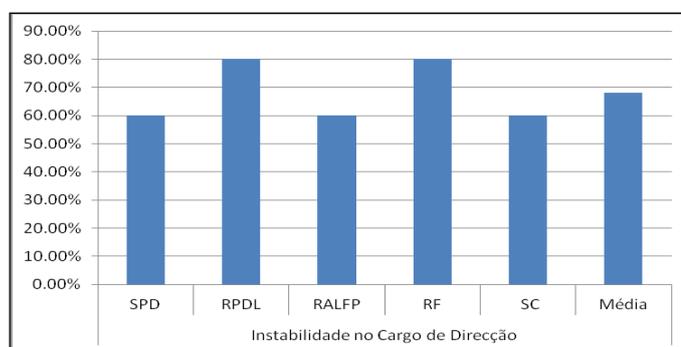


Gráfico 8: Nível de Permanência em Comissão de Serviço

Tomando como exemplo a figura do SPD em 2006 houve um concurso, embora tenha sido fechado, mas sabemos que pelo menos três concorrentes onde Togarepe ganhou a vantagem embora também não se saiba dos critérios que ditaram a sua aprovação mas, pelo menos, sabe-se que concorreu. Mas para a sua cessão e sucessão passou para o secretismo, aliás, o período subsequente tornou-se mais centralizador, isto é, efeitos de regressão ao patrimonialismo.

O mais interessante é que MAE (2012) atribui estas cessações como algo de uma reforma propriamente dito, o que vai enfraquecendo aos funcionários de reivindicar os seus direitos como cidadãos e como quem diga: o decreto 5/2005 coloca a Administradora Distrital a agir conforme lhe apetece segundo relata: “... *procedeu-se à cessação de funções de Chefes de Repartições, de Administração Local e Função Pública, da Repartição de Finanças e Chefe de Gabinete do Administrador, tendo sido nomeados funcionários com requisitos para o efeito. Foram igualmente nomeadas para lugares vagos em Comissão de Serviço a Secretária Executiva da Administradora Distrital e a Chefe de Planificação e Desenvolvimento Local*” (MAE, 2012). Isto gerou uma contestação grave na SD mas o MAE acha positivo. O mais interessante é que todos estes, depois deste documento, já cessaram aquelas funções, por outro lado, segundo o gráfico 3 não é justo para o MAE falar de requisitos para o efeito. Será que os que cessaram não tinham? Na mesma onda pode-se ler “... *tramitados os expedientes para a nomeação de directores dos serviços distritais bem como dos Chefes de localidades*”. Este foi um dos casos controversos ao nível do GD. A 10/06/2013, aquando da inspecção, os inspectores reconheceram a legitimidade do recurso hierárquico e de forma como foi conduzida, louvando esta abertura interventiva mas já o relatório caracteriza aos recorrentes de modo seguinte nas constatações: “*existência de funcionários agitadores⁵ que pelo suposto carisma⁶ que possuem diante dos mais funcionários, criam desordem e desestabilização no funcionamento normal da instituição*”. Esqueceu-se aqui que as movimentações que não obedecem a lei são a chave da desordem e de desestabilização e legitima-se aos “indigentes”, camuflando o real problema e, em contrapartida, uma maior distância entre os superiores e os subalternos, resultando na alienação total do comportamento do funcionário público. Esta é a razão de muitos anonimatos, as pessoas preferirem outros mecanismos de denúncia das ilegalidades, porque

⁵ Esta palavra não tem enquadramento na Nova Administração Pública. É intimidatória.

⁶ Pessoa com características pessoais extraordinárias e que influencia as demais (Chiavenato 2003:286).

dando a “a cara” será admoestado ou sofrendo represálias com o medo estimado em 77.5% segundo o Gráfico 9. No final das contas, com o lema simbólico de agitadores, quando entramos no ano de 2014, os recorrentes foram transferidos, quem não foi transferido teve o processo disciplinar, ou uma outra forma de sanção.

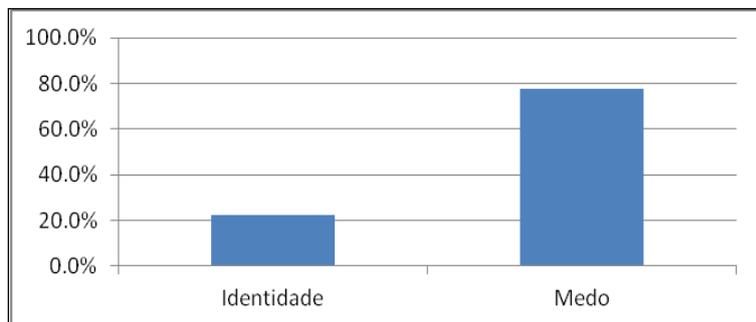


Gráfico 9: Nível de Liberdade de Expressão na Secretaria Distrital

Fonte: Autor

Dos que foram processados disciplinarmente, apenas para exemplificar, os processos nunca tiveram o fecho no período legal por falta de matéria, aliás dos quatro processos que existiram, os instrutores propuseram o seu arquivamento mas, depois de três a seis dias, anula-se a proposta do arquivamento, volta-se ao julgamento, o processo ascende até mais de cinco meses, outros acabam sem desfecho algum, deduzindo a existência de uma forte pressão política porque tem de se encontrar a todo custo, qualquer coisa que culpabilize o funcionário, por fim, “chuta-se” qualquer pena sem nenhuma prova formada. Este assunto merece um estudo mais acurado.

4.3.4.4.A Transferência Compulsiva

Partindo do pressuposto do MFP (2010:70) – Manual de Procedimento do EGFAE, a transferência por força do nº 5, artigo 39, “o funcionário obriga-se a exercer as funções em qualquer local⁷ que lhe seja designado, aí fixa domicílio e residindo, salvo se outra forma for autorizada, e daí não podendo ausentar-se sem autorização nos termos do nº 14 artigo 39, do EGFAE” logo, remete-nos a um caso especial embora o nº 14 artigo 39, do EGFAE seja para qualquer funcionário público, mas para este funcionário transferido nestes termos implica uma responsabilidade acrescida e com um tratamento especial.

⁷ Mas, em contrapartida, o exercício de funções em qualquer sítio deve ser em matéria dos serviços e, não sendo, cessa a obediência nos termos do artigo seguinte por ofender a Constituição da República, contrarias à lei, etc.

A transferência compulsiva não está explícita no EGFAE mas ao fazer-se uma interpretação doutrinária ela enquadra-se, na realidade, no Regime Especial de Inactividade Fora do Quadro segundo a alínea f), do artigo 31, isto é, “na situação de cumprimento de pena de prisão que não implique a expulsão”. Segundo o n° 3, artigo 84, da Constituição da República “o trabalho compulsivo é proibido, exceptuando-se o trabalho realizado no quadro da legislação penal”. Significa isso que, a transferência compulsiva carece de um julgamento e condenação de um tribunal competente.

Com o lema de que “o funcionário público deve exercer funções em qualquer local” não se conhece um funcionário que tenha tido sucesso nas suas reclamações dos direitos legalmente protegidos. Lúcia Saugina Chaly, em Agosto de 2012, mesmo no meio de todas contestações bem fundamentadas, a sua reclamação foi indeferida, enquanto contestante, para demonstrar a pujança de poder, a RALFP retirava o seu nome do livro de ponto para uma coerção psicológica, esta é a táctica hostil frequente e menos aconselhável na função pública, não há dialogo, abertura nem participação activa nos termos desejados das Novas Reformas do Sector Público. Chaly, tendo recorrido às instâncias superiores onde a Governadora Provincial recomendou a Administradora Distrital no sentido de ponderar e colocar num lugar onde possa desempenhar melhor as suas capacidades mas, no fim ao cabo, nada resultou, continuando até hoje na Localidade de Michafutene. Nas mesmas condições, usando aquela justificativa de não ter pedido a transferência, outro funcionário, em 2011, insatisfeito com a sua transferência para Escola Primária Completa de Gwava, fez tantas diligências junto da Administradora Distrital para pedir explicação, nunca teve mas a resposta pode-se ler no Relatório de Inspeção Administrativa do MAE (2013) em que o SPD disse que era “*muito flexível na movimentação do expediente de atribuição de terra, não observando os assuntos de acordo com o método de controlo de expedientes instituídos, tirando proveito disto, o que não agradou a Sra Administradora*”. Significa com isso que a transferência é uma punição sem saber dos motivos. Como o funcionário vai corrigir-se e retratar-se? Outro ainda, que se recusou desta transferência, embora em comissão de serviço mas sem ser do seu consentimento, graças ao aludido relatório que se ficou sabendo, segundo SPD que o caracterizou da seguinte maneira: “*é um funcionário com muita capacidade intelectual mas peca em dois aspectos tais como: tem o estilo de que domina todas as áreas em relação a outros funcionários e é muito arrogante [...] Reagiu sem modos aquando da comunicação da sua transferência e recusou-se levantar a guia de marcha para se apresentar como chefe...*”. Significa que o ter domínio das matérias e demonstrar as suas capacidades intelectuais é mau,

o recusar legalmente exigindo seus direitos é ser arrogante, daí que os mais intelectuais foram transferidos e depois arranjam-se justificações acomodativas como conveniência de serviço. Ainda no mesmo relatório pode-se ler que *“os funcionários que infringem normas não são responsabilizados disciplinarmente, opta-se por transferi-los do sector”*. Já recentemente, numa outra justificativa nas mesmas condições, pode-se ler que *“o quadro de pessoal do Distrito de Marracuene assim como de qualquer distrito na República de Moçambique é uno e indivisível, não existindo quadro da Secretaria Distrital nem do SDEJT. E este é da competência única e exclusiva da Administradora Distrital fazer a gestão dos recursos humanos...”*. É caso para se afirmar que não existe negociação alguma na SD e nem se pode falar de diálogo. Só se podem cumprir as ordens, o funcionário não é nenhum cidadão livre, sempre manipula-se a lei. Em contraste, o nº 2, artigo 4, do mesmo decreto 5/2006 “o quadro de pessoal privativo de distrito se subdivide em quadro comum e quadro de ramo, sector ou área de actividade”, por outro lado, o decreto 53/2013, de 7 de Outubro, derroga o decreto 6/2006 e atribui, entre outras funções, uma autonomia aos serviços distritais na gestão dos recursos humanos mas, como favorece aos funcionários, não é publicitado este diploma legal nos serviços distritais agravado pelo distanciamento ao estudo da legislação nestes últimos anos.

Como esta prática foi objecto de contestação para nível central, o Relatório de Inspeção do MAE (2013) reconhecendo estas ilegalidades, em como muitas movimentações resultam de má-fé, em que em muitos casos recaem sobre as pessoas apelidadas de *“persona non grata”*, recomenda que *“as movimentações dos funcionários sejam feitas em prol do desenvolvimento do Distrito e de acordo com as capacidades técnicas e o nível académico dos mesmos”* mas mesmo assim, nada resultou e as movimentações sumárias permaneceram. Porquê? Nas suas constatações existe uma contradição profunda: *“foram realizadas movimentações na instituição de modo a criar mais dinamismo no funcionamento da Secretaria Distrital”*. A tentativa de proteger a recorrida, fortifica as suas posições, enquanto que as recomendações para recorrida apenas tranquilizam aos recorrentes mas sem algo de substância. Portanto, a recorrida não tem a obrigação de seguir as tais recomendações. Os recorrentes não foram respondidos, se tiveram o documento, foi por falha de protocolo mas, em contrapartida, foi respondida a recorrida numa total discrepância no acto e uma total ausência de feedback, isto é, uma assimetria informacional aguda. As recomendações não são de natureza deliberativa, são de natureza consultiva, não se revestem de força vinculativa própria, podem ou não ser acatadas pela recomendada. Neste caso, os poderes acima do

distrito não são decisórios como se pode esperar mas, em contrário e o que se verifica no campo prático, fazem parte dos órgãos consultivos do distrito⁸. Este é o maior paradoxo.

O nº 5, artigo 39, do EGFAE é o responsável de muitas intimidações⁹ e ofusca as demais liberdades substantivas no seio dos funcionários e agentes do Estado, assim, muitos vão alienando o seu comportamento e o conformismo instala-se por completo. Os despachos e ordens de serviço imitados pela Administradora Distrital com a inscrição de conveniência de serviço sem indicar nenhuma das quatro modalidades que já discutimos acima circunscrevem-se implicitamente no trabalho compulsivo mas sem julgamento condenatório. São ilegais e inconstitucionais ao mesmo tempo. Na pior das hipóteses, segundo o entendimento de alguns, o Administrador Distrital pode transferir um servente da salubridade da SD para SDSMAS para dar injeções aos pacientes assim como pode transferir um médico para servente do SDEJT e assim por diante. Sim, é possível, mas no quadro da legislação penal. Qualquer conveniência de serviço, ou necessidade de serviço ou urgente conveniência de serviço tem o mesmo conteúdo na interpretação gramatical e, no fim das contas, são de Regime Especial de Actividade ou Inactividade no quadro, dependendo apenas das condições em que forem julgados, isto é, na interpretação jurídico-administrativa. Esta explicação não tem validade alguma na medida em que a área de gestão de recursos humanos tem uma crença na liderança carismática e sustenta-se na base do nº 2, artigo 2, do decreto 5/2006, de 12 de Abril esquecendo que o mesmo instrumento dá poderes a Administradora Distrital para gerir os recursos humanos no quadro do EGFAE e não de livre arbítrio.

No período de 2011 a 2012 estima-se que mais de 40% de funcionários da SD foram movimentados dos seus locais de trabalho para em 2013 estar na cifra dos 55% como medidas de ostracismo¹⁰ para outros locais. Nestas condições, perde-se por completo o senso de identidade e a coesão interna na SD, tentando eliminar os grupos informais que formaram através de uma interação no dia-a-dia ou daqueles que defendem o mesmo interesse,

⁸ Segundo o artigo 111, do Decreto 11/2005, de 10 de Junho, “é um órgão de consulta das autoridades de administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afectam a vida das populações...”.

⁹ Em Etzioni, nas organizações coercitivas o poder é imposto pela força física ou controlos baseados em prémios ou punições. Utilizam a força latente ou manifesta como o principal controlo sobre os participantes de nível inferior. O envolvimento dos participantes tende a ser alienativo em relação aos objetivos da organização (Chiavenato 2003).

¹⁰ Segundo o Dicionário Michaelis – Vol significa: desterro, por meio de votação secreta, a que os atenienses condenavam os cidadãos cuja presença consideravam perigosa. Exclusão, isolamento, proscricção.

transferindo-os compulsivamente. Esta medida, não aproveita em nada o aprendizado, em todo tempo tem de entrar nos processos de formação desordenada, não se buscam os talentos.

Durante a VI Sessão do Conselho Coordenador do MFP, a Ministra, Vitória Diogo, deu um discurso perante muitos funcionários de todos serviços distritais de Marracuene, enalteceu o estudo da legislação para que o funcionário conheça as regras de jogo e as formas como o funcionário deve ser atendido para melhor tratar o cidadão, uma vez que ele é detentor do poder, dando exemplo daquele que faz a limpeza mas quando disse *“o funcionário, antes de ser funcionário é um ser humano. Temo-nos que colocar no lugar daquela pessoa”*, o público presente interrompeu o discurso e aplaudiu com toda força. Foi um discurso que tocou com os corações dos funcionários, os aplausos denunciaram a falta de abertura no distrito e a sede de palavras de consolo dado o ambiente desgastante que se vive e com uma dose maior com origem na SD. Não há dúvidas de que foram palavras de consolo, ficando-se na impressão de que alguma coisa se resolveria mas, depois de sair, a atitude de movimentações continuou a ser a mesma e por vezes pior.

4.4. Conselho Consultivo da Secretaria Distrital

O Conselho Consultivo da Secretarial Distrital, – não se deve confundir com os CCL/CCD –, segundo o artigo 8, da Resolução 4/2006, de 20 de Dezembro, pode-se aferir que é um órgão de consulta do Secretário Permanente Distrital constituído pelo colectivo dos representantes das Repartições da Secretaria Distrital, o Secretário do Governo Distrital, o Chefe de Secretaria Comum podendo incluir, a título permanente ou ocasional, em função da agenda, o Chefe do Gabinete do Administrador Distrital e outros quadros e técnicos da Secretaria distrital. É dirigido pelo Secretário Permanente Distrital, devendo ter sessões ordinárias uma vez por mês, ou podendo haver sessões extraordinárias dependendo das circunstâncias. Este também é um espaço não deliberativo que integra:

- a) Secretário Permanente Distrital;
- b) Os Chefes de Repartições Distrital;
- c) O Secretário do Governo Distrital;
- d) O Chefe da Secretaria Comum; e

Pode ainda integrar,

- e) O Chefe de Gabinete do administrador;
- f) Outros quadros e Técnicos da Secretaria Distrital.

A ideia desta estrutura é de conceder maiores poderes ao SPD e de coordenar as actividades à sua alçada, por outro lado, a figura Secretário do Governo, não sendo do seu domínio (não consta das figuras da SD), pretende-se que o Governo Distrital tenha informações a tempo e hora dos debates da SD. Ainda mais, dá poderes ao SPD de integrar o Chefe de Gabinete do administrador para manter especialmente o Administrador Distrital informado. Numa total inclusão, abre o espaço para outros quadros que achar pertinentes de modo que a representatividade de todos os grupos da SD esteja garantida mas não dá espaço para os demais funcionários o que também poderá haver exclusões dependendo do sentimento do SPD para a sua inclusão.

No seu funcionamento, o CCSD reúne-se uma vez por mês ou mais quando haja uma conveniência (nº 4, artigo 8). Significa que todos os problemas da SD que acontecem no dia-a-dia serão debatidos, analisados e resolvidos nestas sessões podendo os mais críticos passarem para o nível superior (Governo Distrital).

Pretende-se ainda, que as sessões do GD, como são também ordinariamente mensal, serem antecedidas pelas sessões do CCSD para que este último prepare a tempo e hora os documentos, as propostas e recomendações a serem submetidos para decisão superior. Aliás, o SPD é por excelência o defensor da Administração Pública no Distrito, um órgão especialmente técnico e apolítico no verdadeiro sentido da palavra. Assim, permite que a assessoria se compadeça exclusivamente com as regras e procedimentos administrativos, deste modo que, o SPD é o defensor activo e proeminente da Administração Pública nas sessões do Governo Distrital.

Em suma esta composição tem uma pretensão de manter o funcionário da SD ser o primeiro bem informado e ser o maior protagonista no desenvolvimento do distrito.

O CCSD dirigido pelo SPD elabora uma proposta do seu regulamento interno a ser aprovado pelo Governo Distrital.

Em Novembro de 2011 na tentativa de pôr a funcionar este órgão, esteve arrolado nos pontos de agenda na Cessão do GD em que também se discutiu da necessidade do Conselho Técnico Distrital (CTD) mas no quadro das movimentações que já avançamos não se consumou. Esta iniciativa foi tentada nos inícios de 2012 mas também, pelos mesmos motivos não surtiu efeito algum. Neste caso, segundo o gráfico 10, 42.5% de funcionários dizem não existir estes

CCSD. Dos que dizem existe, 62.5% dizem que quem dirige esse CCSD é a Administradora Distrital e 37.5% atribuem esta responsabilidade ao SPD.

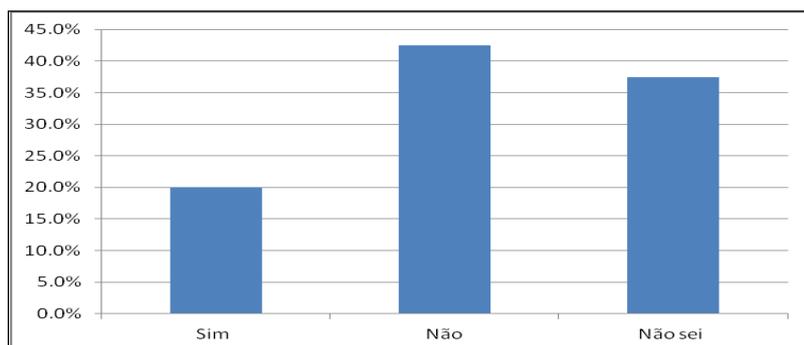


Gráfico 10: Conselho Consultivo da Secretaria Distrital

Fonte: Autor

Segundo o Relatório da I Sessão do Governo Distrital de 2013, a própria Administradora Distrital veio a reatar da grande necessidade de criar-se este Conselho mas pelos vistos, ainda está longe de concretizar-se ou melhor, sempre perto no discurso mas sem acções concretas. Um dos nossos entrevistados contribui dizendo: *“acho que com a falta de diálogo entre colegas é difícil haver troca de experiência, boa participação, boa contribuição para que o trabalho possa melhorar de modo a tirarmos as dúvidas”*. Um outro diz: *“deve haver encontros regulares entre sectores, áreas para participação colectiva, desenhar estratégia de comunicação para flexibilizar a prestação de serviços ... a cultura do diálogo...”*. Outro mais apela aos *“encontros periódicos [...] para auscultação das suas inquietações, dando soluções as que forem possíveis e dentro da capacidade institucional”*.

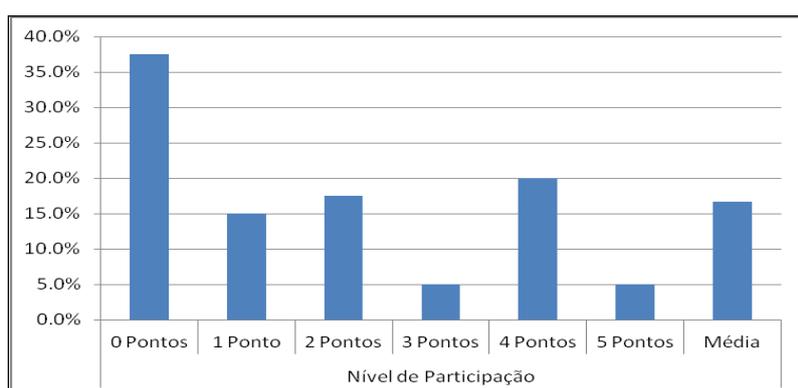


Gráfico 11: Grau de Participação na Secretaria Distrital

Fonte: Autor

Todos que deram contribuições a este ponto resumem-se na falta de reuniões como elemento chave de participação e diálogo institucional e como meio de redução de conflitos. Numa

escala de 0 a 5 pontos sobre a participação e diálogo institucional, 37.5% deram uma cotação de 0 pontos; 15.0%, 1 ponto; 17.5%, 2 pontos; 5.0%, 3 pontos; 20.0%, 4 pontos; 5.0%, 5 pontos e a média é de 16.7% como ilustra o Gráfico 11.

4.5. Regulamento Interno da SD

A minimização destes problemas podia-se encontrar no Regulamento Interno da SD mas segundo dados do Gráfico 13, 32.5% dizem não existir este instrumento, 45.0% não sabem se tem, o real conformismo. Um dos inqueridos argumenta que “*devia ter mas por negligência da direcção não existe ... deve-se elaborar e materializar o regulamento interno da SD*”. Outro ainda diz que “*deve haver reuniões para estudo da legislação interna bem como do EGFAE¹¹ ...*”. Os restantes 22.5% que são capazes de dar informações fidedignas serão ameaçados em transferências compulsivas. Note que esta cifra, por coincidência é a mesma do gráfico 9.

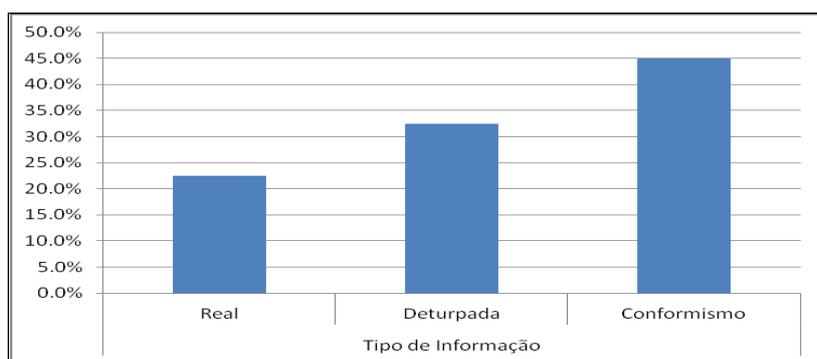


Gráfico 12: Informação Prestada

Fonte: Autor

4.6. O Secretário Permanente Distrital

O nº 2, do artigo 7, do decreto 5/2006 diz-nos que “as competências atribuídas ao Administrador Distrital [...] podem ser delegadas, sob forma de despacho, [...] no Secretário Permanente Distrital e nos Directores dos Serviços Distritais”. Este artigo é contraditório no caso vertente ao SPD. A alínea b), do nº 1, artigo 2, do mesmo decreto indica-nos que é nomeado pelo Governador Provincial sob proposta do Administrador Distrital, confirmando-se no nº 3, artigo 41, da Lei 8/2003. Portanto, a delegação pelo Administrador Distrital é

¹¹ Realmente, o estudo do EGFAE vigorou tanto no período de 2006 a 2009 e um pouco depois como continuidade mas a pouco e pouco foi-se desfalecendo até a total inexistência deste acto, uma das razões é que os funcionários questionavam muito a respeito dos seus direitos porque apenas estão a cumprir os seus deveres.

insustentável e ilegal. As competências do SPD já se encontram inscritos na própria lei e no seu regulamento em que, para além de ser dirigente da SD é também dirigente do Aparelho do Estado Distrital como veremos mais adiante. O mais grave é que o SPD não tem um documento específico se não recorrer em várias legislações esparsas para a realização das suas responsabilidades, tornando-se dependente de competências que o Administrador pode ou não atribuir.

Vejamos por exemplo, o fluxo de informação para a realização de uma dada actividade numa repartição da SD:

1. A repartição pede a autorização à Administradora Distrital;
2. Submete o pedido à SPD para dar parecer;
3. A SPD dá parecer para Administradora Distrital;
4. Submete-se este parecer à Administradora Distrital para o despacho;
5. Administradora Distrital por sua vez dá o seu despacho;
6. Volta para a repartição de origem;
7. A repartição de origem elabora uma proposta para o pagamento da despesa;
8. Submete-se de novo à SPD para dar parecer;
9. A SPD dá parecer para Administradora Distrital para o despacho do pagamento da despesa;
10. Administradora Distrital dá o despacho do pagamento da despesa;
11. Volta de novo a repartição de origem;
12. A repartição de origem junta os dois documentos;
13. Os dois documentos são remetidos a RF;
14. A RF faz a informação proposta a Administradora Distrital para o pagamento da despesa;
15. A RF submete antes esta proposta a SPD para dar parecer;
16. A SPD dá o seu parecer a Administradora Distrital para o pagamento da despesa; e
17. Finalmente o processo volta a RF para efectuar ao pagamento da despesa.

Este é um processo longo e penoso que se assiste no dia-a-dia mesmo para compra de resma de papel. Assim, o Gabinete da Administradora será o palco das atenções de todos os funcionários da SD. Com este excesso de procedimento a actividade não será realizada a tempo e nem o funcionário poderá ter um seu programa exequível nesta longa fila de espera, razão pela qual, em muitos casos as actividades não se realizam porque a Administradora Distrital tem as suas preferências. Por exemplo, um funcionário que possa participar num

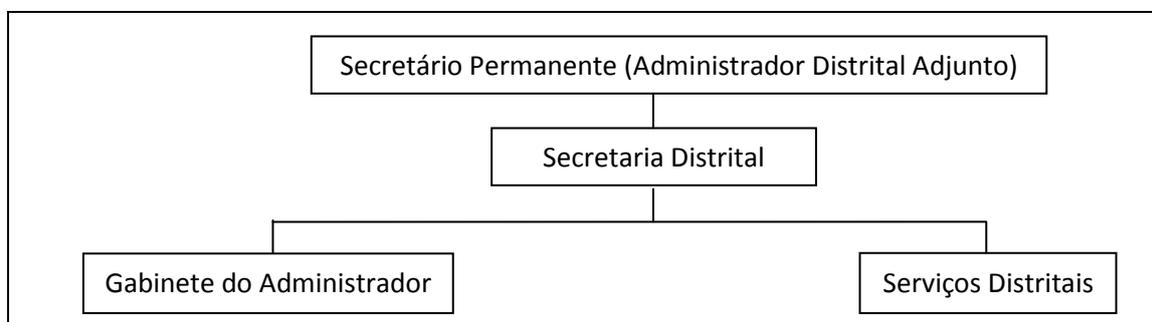
seminário não poderá, mesmo que a matéria a tratar-se ser da sua alçada, ser dispensado caso não tenha aprovação da Administradora Distrital cuja actividade é da competência exclusiva da SPD. Isto revela o medo da SPD assumir as suas reais responsabilidades.

4.7. Conselho Técnico Distrital ou Aparelho¹² do Estado Distrital ou Equipa Técnica Distrital ou a Comissão Técnica de Avaliação de Projectos Comunitários

Na tentativa de colocar-se a estrutura da SD para se comunicar com o meio envolvente, isto é, ambiente externo, foram criadas muitas instituições de nomes diferentes e complexos.

A complexidade surge exactamente no contexto do OIIL. Para entender a Comissão Técnica de Avaliação de Projectos Comunitários (CTAP) precisamos primeiro compreender a Equipa Técnica Distrital (ETD) que esta nos vai remeter ao Conselho Técnico Distrital (CTD) e ao Aparelho do Estado Distrital (AED). Em segundo, deve-se entender que o Aparelho do Estado Distrital e o Conselho Técnico Distrital são duas instituições que se circunscrevem numa só (CTD=AED).

O artigo 40, da lei 8/2003 e o artigo 48, decreto 11/2005 sustentam que o Aparelho do Estado no Distrito é composto por SD, Gabinete do Administrador e Serviços Distritais conforme o Organograma 3 mas não nos dão a sua real definição cujo seu coordenador é o Secretário Permanente Distrital, no entanto, MFP (2010:106) – Qualificadores Profissionais, coincidentemente atribui para esta função ao Administrador Distrital Adjunto, isto é, esta figura não consta da LOLE cujas algumas funções são: No âmbito da gestão dos recursos humanos deve “zelar pela implementação do EGFAE e legislação complementar” (alínea a), nº 2, artigo 53 decreto 11/2005); No âmbito de planificação e orçamentação deve “autorizar as despesas do orçamento dentro dos limites e parâmetros fixados”.



Organograma 3 – Estrutura tipo do AED

¹² Bobio et al (1998) concluem que parece ser realista pensar que até mesmo nos partidos comunistas de massa está operando um policentrismo, que tende a redimensionar o poder autocrático dos Aparelhos e que estes começam a tornar-se componentes importantes, mas não preponderantes, nos novos sistemas poliárquicos para onde convergem até mesmo as organizações comunistas.

Fonte: Adaptado pelo Autor com base em Decreto 11/2005 e MFP (2010:106)

O Gabinete do Administrador é dirigido pelo Chefe do Gabinete, isto para manter informado o Administrador Distrital. Para este âmbito, os serviços distritais são dirigidos pelos chefes das repartições de áreas de gestão de recursos humanos, de finanças e de planificação para estes manterem informados os directores dos serviços distritais. Esta estrutura torna o Secretario Permanente um órgão independente da influência política. Mas Resolução a 4/2006 vem criar uma grande barreira de interferência ao conceber o Aparelho de Estado distrital como Conselho Técnico Distrital, acrescentando os directores dos serviços distritais designados pelo Administrador Distrital reduzindo as liberdades de actuação do SPD. O AED/CTD deve reunir-se ordinariamente trimestralmente e extraordinariamente sempre que conveniente.

Segundo o Módulo II, do MPD (2007) a Equipa Técnica Distrital pode ser definida como um organismo de planificação distrital intermediário entre a comunidade local e o Governo Distrital, isto é, o mesmo que Aparelho do Estado Distrital (AED) versus Conselho Técnico Distrital (ETD=CTD=AED).

Com o surgimento do FDD criado pelo decreto 90/2009 para corrigir os problemas de OIIL temos uma nova definição da ETD a ser anexada pela Comissão Técnica de Avaliação de Projectos. A Comissão Técnica de Avaliação de Projectos é a Equipa Técnica Distrital com objectivos de assegurar o funcionamento normal das actividades do FDD.

Então, finalmente pode-se estabelecer a seguinte equação: CTAP=ETD≠AED=CTD. Ou melhor a CTAP/ETD é Presidido pelo Administrador Distrital e Chefiado por um técnico nomeado pelo administrador, AED/CTD é dirigido pelo SPD nomeado pelo Governador, sob proposta do Administrador Distrital. Aqui começa-se a questionar a real autonomia do SPD e do Chefe da ETD em relação a Administrador Distrital¹³.

¹³ Segundo a LOLE e os seus derivados, detem quatro especificações simultaneamente incompatíveis como: Representante do Estado a nível local, Chefe do Governo Distrital, Presidente do CCD e Presidente do FDD.

5 Discussão de Resultados de Pesquisa

Neste capítulo vamos proceder a discussão de resultados da pesquisa segundo o capítulo anterior rumando para a transformação dos espaços públicos consultivos em deliberativos.

Neste caso, o desdobramento que se tem neste trabalho é no sentido de se ter uma comunicação livre na função pública para uma boa coordenação das políticas do governo.

A Secretaria Distrital opera a intermediação entre os órgãos do Governo e serviços distritais em que nela se exige, para a prossecução destes objectivos que os seus elementos constitutivos sejam munidos de capacidades de ouvidoria, de elementos dialógico na dialéctica em que as instituições se encontram no seu dia-a-dia em torno de embate de ideias. Para estes objectivos precisa que o aparato burocrático seja deliberativo em todas as suas unidades orgânicas e não nos pressupostos consultivos como acompanhamos ao longo do trabalho. Para este capítulo vamos tentar fundamentar na perspectiva de Zémmer (1995) em que “a comunicação interna tem por base a identidade” e na opção de Sardinha (2011) segundo a qual “ao consideramos as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos, as acções e estratégias de comunicação devem actuar para transformar o jogo de poder em poder para o jogo” articulando o capítulo anterior com quatro indicadores que nos propusemos: Identidade institucional, exercício da cidadania, coesão interna e transparência.

5.1. Análise do Nível de Identidade Institucional

A comunicação interna, segundo Zémmer (1995) tem por base a identidade e, em curvello (2008) mais do que persuasão e controlo a comunicação é essencialmente diálogo, participação e compreensão. Segundo o gráfico 9, estamos longe de atingir estes patamares. 22.5% de funcionários é que se podem identificar e expressarem-se publicamente gozando das suas liberdades como cidadãos. Os 77.5% têm medo, preferem o anonimato, não podem dar a “cara”, não são capazes de discutir abertamente os assuntos que dizem a instituição, preferindo resmungar ou falar ao corredor ou, falando, dão uma identidade falsa mas que algo por dentro lhes rói é notório, a informação real e credível só pode ser encontrada fora dos escritórios e não em documentos escritos ou em reuniões. Um dos exemplos eloquentes é a observada aquando de pedido de transferência dos funcionários. Podemos afirmar que há uma

maior discrepância entre a realidade e o pedido cuja informação verdadeira não é a que consta oficialmente, devendo ser colhida informalmente. Por outro lado, entenda-se desde já que estes pedidos estão na maior busca de segurança¹⁴ pessoal. Ainda mais, não se podem ver estes problemas de uma forma singular ou individualizados, se não mesmo em termos estruturais. A qualidade dos serviços públicos torna-se débil por falta de compreensão e nem pode haver uma melhoria na continuidade. Note-se que todos evocaram a legalidade nos seus pedidos mas as motivações são distantes da realidade e o cúmulo das coisas, foram deferidos porque os mecanismos dialógicos e de contenção dos funcionários tornaram-se escassos, não se buscam consensos nem dissensos e muito menos negociações. Aqui está a deficiência de informação prestada documentalmente. Este trabalho pretende, de facto, contribuir de forma segura que o funcionário público conceda a real informação, com responsabilidade e sem medo.

A cifra média de 68% de perder o cargo em comissão de serviço segundo a análise dos Gráficos 7 e 8 e da Tabela 6, cria maior instabilidade¹⁵ no seio da instituição e esta euforia vai refletir-se aos subalternos com consequências graves de punições, como diz o provérbio que *“quando dois elefantes lutam, quem sofre, é o capim”* daí o medo destes transcende para os 77.5% como já avançamos. A insegurança é muito maior. Como pode depreender, quando um funcionário em comissão de serviço se consolide naquilo que realmente lhe compete e procure tomar as suas reais responsabilidades, esse é o exacto momento para a sua cessação. A solução melhor é transferir os mais arrojados na função para eliminar a ameaça. Não se aproveitam as experiências profissionais, tornando os serviços ineficientes.

Pode-se perguntar: porque é que os chefes têm medo? A resposta simples seria: têm medo de represálias, outros diriam: têm medo de perder o cargo, outros ainda mais diriam: têm medo de ser mal entendidos como da “oposição”. Concordamos com todas essas respostas mas, a mais prática é que têm medo de como adquiriram esse cargo em comissão de serviço. Nenhum chefe, nas condições actuais tem o orgulho deste cargo, existindo, é um orgulho aparente e, em consequência disso, um trabalho aparente. A maior probabilidade é de ser destituído. Esta é uma consequência lógica dos 92.5% de cargos por confiança assentes sob

¹⁴ Necessidade de segurança íntima – é a necessidade que leva o indivíduo à autodefesa, procura de protecção contra o perigo, ameaça ou privação (Chiavenato 2003:118).

¹⁵ Na teoria clássica, a rotatividade do pessoal é prejudicial para a eficiência da organização. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer no cargo, tanto melhor para a empresa (Chiavenato 2003).

expectativas de boas informações segundo o gráfico 5 que abrem uma maior discricção¹⁶, quase sem limites.

Basta entrar no Aparelho do Estado – regra geral: via concurso – procure ter boas relações com o seu chefe e se entrou por via do nepotismo, a situação está garantida, o resto não é da sua preocupação. Mesmo que tenha boas competências, bom desempenho profissional, bom talento, isso menos influi, porque se deve “ralar” para ter as boas informações e com toda especulação de compra de cargos públicos, apadrinhamento, tráfico de influência, etc. Perante este cenário qual será a atitude dos funcionários? Todos vão correr para o topo mendigando estas boas informações, até pode ser de forma inconsciente, tudo estará sobre o poder de quem nomeia, para os menos capazes vão hostilizando os competentes e assim, a vida vai andando (deixa-andar). Uma outra análise nesta questão que influi grandemente no desempenho é o tempo que se leva para descobrir de quem foi a proposta de nomeação do chefe fulano, sicrano ou beltrano: quais são os elos de ligação existentes? Que postura ou linguagem tenho que adoptar perante o chefe ou outro colega que tem ligações com os superiores? Neste caso, pressupõe-se na função pública a existência de uma comunidade de informadores/desinformadores e daí a origem de todo o tipo de boato, de desconfiança e de conflitos, conflitos não de trabalho em si mesmo, mas de hostilidades. Ou melhor, quem dá de facto, as boas informações ao superior que tem competências de nomear? Alimenta-se a ideologia administrativa, perde-se a noção de conjunto da organização e a consolidação¹⁷ de toda dramaturgia. Numa outra vertente é que os informadores/desinformadores podem ser de fora de instituição, não são facilmente identificáveis, podem estar num bar, boato ou café e qualquer um pode-se dar ao luxo de transportar a informação a seu gosto, assim a qualidade de serviços será baixíssima como argumenta McCourt (2007) que “há casos em que nomeamos alguém menos capaz e isto significa que estamos preferindo oferecer aos nossos cidadãos uma baixa qualidade de serviços”. É preciso ter muito cuidado seja em qualquer lugar que esteja, aliás, deve-se bem certificar com quem conversa.

¹⁶ Em Macuane (2006:7) temos a sequação: C (Corrupção) = M (Monopólio) + Discricção – A (Accountability) que se pode deduzir: Discricção = C + A – M.

¹⁷ Tsebelis (1998) considera que instituições de consolidação são as destinadas para promover os interesses dos vencedores.

Se observarmos, de facto, os gráficos 7 e 8 e a tabela 6 ilustram que a SD está sob a forte pressão política pelo nível do controlo hierárquico. Se a instabilidade de permanência naqueles cargos é tão alta, em média 68%, tendo em conta a existência de comunidade de informadores/desinformadores onde SPD também não escapa e o desejo de continuar no poder, nunca o SPD exercerá as suas competências plenamente, porque exercendo, vai perder a confiança. Tem que manter a performance de boas informações, não há que correr o risco em seguir o que a lei manda ou admitir ideias inovadoras. Podemos analisar segundo o gráfico 2 em que a SPD tem aceitação em 42.5% como dirigente da Secretaria Distrital. As acções desta figura colocam-na nesta posição porque, de facto, os seus poderes se difundem em muitos chefes.

Em suma, as cessações desmedidas de funções, transferências acentuadas, as substituições de funcionários como formas de rotatividades não planificadas, fazem perder a instituição o verdadeiro senso de identidade e a visão da organização, os funcionários não se podem especializar na prática e, na pior das hipóteses, como uma instituição situada no centro de coordenação no distrito, a periferia fará a cópia e, por consequências disso, o distrito entra num total caos governativo. Assim, as instituições mais próximas do tomador das decisões como é o caso da Secretaria Distrital que, em muitos casos, se confunde com o Governo Distrital, sofrem de heurística da disponibilidade que tem sido a que leva a comportamentos irracionais e moralmente repreensivos como a discriminação (Banzerman 2004).

Assim se requer a descentralização que equilibre autonomia das operações locais – dos funcionários – com o controlo central da direcção e da política – do Governo Local –, como avança o decreto 53/2013 que descentraliza a gestão dos recursos humanos aos serviços distritais, isto é, o executivo deve começar com o que é correcto para o que é aceitável. O correcto é a descentralização e a aceitável é a desconcentração precisamente por ser uma solução conciliatória e necessária (Drucker 2006). O primeiro tem a ver com o voto e o segundo com o controlo do votado. O verdadeiro mérito está no arranjo institucional para a selecção em comissão de serviço, está na separação da esfera política e administrativa (McCourt 2007).

O maior disfuncionalismo é aquela encontrada nos subtemas 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 em que não existe o CCSD, nem o seu regulamento interno, há excesso de procedimentos no aparato burocrático originando a fuga de responsabilidades, com mais incidência a SPD. Nunca houve reunião nos termos do Conselho Técnico Distrital ou Aparelho do Estado Distrital,

nem Equipa Técnica Distrital e nem a Comissão Técnica de Avaliação de Projectos Comunitários nos preceitos legais, nenhuma coisa pode constituir-se substancialmente, são apenas arranjos porque deve o trabalho andar nos seus modos empíricos e não científicos, por isso, os resultados são ineficazes, não se cumprem os planos, MAE (2013) apela ao cumprimento do Plano Económico Social. Esta estrutura, sobretudo, do subtema 4.7 é tão complexa, de muita nomenclatura, que mesmo os académicos dificilmente entenderiam sem um estudo profundo e acurado, onde não se sabe quem é quem, o que cabe para o Administrador Distrital ou para SPD. Quase que o Distrito não conhece exactamente que SPD é o dirigente máximo do Aparelho do Estado Distrital ou confunde-se totalmente com Governo Distrital sob a direcção da Administradora Distrital, em consequência disso, usurpa as competência da SPD ao mesmo tempo que esta se conforma. Tudo foi feito para o reforço do controlo hierárquico e quanto mais há controlo, mais conflitos se instalam, reforçando, pelo contrário os mecanismos de desconfiança, disfarçando-se dos reais conflitos, entrando-se nas mais formas subtis de “caça” ao próprio homem. Este é o problema de heurística de ancoragem ou ajuste segundo Banzeman (2004) que “o julgamento de um caso parte do valor inicial (âncora) e ajustando-o até produzir uma decisão final”, no caso concreto, parte do contexto histórico, regredimos ao período anterior, dificultando o avanço para a Nova Administração Pública, tornando-se para uma mera intenção e, as mudanças, como não poderiam deixar de existir, são incrementais e menos visíveis a curto prazo. Ou melhor dito, voltamos sistematicamente ao centralismo. A inexistência destes espaços para debate, confrontos em torno das ideias, desmotiva por completo o funcionário, o impulso de exercer esforço para o alcance de objetivos organizacionais é quase nulo. Na medida em que as necessidades das pessoas são frustradas pela organização, ocorre o abaixamento da moral (Chiavenato 2003) e cria-se, para sobrevivência individual, uma identidade falsa.

Para a melhora de qualidade de serviços públicos locais, eficiência e eficácia administrativa, a motivação e satisfação do funcionário como factores moralizadores na prestação de serviços públicos locais com enfoque na satisfação do cidadão como cliente, temos que criar o bom senso de identidade institucional assente na autonomia de todos serviços na transformação dos espaços públicos consultivos em deliberativos.

5.2. Análise do Exercício da cidadania

Na afirmação de, Zémmer (1995), a comunicação situa-se necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Diz ainda que na Comunicação Pública o cidadão é um

interlocutor ambivalente. Ao mesmo tempo em que ele respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, ele protesta sobre a falta de informação, ou sobre suas mensagens mal construídas, incompletas ou mal divulgadas. Aqui, de facto, reside o maior dilema do funcionário público nas relações ambivalentes.

Tomando em consideração que para o ingresso no aparelho do Estado é por via de concurso público, mas o acesso a cargos públicos é por vias menos esclarecidas como já avançamos, que comportamento o funcionário tem para com o seu público e do seu ambiente interno onde deva guardar o sigilo profissional? Ou melhor, que cidadão é este que: tem direitos de eleger e candidatar-se a eleição do Presidente Municipal ou PR mas não tem os mesmos direitos para eleger e candidatar-se em comissão de serviço quando está no Aparelho de estado? Pode eleger e ser eleito como parlamentar mas não pode no Aparelho do Estado? Nos partidos políticos tem esses direitos mas não os tem no Aparelho do Estado? É o conformado funcionário público. Nestes todos fóruns festeja a vitória, lamenta pela derrota, faz todo o tipo de comentário abertamente mas não pode fazer o mesmo no Aparelho do Estado. Como cidadão comum goza de muitos direitos e liberdades mas como funcionário público é muito limitado, conformado, não fala por si sem pedir autorização, quase sem expressão. Não pode festejar como os outros e nem pode cantar a vitória abertamente. É democrático fora dos serviços públicos mas na sua instituição não é, contudo presta serviços de âmbito nacional (Azambuja 2005).

O nível de exclusão na governação deste cidadão funcionário segundo o Gráfico 11 é de cerca de 83.3% enquanto executa coisas de âmbito nacional, o que é muito grave para esta nova era de gerencialismo onde o elemento chave é a inclusão de todos para a tomada de decisão, numa instituição com aproximadamente 45.5% em formação no ensino superior como o ilustrado no Gráfico 3, isto para dizer que mesmo com uma boa formação técnica quando aqueles que estão na estrutura do poder não foram colocados segundo os critérios de mérito nunca estarão abertos para o dialogo, a participação, a negociações e ao incentivo das ideias inovadoras. Significa que o funcionário público, a qualidade de informação a disponibilizar ao público só pode estar na média de 16.7%, o resto da informação só pode obter por via informal e acarreta muitos riscos. Eis a razão do aparecimento de muitos anónimos, um caso que inquieta Sacur (2013), Massinga, Mosca (2011) citando MISA, AfriMAP (2009) e outros sobre a sonegação de informação na função pública por temer represálias tornando as instituições públicas moçambicanas mais secretas na África Austral. É um caso preocupante. Nestas condições é considerado cidadão qualquer que seja

informador/desinformador, que age de uma forma muito secreta e não aquele que demonstre capacidades de participar para influenciar as decisões. Assim, o funcionário público adota um comportamento muito camuflado e alienativo.

Segundo a alínea f) nº 2, artigo 2, da Lei 7/98, de 15 de Julho que os titulares de cargos governativos são os seguintes dirigentes: Primeiro-Ministro, Ministros, Vice-Ministros, Governadores de Província, secretários de Estado, Administradores de Distrito e Chefes de Posto Administrativo devem intervir, no âmbito das suas competências, em todos os casos em que se verifique uma manifesta injustiça ou preterição dos direitos dos cidadãos, com vista a reparar ou prevenir os interesses ou direitos violados, em estrita observância da lei. **Esta seria a regra do ouro.** Cumprindo-se esta regra teríamos uma Administração Pública independente em Moçambique. Temos boas intenções mas as práticas discrepam-se do desejado. Estes titulares não precisam, em princípio, de uma queixa ou denúncia para reparar ou prevenir uma injustiça mesmo que seja apenas manifesta, devem por si só, intervir. Aqui se pode perguntar: será que de todos os problemas apresentados no capítulo anterior – movimentações injustas, transferências compulsivas, nomeações ilegais, a Administradora Distrital não se apercebeu por si mesma destas injustiças para uma intervenção imediata para a reposição da legalidade? Assim se pode fazer a mesma pergunta para os titulares dos cargos governativos acima do distrito. Não se aperceberam destes sufocos no Distrito de Marracuene. se se aperceberam, tiveram uma intervenção rápida e adequada?

Todos os funcionários que se sentiram injustiçados na SD de acordo com a lei, como cidadãos e nos termos da lei, de uma forma individual ou organizados em grupos, recorreram à Administradora Distrital e, não havendo resposta nos termos legais, recorreram hierarquicamente mas as respostas foram incipientes e muito tarde. Por exemplo, o MAE respondeu à recorrida. O funcionário reclama pela resposta adequada. Se o funcionário público tem falta de resposta rápida no interior burocrático, o público utente vai ter uma resposta rápida? O que faz haver dificuldades de resposta no seio da Administração pública? As decisões políticas são de difícil resposta enquanto as decisões técnicas são rápidas e económicas, têm como base a eficiência. Ou porque os que estão no aparato burocrático deturpam a informação. Por exemplo, a 23/12/2012 veio ao distrito mandatada uma equipa pela Governadora Provincial para uma inspeção administrativa mas não fez o trabalho. Pode-se deduzir que essa inspeção produziu um relatório falso para Governadora. Em Maio, o pesquisador entreteve-se com o responsável provincial pela área de Administração Local e Função Pública na Secretaria Provincial do Governo tendo afirmado que veio a Marracuene

dia 15/04/13 e reuniu-se com os funcionários de todos os serviços, no alpendre da residência oficial da Administradora Distrital. O pesquisador pediu o relatório mas que não lhe foi concedido alegando problemas de muita papelaria. Existindo, esse relatório é falso, porque nunca existiu essa reunião mas pode-se confirmar através do livro de entrada de guias que, de facto, veio. Nenhum funcionário reconheceu aquela reunião. Melhor dito, a Governadora tem informações falsas. Os inspectores do MAE a 10/06/2013 agradeceram a forma como os funcionários procederam nas suas petições e da abertura dos mesmos durante a reunião mas, infelizmente, o relatório deturpa a informação de uma forma propositada embora reconhecendo todos os aspectos ao afirmar que no distrito há agitadores que desestabilizam o Governo Distrital, omitiu com gravidade a questão de concursos falsos sobre a contratação de empreitadas de obras, de subornos por terrenos para habitação aos inspectores da província, etc. para dizer que a informação que a Ministra teve desse relatório não tem qualidade suficiente para a tomada de decisão. Uma decisão ineficaz. Isto porque a qualidade de informação desses relatórios está na ordem de 16.7%. A 7/06/2013 durante a tomada de posse da actual SPD, o Secretário Permanente Provincial, no final do seu discurso, no gesto de humilhar aos funcionários, disse que “aqui em Marracuene há funcionários que andam a escrever exposições para a Governadora, a nenhum funcionário tem que ser consultado para a sua afectação...”. Este discurso contrariou tudo do que a Governadora apelou ao diálogo. Onde estão os princípios éticos? É neste sentido que o funcionário passa a ser ambivalente. Em que se deve guiar pelo discurso político mas por de trás vem a lei e, fica assim dividido entre a política e a técnica. As decisões não são a tempo útil por serem políticas, daí a sua ineficiência. O aparato burocrático é defectuoso. Nos serviços não pode exercer a sua real cidadania, deve estar sempre camuflado. É neste contexto que nascem muitos Processos Disciplinares, sem fundamento, de difícil recurso localmente e na estrutura superior já se tem algumas preconceções negativas do funcionário público. Se a capacidade de resposta é defectuosa no aparato burocrático, então o funcionário não estará em condições para responder com prudência aos cidadãos. Ele não é cidadão livre no interior burocrático, como vai dar resposta livre a um cidadão usuário dos serviços públicos locais?

Para a melhora de qualidade de serviços públicos locais, eficiência e eficácia administrativa, a motivação e satisfação do funcionário como factores moralizadores na prestação de serviços públicos locais com enfoque na satisfação do cidadão como cliente, o funcionário público deve-se guiar pelos princípios de cidadania. Para tal, deve-se eliminar os critérios subjectivos da Coluna I da Tabela 4 usando os padrões credíveis de transparências de mérito que evitam

qualquer tipo de especulações, prevalecendo os da Coluna II da referida tabela. Isto é, uma medida que reduza a ambivalência do funcionário público como cidadão. McCourt 2007 sobre a existência de exceções ao mérito a nomeação política e directa, esses funcionários podem escolher alguns conselheiros e consultores políticos. Significa que os funcionários no aparato burocrático devem ser escolhidos nos pressupostos de concurso público interno – os demais funcionários. Assim, segundo Sardinha (2012) há que transformar o jogo de poder em poder para o jogo.

5.3. Análise de Coesão interna

Segundo Nêves (2002) “este novo tipo de postura exige um novo tipo de organização, mais flexível e adaptável às novas exigências, adequando a organização interna do trabalho às prioridades, privilegiando parcerias e redes de acção, mais centradas nos cidadãos e tomando como agentes efectivos de evolução as pessoas que nela trabalham, mais aprendente e qualificante em si mesma”. Estes pressupostos estão longe de ser atingidos do ponto de vista prático-administrativo, o nível de instabilidade de permanência nos cargos em comissão de serviço é tão alto, cerca de 68% que cria 77.5% de medo aos funcionários no seu geral, provocando uma exclusão na cifra aproximada de 83%, com mobilidade de quadros acima de 55% que transgridem o sentido de pertença e o princípio de especialização, certamente não pode haver uma coesão interna, porque o controlo hierárquico gera, de contrário, desconfianças. Uma desconfiança que ronda nos 71%. Nesta cifra, os funcionários nunca serão os primeiros informados do que ocorre dentro da instituição se não por fontes externas (Curvello 2008). É o que se pode imaginar quando são surpreendidos de transferências sem ter o mínimo do tempo de preparo psicológico. Os níveis de especulações são altos, para que o funcionário possa ser estável tem que ter um forte apadrinhamento dos que estão bem posicionados no interior burocrático e, se for apadrinhado pelo dirigente máximo com competências de nomear, é muito bom, não é da lei que se deve viver e nem é do trabalho que se pode esperar o seu crescimento normal, toda a informação tem um cunho secreto, por isso, ao procurá-la tem a aparência de transgressão se o superior hierárquico não autorizou, assim, existe uma grande distância com os pressupostos da Administração Pública Gerencial onde os valores partilhados em ordem a coesão e a coordenação, em substituição da tradicional hierarquia (Matias-Pereira 2008), ou melhor, voltamos, segundo este autor ao modelo patrimonialista. O discurso existente é gerencial mas com as formas de actuação patrimonialista, resultam num caus administrativo até mesmo à tirania. Estes procedimentos acarretam mais custos ao cidadão pela sua ineficiência, os programas não são cumpridos com

eficácia. A afirmação de Hall e Taylor (2003) em que “as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a acção” não encontra uma sustentação estável uma vez que não há respeito pelos valores preconcebidos, não há previsão da conduta humana, as desconfianças são agudas, o clientelismo é imprevisível e alienatório, poder está assente na autoridade carismática. É preciso ser cauteloso e estar sempre em condições de defesa nas conversas informais e nas formais deve ter uma linguagem bem cuidada e afinada sob o risco de ser mal interpretado. Em consequência disso, nasce uma maior solidariedade entre funcionários como forma de consolação e isto foi uma das preocupações a nível do partido no poder, há aqueles que necessitam de reformas radicais na instituição, outros intermediários e moderados e outros mais apegados à elite tendem também criar um grupo de contra-reformas. Estamos perante uma luta de forças. Os primeiros recorrem à lei com base em fundamentos científicos, com argumentos sólidos e coerentes, os da zona média são os mais conformados com dupla identidade e os últimos recorrem à lei apenas para garantir a autoridade carismática e com argumentos difusos. São a minoria. Este grupo é que tende a manietar a informação de tal sorte que cria toda a barreira para as estruturas máximas do poder a nível local ou melhor, dá a Administradora Distrital uma informação distorcida, aproveitando a fragilidade da SPD que também, na essência, faz parte do grupo médio dos conformados. Só para efeitos de comparação, a Governadora tranquiliza os funcionários da SD apelando o diálogo em resposta à exposição mas a 7/06/2013, aquando da tomada de posse da nova SPD, o Secretário Permanente Provincial veio a contrariar tudo da Governadora durante o seu discurso quando começou a acusar os funcionários que escreveram a exposição. Os Inspectores do MAE deram nota positiva de como os funcionários redigiram os seus problemas mas o relatório já tem muita ambivalência, por outro, de tudo que se reuniram com os funcionários não consta do relatório, isto porque o objectivo principal era de vir confirmar quem são as pessoas que redigiram a exposição. Um objectivo desnecessário porque os expositores não foram anónimos. Isto para dizer que os que estão em posição privilegiada no interior burocrático são os que manipulam a informação hostilizando os da estrutura inferior para serem mal vistos pelos dirigentes com competências de nomear. Os encontros formais no interior burocrático passaram a ser um centro de espionagem onde se buscam os mais interventivos e talentosos para a sua frustração, aliás os melhores são os considerados desestabilizadores, confirmando-se a constatação de Sardinha (2011) sobre as desigualdades de acesso à esfera pública deliberativa pelos desequilíbrios na apropriação dos recursos cognitivos. Quais são as consequências disso? É a dificuldade de responder aos expositores, falta de coesão entre os próprios dirigentes superiores provocadas

pelas omissões graves dos seus agentes, acabando-se culpabilizar o dirigente máximo com competências de nomear, falta de confiança nas instituições legais na resolução de conflitos, má prestação de serviços públicos locais por insatisfação, um descontentamento generalizado, os próprios superiores com competências de nomear tornam-se reféns dos seus comissários pelas barganhas que se criam no interior da burocracia. Devido a esta tendência de distorcer a informação, os que estão mais abaixo não terão a facilidade de encontrar-se com os seus superiores, encontrando, ser-lhes-á difícil alterar uma informação daquele que lhe confiou, isto é, já foi desinformado, aceitando, implica a queda do comissário e isto cria uma cadeia de recorrentes, acabando em frustração do funcionário simples ou alienar o seu comportamento.

Uma das políticas mais controversas no distrito é FDD na qual o pesquisador foi uma figura incontornável, depara com muitos problemas de interpretação ambivalente que resultam do OIIL e dos 7 milhões. O discurso dos 7 milhões retira o mérito do FDD. Devido a esta dupla interpretação, os que não respeitam a legislação escondem-se por de trás do discurso do Presidente da República em como em nenhum dia pronunciou o nome do FDD, por isso, não concordam a base do FDD. Então, como não há lei de 7 milhões a base será de orientações metodológicas criando um conflito com os que melhor interpretam o FDD. Aliás, basta o Presidente da República pronunciar o nome de FDD, tudo vai-se resolver na base legal. Para tornar mais claro o seu funcionamento, o pesquisador em colaboração com os técnicos da RPDL, Secretaria Provincial e Direcção Provincial de Plano e Finanças - DPPF orientou as eleições nos finais de 2012 dos CCL e a criação de Comissões de Trabalho, elaborando alguns materiais que facilitarão a interlocução dentro dos CCL, instruiu aos colegas como a máquina devia funcionar clarificando todos os poderes mas depois de notar-se o valor histórico e beneficiações para o distrito, todos que faziam parte deste projecto foram transferidos logo nos meados do primeiro trimestre de 2013 ao mesmo tempo que se criavam novas Comissões de Trabalho nos CCL. Não se imagina quanto custa para Estado essas movimentações acarretam. No âmbito da monitoria dos projectos comunitários, os funcionários da DPPF escolheram alguns projectos para serem visitados. Do relatório produzido, por ter sido realístico, trouxe consequências graves para a equipa que fazia parte do FDD. Foram todos transferidos.

Se queremos melhorar a qualidade de serviços públicos locais, eficiência e eficácia administrativa, a motivação e satisfação do funcionário na prestação de serviços públicos locais com enfoque na satisfação do cidadão como cliente, tem que se reforçar os mecanismos de coesão interna, não bastam os discursos bem elaborados sem algo prático.

Tem que se melhorar o ambiente organizacional, tornando os serviços mais autônomos, sobretudo, na gestão dos recursos humanos. Nenhum funcionário deve ser transferido compulsivamente sem que tenha sido condenado criminalmente.

5.4. Análise de Transparência

Citando Etzioni, Chiavenato (2003:299) “as organizações são normativas. O poder baseia-se no consenso sobre objetivos e métodos da organização. Utilizam o controlo moral como a principal influência sobre os participantes, porque esses têm elevado envolvimento moral e motivacional”.

Para este ponto tomamos como base a transparência no recrutamento e seleção de novos quadros e o provimento em comissão de serviço. Segundo o Gráfico 5 o sentimento dos funcionários, tanto para o provimento de novos ingressos como para comissão de serviço a média é de 14.3%. Sobre as promoções, progressões e mudanças de carreira a média é de 20.0%, calculados no seu todo a média é de 16.2%, quase a mesma cifra em comparação com o Gráfico 11, a participação é de 16.7%. A qualidade de serviços públicos locais é baixíssima, aproximadamente 16.2% que os funcionários prestam. O porquê desta qualidade de transparência? Embora para o provimento de novos ingressos seja publicado até em jornais, depois do provimento, descobre-se que a selecção foi com base em afinidade familiar. Note que mesmo para uma simples função de auxiliar, reside muito longe do distrito ou, se não for essa via, os nossos apelidos africanos, sobretudo a sul de Moçambique, estão bem relacionados, por exemplo, o apelido Mauelele é o mesmo que Sueia, Sikhupukiye, etc se casou na família Matlombe é o mesmo que Xicavele, etc e esses apelidos são também regionalistas. Depois do provimento teremos estas afinidades familiares, regionais, etc. Em muitos casos tem-se culpado o partido no poder mas não é o que mais influi porque só depois, muitos destes têm a preferência partidária. Aliás, as pessoas concorrentes, se fosse preferência partidária, seriam providos os locais. Numa das reuniões que o pesquisador participou em 2013, um membro jovem reclamou por ver pessoas de fora nos serviços de distrito enquanto ele é um membro assíduo, porque esperava que o partido lhe desse apoio. Isto para dizer que esta situação também preocupa os próprios membros do partido no poder. Esta forma torna os serviços públicos ineficazes na prossecução do interesse público local. Se há um conflito a ser resolvido o culpado será aquele que não faz parte desta linhagem e isto influi em todos os casos, até os inspectores das instâncias superiores podem ter entrado nesta

orientação. É nesta perspectiva que Awortwi (2005) sustenta “basta explicação da caixa preta” na tentativa de explicar as características hereditárias no acesso à esfera pública.

Quando falamos de nomeação dos Chefes de Postos Administrativos e de Localidades, apenas 22.2% são de origem da SD. Com este dado, quase o mesmo anterior, cerca de 78% de desconfiança para com o funcionário da SD para ocupar estes cargos, ficando refém e conformado porque não tem boas informações. O mesmo se pode dizer em relação a Chefes de Repartições da SD propriamente dito.

O argumento de Sardinha (2011) de que “o conselho é, do ponto de vista da comunicação, espaço de debate entre iguais que dispõem do mesmo direito, o de se expressar. A sua finalidade última é diálogo horizontalizado, que se garante por um encontro fundamentado numa engenharia de posições” está longe de ser atingido. Segundo o que se constata no Gráfico 11 a SPD não é independente na direção do CCSD. 67.5% clamam por falta de reuniões onde podem haver o diálogo, debates e participação de todos, MAE (2013) minimiza dizendo que não há reuniões regulares. De acordo com Zémmer (1995) o espaço público, frequentemente é ameaçado de ser manipulado por actores ou pela mídia, que é quando são perdidos de vista os interesses gerais ou os direitos do Homem. Esta é uma realidade amarga no distrito em que as pessoas precisam de um local para exprimir os seus sentimentos. Nos três anos nunca tinha havido uma reunião com as estruturas administrativas locais mas houve uma sorte da presença dos inspectores da província que realizaram uma reunião com os funcionários em Março e os do MAE em Junho. Nas duas reuniões os funcionários expuseram todos os seus problemas com toda euforia e até outros quase a chorar devido aos maus tratamentos em que estavam sujeitos, indo ao ponto de agressões físicas. O que é espantoso é que como é que os inspectores, depois de sentir este calor e esta euforia, depois de agradecerem francamente esta forma dos funcionários exporem as suas aflições, tiveram a coragem, no seu relatório afirma a existência de funcionários agitadores que pelo suposto carisma que possuem diante dos mais funcionários, criam desordem e desestabilização no funcionamento normal da instituição? Com a introdução da palavra “agitadores” a SD tornou-se uma verdadeira opressora das liberdades. Segundo dados recentes, alguns são abordados por esta palavra quando se quer transferir. O funcionário torna-se ópio, os serviços públicos tornam-se ineficientes e ineficazes. Habermas (1984) diz que a esfera pública é considerada como os lugares onde ocorrem debates sobre questões de interesse geral, ambiente onde incide a argumentação, exposição de ideias e formação de apreciações, esta ideia está longe de ser alcançada, uma vez que os que têm poder de

argumentação, que têm talento ou que tentam expressar-se livremente são os que mais foram transferidos.

Analisando o Gráfico 3 a pergunta que se coloca é: será que a SD estará disposta para digerir este quadro fabuloso num futuro próximo? Por outro lado, as formações que se seguem têm a ver com a capacidade do desenvolvimento institucional? Não é nosso objectivo responder a estas questões mas, pelo contrário, contribuem no mau aproveitamento e desempenho, das discordâncias depois da conclusão do nível em que se poderão ver as expectativas frustradas, culpando-se ao quadro do pessoal que anda cheio ou a solução nas condições actuais será de transferi-los usando a justificativa simplista de conveniência de serviços, significando mais custos para o Estado para formar os novos quadros na socialização para os novos serviços, uma ineficiência aguda, os funcionários não encontram uma satisfação nos serviços, estão na luta pela sobrevivência. Tratar os funcionários como colaboradores (Caixote e Monjane 2014) está longe de ser confirmado, portanto, é um desafio.

A melhora de qualidade de serviços públicos locais, eficiência e eficácia administrativa, a motivação e satisfação do funcionário na prestação de serviços públicos locais com enfoque na satisfação do cidadão como cliente, tem que se reforçar os mecanismos de transparência no recrutamento e seleção de novos ingressos e em comissão de serviço. Para o primeiro caso, para além dos instrumentos actuais existentes devem os nomes dos candidatos provirem dos CCL e no segundo a disposição interna de cargos para qualquer um que reúna requisitos se candidatar e concorrer.

5.5. Constatações:

Do que analisamos podemos resumir em seguintes constatações principais:

1. Existência de funções na SD que cabem aos serviços recuando à centralização;
2. Existência ambivalente na classificação do funcionário público: avaliação do potencial assentes no desempenho profissional, públicos e objectivos e a avaliação para comissão de serviços assentes na confiança e boas informações do delegante, secretos e subjectivos;
3. Falta de estabilidade nos cargos em comissão de serviço criando um ambiente hostil e generalizado na instituição;

4. A falta do recurso hierárquico na SD por Administradora Distrital, na prática do dia-a-dia, ser parte da SD retirando as responsabilidades à SPD;
5. A maior publicidade na instituição do nº 5, artigo 39, EGFAE para tornar os funcionários públicos conformados e sem expressão por medo de serem transferidos compulsivamente como conveniência de serviço não explícita;
6. A falta de mecanismos de gestão de conhecimentos;
7. A não existência de reuniões regulares na SD e do CCSD; e
8. A falta do Regulamento Interno na SD;

6 Conclusões e Recomendações

6.1. Conclusões

Para efeito deste estudo a análise escolheu o horizonte temporal de 2010 a 2013 para uma análise empírica tomando a evolução histórica dos modelos de Administração Pública e da Comunicação Interna. Segundo os conceitos da Nova Administração Pública, Moçambique adopta a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (CIRES 2001) para flexibilizar o sector público num contexto democrático e descentralizado ou desconcentrado em desenvolvimento com o qual é aprovada a Lei 8/2003 e seus derivados que nos oferece toda a estrutura administrativa do distrito, definindo-o como polo de desenvolvimento, materializado a partir do ano 2006, donde a SD é o órgão coordenador de todos os serviços do Governo Distrital. Para análise das discrepâncias nesta instituição articulou-se o EGFAE e seus derivados e outra legislação afim para análise da comunicação existente entre ambos.

A pesar destas mudanças estruturais, das discussões feitas nota-se uma maior deficiência para a materialização destes objectivos por falta de instrumentos de mérito nos cargos em comissão de serviço que tornam a função pública patrimonialista. O mérito é algo que nos pressupostos actuais do gerencialismo tem como requisito fundamental o concurso público. Porém, uma questão ignorada na legislação actual para prover os concursos internos para este efeito em que o antigo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, elaborado na era monopartidária, minimizava a situação pelo tirocínio. Em consequência disso, o delegante torna-se o centro de todas atenções e a crença no líder aprofunda-se, ficando as leis incapazes de produzir efeitos desejados sobre o comportamento humano nas instituições públicas e, daí, o nível menor da estabilidade nos cargos em comissão de serviço a rondar nos 32% que se vai espelhando no seu meio envolvente.

Encontramos ainda, que a delegação de competências ao SPD pelo Administrador Distrital é insustentável uma vez que é nomeado pelo Governador e reconhecido pela lei, assim o SPD nunca terá a sua legislação específica e, em consequência disso, o poder do SPD no distrito confunde-se na prática a outras entidades, usurpado no ponto de vista prático, originando a fuga das suas reais responsabilidades. Este é o maior desafio. Há que inverter este cenário. A inversão do sentido de marcha para transformar o jogo de poder em poder para o jogo. A inversão está no sentido de transformar o espaço público consultivo em deliberativo. Quem ostenta o cargo em comissão de serviço não pode ficar refém a mecanismos de confiança do delegante ou de boas informações oferecidos por um grupo implícito de informadores/

desinformadores em que não se sabe quem são, se são internos ou externos, até que momento a confiança cessa, o funcionário ficando submisso e passivo, não podendo exprimir as suas ideias inovadoras ou deixar os da estrutura abaixo para exprimir porque assim os entende como uma ameaça. Eis a razão do maior secretismo no aparelho de Estado. O inverso é tornar o que é secreto para o público em substituição dos mecanismos dilatatórios informais e onerosos indo até ao campo do boato com as suas especulações.

Devido a esta falta de estabilidade nos cargos em comissão de serviço, associado a questão de que o funcionário público deve exercer funções em qualquer local que lhe seja designado, mesmo que uma função não seja em matéria de serviço, deve sujeitar-se obrigatoriamente na medida que se crê na autoridade carismática assente no patrimonialismo e com ele o poder despótico. Neste entendimento, está claro que os mais activos e dotados de capacidades cognitivas de argumentação nunca lograrão êxito, por serem mal entendidos a serem excluídos nos meandros decisoriais e, para a resolução desse conflito, encontram-se actualmente nesses mecanismos de hostilidades. Transferências.

Da análise feita constata-se que os campos de debate e de diálogo são praticamente escassos, a pressão política é muito alta e na mesma proporção nas formas de acesso ao poder.

Os que estão em comissão de serviço são os que têm muito medo ainda do representante máximo com competências de nomear do que um funcionário simples, por isso, o desafio é libertar estes cargos em primeiro. Libertados, libertam-se os demais funcionários para as ideias inovadoras. Pode-se ressaltar esta ideia. Os funcionários não têm exactamente o medo do representante máximo com competências de nomear mas sim, têm medo entre si mesmos porque não se sabe abertamente quem é exactamente o informador/desinformador, criando-se um clima de uma total desconfiança.

6.2. Recomendações e Possíveis Soluções

Entendendo Dias (2005) as estruturas de comunicação criadas pelos governos foram concebidas mais como mecanismos de sustentação do poder central, por meio da adoção do foco de comunicação institucional e do marketing político, e menos como um direito de cidadania e instrumento de participação e inclusão, com grande potencial educativo, cultural, mobilizador e de participação no processo decisório. Entretanto, os autores de tecnologia de Desenvolvimento Organizacional (DO) propõem mudar o comportamento e os valores, melhorar o clima organizacional e os estilos gerenciais e consolidar tais mudanças para aumentar a eficiência da organização como um todo, da equipa e do indivíduo (Chiavenato

2003), isto é, não se trata de movimentação de pessoas mas, sobretudo, a consciência humana, aliás, a tarefa básica do DO é mudar a cultura e melhorar o clima da organização. Nesta ordem avançamos com as recomendações com um senso de identidade:

Para as tarefas de processos de terra, de salubridade e de transporte atendidas na Secretaria Comum recomenda-se que sejam transferidas para o SDPI como sector vocacionado.

Para permitir que SD seja verdadeiramente coordenadora, as tarefas extralegis nela existentes devem passar de imediato para os serviços correspondentes para a sua real autonomia e responsabilidade.

Uma atenção especial ao FDD que deve ser instituído substancialmente para a sua real autonomia como manda o seu regulamento, não devendo estar na RPDL. Para tal, basta o Presidente da República pronunciar o nome do FDD, poderá haver uma mudança radical, isto é, o discurso dos 7 milhões faz confundir a opinião pública local mesmo nas instâncias superiores. O discurso do Presidente da República em relação aos 7 milhões faz transparecer a falta de coesão com o Conselho de Ministro que aprovou o instrumento legal. Os que creem na autoridade carismática escondem-se por de trás do discurso do Presidente da República enquanto os verdadeiros técnicos acreditam no Presidente da República que o seu discurso encontra uma sustentabilidade no Conselho de Ministros.

O SPD deve ter uma legislação específica e com competências claras sobre a direcção da SD e do Aparelho do Estado Distrital com a origem no Conselho de Ministros, revogando o Conselho Técnico Distrital que confunde o Aparelho do Estado Distrital. Ao MFP devia elaborar o regulamento interno da SD mas com uma certa autonomia local para o acréscimo ou decréscimo, dependendo da especificidade de cada local – para arranjos locais.

Para o acesso a cargos de direcção, chefia e ou confiança propomos que o Ministério da Função Pública, achamos ser de imediato banir sem reservas este requisito subjectivo de “boas informações” nos qualificadores profissionais e aclarar cada vez mais os lugares de confiança nos pressupostos de Caixote e Monjane (2014) ao mesmo tempo reforçar os mecanismos de concurso interno para apurar o mérito com requisitos objectivos de avaliação do potencial, ou melhor, não se deve atribuir o mérito aos funcionários pelos informadores/desinformadores. Para se assegurar destas qualificações, um outro requisito também merece ser testado nos cargos em que exigem experiência mínima de tempo como chefe, por actual quadro ter sido por confiança duvidosa, também deve ser banido porque muitos que

actualmente ostentam, esperam ser promovidos nas condições, por vezes, de falta de competência e assim a mudança só pode ser incremental.

Como regra geral, os cargos em comissão de serviço, com excepção em comissão de serviço por confiança, devem ser submetidos ao concurso interno nas mesmas condições para o recrutamento e selecção dos novos ingressos que até são publicados nos jornais mas, para estes cargos, devem ser publicados a nível interno para serem exercidos num determinado mandato e sem condicionalismos de recolha de simpatizantes para a sua candidatura. Para o cargo do SPD o mandato poderá ser renovado de quatro em quatro anos até ao terceiro mandato e os cargos abaixo deste poderá ser de três em três anos até ao quarto mandato. Só não havendo pessoal do quadro qualificado para tal se pode recorrer externamente. Reunindo os requisitos profissionais requeridos, internamente os funcionários poderão votar porque se conhecem perfeitamente das suas competências, formas de ser e de agir, seus sentimentos, impulsos e identificam-se exactamente entre si. Desta forma, o delegado eleito (representante), por voto secreto e igual, vai corresponder as expectativas da base que o elegeu e vai defender o cumprimento dos programas sem medo do superior hierárquico que não terá competências de lhe cessar as funções ou exonerar-lhe sem motivos justificados legalmente. O segundo mais votado passa automaticamente como o seu substituto legal nas suas ausências. Ao superior hierárquico, como as soluções conciliatórias, caber-lhe-á as funções de conferir posse, da tutela administrativa, do controlo da legalidade e do mérito. Significa por outro lado, a cessação de funções será reclamada ou recorrida quando não for por desvio à legalidade ou do mérito na prestação dos serviços públicos locais, assim se eliminam as especulações no seio da função pública. A inversão é de o chefe ter medo do seu eleitorado interno (os funcionários e agentes do Estado) e tem a obrigação natural de prestar-lhes as contas porque precisa de ser reeleito do que os funcionários simples terem medo do seu chefe. A recomendação é no sentido de inverter o delegante supra para o delegante infra – local, isto é, o *empowerment*¹⁸. De dois em dois anos, para todos, tem que haver uma votação para avaliação do temperamento da sua popularidade e isso vai força-lo naturalmente a mudar de atitude e empreender medidas de sua melhoria para as eleições que se avizinham.

Com as eleições interna, os 92.5% de ocupação de cargo por confiança passarão automaticamente a ser por competência técnica confirmada pelos seus eleitores. Assim, mesmo aqueles cargos propriamente ditos de confiança, o superior hierárquico sentir-se-á

¹⁸ Em Chiavenato (2003:390) é o fortalecimento de equipas. Trata-se de dar mais ênfase, força, liberdade e valor às equipas.

obrigado por si só, de uma forma natural, a preferir a indicação com base em competências técnicas, com respeito à legislação vigente para fazer face ao quadro abaixo competente, isto é, os assistentes, os secretários particulares, os chefes de gabinetes e assim, fortificada a coesão interna entre funcionários e seus chefes. Assim se eliminam as comunidades implícitas de informadores/desinformadores, secretos e de hostilidades. Temos que confiar no trabalho porque o trabalho nos vai elevar em contraposição às condições actuais que temos que confiar ao dirigente máximo porque o trabalho não nos eleva.

Em suma, a nível infra, temos o voto como forma correcta, racional e descentralizado e de outro lado, a nível supra, o controlo como medida viável, razoável e desconcentrado. Enquanto o representante do Estado a nível local estiver no âmbito de desconcentração (delegação), os serviços públicos locais devem estar no âmbito de descentralização (devolução). Assim se podem coabitar a descentralização e a desconcentração de forma equilibrada onde a função pública terá uma atmosfera¹⁹ íntima e cordial cooperação com os trabalhadores para garantir a permanência desse ambiente psicológico.

Quando existir, de facto, concursos para ocupação de vagas em comissão de serviço com o método democrático e em forma de voto, a falta de mecanismos de gestão de conhecimentos será sarrada, uma vez que os gestores de recursos humanos, por medo de perder este cargo, serão obrigados, de uma forma natural, a reconhecer na prática os indivíduos que tenham um talento, vocação nesta ou naquela função, cada um estará livre de apresentar o seu programa sem medo do chefe como manda o SIGEDAP, assim, a gestão por objectivos poderá ser alcançada sem falsear a realidade, os recursos serão encaminhados para os lugares certos e os indivíduos também nos seus lugares certos de acordo com as capacidades reais de cada um, incentivando ideias inovadoras e teremos o funcionário como, de facto, colaborador na função pública.

Com as eleições internas, a frequência média desta estabilidade nos cargos públicos esperada será de 68% e a pressão política reduzida para menos de 32%. Com esta medida espera-se a participação activa atinja os 83.3% de debate, diálogo e abertura e reduzido o conformismo para baixo de 16.7%. Neste plano julgamos que se espera ver reduzido o secretismo na função

¹⁹ O clima organizacional constitui o meio interno ou a atmosfera psicológica característica de cada organização. O clima organizacional está ligado ao moral e à satisfação das necessidades dos participantes e pode ser saudável ou doentio, pode ser quente ou frio, negativo ou positivo, satisfatório ou insatisfatório, dependendo de como os participantes se sentem em relação à organização (Chiavenato 2003:373).

pública e a identidade institucional esperada estar na ordem dos 77.5% e o medo reduzido para menos de 22.5%.

Com as eleições internas, o funcionário público estará em altura de festejar, de dançar, de comentar, de lamentar abertamente sobre os resultados eleitorais internos, reduzindo drasticamente os comentários especulatórios, ao mesmo tempo que a coesão interna será reforçada. Reduz-se ainda a sua ambivalência na prossecução do interesse público e o comportamento institucional será mais previsível. Se festejamos, dançamos²⁰, comentamos abertamente em todos outros fóruns, porque não pode ter esta oportunidade o funcionário dentro da função pública?

Se assim não procedermos acabamos o tempo a deflagrarmo-nos e renunciemos implicitamente da democracia e do Estado de Direito que tanto almejamos que se consolide. Os discursos de que estamos em processo de mudança já não encontram um espaço convincente, apenas provocam uma preguiça mental e retardatário, é preciso dizermos que já mudamos porque de 2001 até ao presente momento, estaríamos a disfrutar de uma total democracia.

²⁰ O pesquisador teve oportunidade de dirigir eleições na Igreja Presbiteriana, Paróquia de Belém em Dezembro de 2013. As pessoas dançavam, cantavam e nem se cansavam por ver a forma como as eleições eram conduzidas. A outra novidade é que os que saíram vencedores são os menos esperados pelas elites e isso criou uma mudança radical. Nos finais de 2011 e início de 2012 orientou quase em todo o Distrito as eleições dos membros dos CCL a todos os níveis. O resultado é o mesmo. O voto é o verdadeiro que classifica o comportamento humano numa sociedade, comunidade, etc.

Referência Bibliografia

- AfriMAP e Open Society Initiative for Southern Africa. *Moçambique: Democracia e Participação Política*, 2009;
- AWORTWI, Michel. SITOIE, Eduardo. *Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública: Implicações para a Formação de Recursos Humanos*: Shaker Publishing, 2006;
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44^a ed, São Paulo, 2005;
- BAZERMAN, Max H. *Processo Decisório: Para Cursos de Administração, Economia e MBAs*. 5^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;
- BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11^a ed. Brasília: UnB, 1998. Vol. 1;
- BRITO, Luis de. *Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique*. in *Pensar a República: Estado, governo e contrato social em África*. Bordeaux, 2008;
- CABRAL, João de Pina. *Crises de Fraternidade: Literatura e Etnicidade no Moçambique Pós-Colonial* in *Horizontes Antropológicos*: Porto Alegre, 2005;
- CAIXOTE, Carlos. MONJANE, Celso. *Manual de Gestão de Recursos Humanos: Uma Abordagem Conceptual e Prática*. 1^a ed. Maputo: Imprensa Universitária – UEM, 2014;
- CAU, Hilário Simões. *A Construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil*. Porto Alegre, 2011;
- CAULLIRAX, Heitor. PROENÇA, Adriano. In CAULLIRAX, Heitor. YUKI, Mauro. *Gestão pública e Reforma Administrativa*. Sao Paulo: Lucerna, 2004;
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração: Uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações* 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003;
- CHICHAVA, Sérgio. POHLMANN, Jonas. *Uma Breve Análise da Imprensa Moçambicana* in BRITO, Luís de. et al. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo, 2009;
- CIRESP – Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001 – 2011*. Maputo: Imprensa Nacional, 2001;
- CURVELLO, João José Azevedo. *A dimensão interna da comunicação pública*. Intercom. Natal. 2008, curvello@pos.ucb.br;

- DARCH, Colin. HEDGES, David. *Não temos a possibilidade de herdar nada de Portugal: As raízes do Exclusivismo Político em Moçambique, 1969-1977*. in BÔAS, Glaucia Villas. *Territórios da língua portuguesa – culturas, sociedades, políticas: Anais do IV Congresso Luso-Africano-Brasileiro*: Rio de Janeiro, 1996;
- DIAS, Heloiza. *Comunicação Integrada e Organizações Públicas Federais: A Comunicação no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. São Bernardo do Campo, 2005;
- DO AMARAL, Wanda.. *Guia Para Apresentação de Teses, Dissertações, Trabalhos de Graduação*. 2ª ed. Maputo: Livraria Universitária – UEM, 1999;
- DRUCER, Peter F. *Adecisão Eficaz*. in Havard Business Review, *Processo Decisório*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006;
- EVANS, Peter B. *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls* 2010. In EDIGHEJI, Omano. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. HSRC Press: Capetown, 2010);
- HALL, Peter, A. TYLOR, Rosemary C. R. *As Três Versões do Neoinstitucionalismo*. São Paulo, 2003;
- KATUPHA, José Mateus. *O Poder Legislativo na Experiência Moçambicana*. in MANUEL, Hermínio Torres. et al. *Controle Social do Poder Político em Moçambique - Divisão de Poderes*. Nampula: CEPKA, 2004;
- LIBERATO, Fabíola de Paula. *Instrumentos da Comunicação Pública como Auxílio à Participação Política dos Cidadãos - Avaliação das Políticas Públicas de Cidadania do Portal Electrónico do Governo da Cidade de São Paulo*. fabiolaliberato@hotmail.com, 2011;
- LOURENÇO, Vitor Alexandre. *Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas*. Cadernos de Estudos Africanos, 2005;
- MACUANE, José Jaime. *Combate à Corrupção: Lições da Prática*. Maputo, 2006;
- MANUEL, Hermínio Torres. et al *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. Nampula: CEPKA, 2004;
- MANUEL, Hermínio Torres. (2004). *Princípios e Filosofia da Separação de Poderes*. in MANUEL, Hermínio Torres. et al. *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. Nampula: CEPKA, 2004;

- MÁRIO, Sádrequê João. (2004). *Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível dos Partidos Políticos na Oposição*. in MANUEL, Hermínio Torres. et al *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. Nampula: CEPKA, 2004;
- MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e acções governamentais*. 2ª Edição actualizada. São Paulo: Atlas, 2008.
- McCourt, Willy. *Desenvolvimento Económico e Políticas Públicas: o Sistema de Mérito e Integridade no Serviço Público*. IDPM, University of Manchester, 2007.
- MURIRIUA, Arlino. *Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível das Organizações da Sociedade Civil*. in MANUEL, Hermínio Torres. et al *Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes*. Nampula: CEPKA, 2004,;
- NHAKADA, Vasco Pedro. *Lógica de Administrativa do Estado Moçambicano (1975 – 2006)*. Brasília: Face, 2008;
- OSMAN, Abdul Magid. SAÚTE, Nelson. (2009). *Moçambique no Mundo: A Competição Subtil*. In BRITO, Luís de. et al. *Desafios para Moçambique 2010*. Maputo;
- PITCHER, M. Anne. *Sobreviver à Transição: O Legado das Antigas Empresas Coloniais em Moçambique*, in _____. *Análise Social*. 2003. Vol. XXXVIII. P. 793-820;
- REIS, Elizabeth. MELO, Paulo. ANDRADE, Rosa. CALAPEZ, Teresa. (. *Estatística Aplicada*. Lisboa: Silabo, 2001. Vol 2;
- SARDINHA, António Carlos. *Questões teóricas sobre a Comunicação Pública e Deliberação na Democracia Participativa Brasileira - Um Estudo de Caso*. Universidade Estadual Paulista Julio de MesquitaFilho. 2011;
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961;
- ZÉMMOR, Pierre. *La Communication Publique*. Que sais-je? Paris: PUF, 1995;

Legislação

- Moçambique. Decreto 16/78, de 21 de Outubro. *Aprova as normas de trabalho e disciplina no Aparelho do Estado*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 4/81, de 10 de Junho. *Aprova as normas de Organização e Direcção do Aparelho do Estado Central*. Maputo: Imprensa Nacional;

- Moçambique. Decreto 3/85, de 22 de Maio. *Cria a Comissão de Administração Estatal*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 14/87, de 20 de Maio. *Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 41/90, de 29 de Dezembro. *Ojectiva a eliminação de denominações de categorias e funções, fixando uma tabela única de vencimentos a praticar na Administração pública*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 49/94, de 19 de Outubro. *Atribui competências ao Governador Provincial para a prática dos actos administrativos necessários para aplicações do EGFE*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 55/94, de 9 de Novembro. *Cria o Sistema de Formação em Administração Pública*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 30/2001, de 15 de Outubro. *Aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública e revoga o decreto 36/89, de 27 de Novembro*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 5/2000, de 28 de Maio. *Que igualmente extingue a Comissão de Administração Estatal criada pelo decreto 3/85, de 22 de Maio*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 11/2005, de 10 de Junho. *Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 6/2006, de 12 de Abril, *Aprova o Estatuto Orgânico do Governo Distrital*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 5/2006, de 12 de Abril. *Atribui competências aos Governadores Provinciais e Administradores Distritais no âmbito da gestão dos recursos humanos do Estado nos respectivos territórios*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 2/2006, de 7 de Julho. *Cria a Autoridade Nacional da Função Pública*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 13/2007, de 16 de Outubro. *Cria o Ministério da Função Pública e extingue o decreto 2/2006, de 7 de Julho*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Decreto 90/2009, de 15 de Dezembro. *Aprova o Fundo Distrital de Desenvolvimento*. Maputo: Imprensa Nacional;

- Moçambique. Decreto 53/2013, de 7 de Outubro. *Atribui autonomia administrativa, financeira e gestão de recursos humanos aos serviços distritais*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei 7/98, de 15 de Julho. *Dos titulares de cargos governativos*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei 8/85, de 14 de Dezembro. *Determina que serão regidas, por estatuto específico, as relações jurídicas de trabalhadores funcionários do Estado*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei 8/2003, de 19 de Maio, *Lei dos Órgãos Locais do Estado*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei 14/2009, de 17 de Março. *Aprova o novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e revoga o decreto 14/87 (EGFE)*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto. *Aprova o quadro jurídico do procedimento administrativo*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Lei nº 16/2012, de 14 de Agosto. *Da probidade pública*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. MAE. Inspeção da Administração Local. *Relatório de Inquérito à Secretaria Distrital de Marracuene* – não publicado. 2013. Maputo;
- Moçambique *Constituição da República*. Maputo. 2004;
- Moçambique. Resolução 14/88, de 28 de Novembro. *Atribui competências ao Conselho Nacional da Função Pública*. Maputo: Imprensa Nacional;
- Moçambique. Resolução 4/2006, Aprova o Estatuto Orgânico da Secretaria Distrital, Imprensa Nacional, Maputo;
- Moçambique. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Direcção Nacional de Planificação. (2007). *Manual do Formando, Planificação Distrital Participativa, Conselhos Locais, Módulo II: Planificação e Projectos Comunitários*. Maputo.

ANEXOS

Anexo 1. Inquérito para Colecta de Dados de Pesquisa

Inquérito

Este inquérito destina-se exclusivamente para o levantamento de dados dos funcionários da SD para o trabalho do fim de curso de Licenciatura em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane para análise da Comunicação Interna na Secretaria do Distrito de Marracuene

Nº	PERGUNTA	RESPOSTA	Marcar com x	
1	(Se quiser não se identifique) Nome do funcionário_____	Identificou-se		
		Não se identificou		
2	Sexo	Masculino		
		Feminino		
3	sector de trabalho	Gabinete do Administrador		
		Secretaria Comum		
		Área de Recursos Humanos		
		Área de Planificação		
		Área de Finanças		
		Batelão		
		Salubridade		
		Guardas		
		Palácio da Administradora		
		Equipa Técnica Distrital		
		Secretaria do Posto Administrativo		
		Secretaria da Localidade		
Não identificado				
4	Categoria/Carreira	Compatível		
		Não Compatível		
5	Em que ano começou a trabalhar na Secretaria Distrital?		__/__/__	
6	Exerce um cargo de direcção, chefia e ou confiança?	Sim		
		Não		
7	Se sim, Qual? (se quiser não responda a esta pergunta)	Identificado		
		Não identificado		
8	Residência:	Dentro do Distrito		
		Fora do Distrito		
9	Existem no Governo do Distrito figuras como estas:	Secretária Permanente		
		Secretário particular da Administradora		
		Secretário do Governo		
		Assistente da Administradora		
10	Transporte:	Sempre dos serviços		
		Por vezes dos serviços		
		De Chapa 100		
		A pé		
11	Nível Académico/Profissional	Adquirido	Especialista	
			Superior N1	

			Superior N2	
			Médio Geral	
			Médio Profissional	
			Básico Geral	
			Básico Profissional	
			Primário	
			Sem formação	
		Em formação	Especialista	
			Superior N1	
			Superior N2	
			Médio Geral	
			Médio Profissional	
			Básico Geral	
			Básico Profissional	
			Primário	
12	(Atenção: não confundir com os Conselhos Consultivos Locais) A Secretaria Distrital tem o seu Conselho Consultivo constituído?	Sim		
		Não		
		Não sei		
a)	Se sim, quem dirige?	Administradora Distrital		
		Secretária Permanente		
		Chefe de Secretaria Comum		
13	Tem havido reuniões regulares na Secretaria Distrital?	Sim		
		Não		
14	Se sim, qual é o grau de participação?	Muito Boa		
		Boa		
		Razoável		
		Má		
15	Quem dirige a Secretaria Distrital?	Administradora Distrital		
		Secretária Permanente		
		Chefe de Secretaria		
	Atenção: A seguir não confundir com Estatuto Geral Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).			
16	A Secretaria Distrital tem o seu regulamento interno?	Sim		
		Não		
		Não sei		
17	Se sim, houve consulta aos funcionários?	Sim		
		Não		
		Não sei		
18	Se sim, Que avaliação faz ao cumprimento das regras nele preconizados?	Muito Boa		
		Boa		
		Razoável		

		Má		
19	Em relação às promoções, progressões e mudança de carreira que sentimento tem?	Muito Boa		
		Boa		
		Razoável		
		Má		
20	Numa escala de 0 a 5 pontos (valores) qual é a nota que atribui em relação aos mecanismos de recrutamento e seleção de novos ingressos, ocupação dos cargos de direcção, chefia e confiança?	Ingrsso	0 Pontos	
			1 Ponto	
			2 Pontos	
			3 Pontos	
			4 Pontos	
			Absteve-se	
		Cargos de Direcção e Chefia	0 Pontos	
			1 Ponto	
			2 Pontos	
			3 Pontos	
			4 Pontos	
			5 Pontos	
21	Numa escala de 0 a 5 pontos (valores) qual é a nota que atribui na participação e diálogo institucional.	0 Pontos		
		1 Ponto		
		2 Pontos		
		3 Pontos		
		4 Pontos		
		5 Pontos		
22	Os chefes foram seleccionados através de	Concurso		
		Confiança		
		Competência		
23	Em relação à participação política, qual é o partido da sua preferência?	Frelimo		
		Renamo		
		MDM		
		Outro		
		Nenhum		
24	Outras questões que acha pertinente, sugestões ou contribuições para a melhoria da comunicação, participação e diálogo nos serviços		_____ _____ _____.	

Anexo 2. Grelha de Respostas do Inquérito

Nº	Anotacoes																																								TOTAL		%	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	INDIVIDUAL	AGRUPADO		
1		x	x				x				x				x						x									x					x					x	9	40	22.5%	
		x			x	x	x	x		x	x	x		x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x		31		77.5%	
2	x	x	x		x	x	1	x	x			x	x			x	x	x	x		x				x			x			x									x	19	40	47.5%	
				x						x	x			x	x					x		x	x	x		x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		21		52.5%	
3													x								x		x										x							4	40	10.0%		
		x													x						x				x			x	x											6		15.0%		
				x								x						x		x				x																		5	12.5%	
								x									x																									2	5.0%	
																				x							x	x				x										4	10.0%	
														x																												1	2.5%	
											x								x																							2	5.0%	
						x																																x				2	5.0%	
							x					x																														3	7.5%	
																																										1	2.5%	
																																					x	x		x		4	10.0%	
				x																																				x		x	3	7.5%
	x		x						x																															3	7.5%			
4	x	x	x		x		x	x	x		x	x		x		x	x		x	x	x	x		x		x		x	x	x		x	x	x		x	x		x	27	40	67.5%		
				x		x				x			x		x				x	x				x		x		x								x			x	13		32.5%		
5																																												
6			x		x										x																							x		x	x	6	40	15.0%
	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x	34	85.0%			
7			x												x																									4	6	66.7%		
				x																																			x	2		33.3%		

23			x	x		x	x		x	x	x				x	x		x	x		x			x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x		26	40	65.0%		
																																									0	0.0%	
												x																														1	2.5%
																																										0	0.0%
	x	x			x			x					x			x			x						x					x			x								10	25.0%	
													x											x																		3	7.5%
24	x	x	x	x	x		x	x	x		x				x	x	x		x	x	x			x	x	x	x	x		x	x		x	x	x			x		26	40	65.0%	
						x				x		x	x	x					x	x				x	x				x								x	x		14		35.0%	

Conteúdo	Índice
DEDICATÓRIA	v
EPÍGRAFE	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
PREFÁCIO	ix
SUMÁRIO	x
LISTAS	x
1 Introdução	13
1.1. Administração Pública em Moçambique Após a Independência Nacional	14
1.1.1. Primeira Fase – Das Bases Socialista a Democráticas.....	14
1.1.2. Segunda Fase – Reformas de Desconcentração de Poderes para o Distrito.....	16
1.1.3. Terceira Fase – 2006 – 2013: O Distrito como Pólo de Desenvolvimento.....	17
1.2. Problema	18
1.2.1. Pergunta de Partida	21
1.2.2. Hipóteses.....	21
1.3. Objectivos:	21
1.3.1. Objectivo Geral:.....	21
1.3.2. Objectivos Específicos:.....	21
1.4. Justificativa e Delimitação do Tema	22
1.5. Estrutura do Trabalho.....	23
2 Enquadramento Teórico e Conceptual.....	25
2.1. Revisão da Literatura	25
2.1.1. A Teoria Estruturalista e a Comunicação Interna	28
2.2. Teoria de base	32
2.2.1. Modelos de Análise.....	32
2.1.1. Indicadores da Comunicação Interna e de Administração Pública	33
2.2. Conceitos.....	35

	108
2.2.1. Administração Pública	35
2.2.2. Comunicação.....	35
2.2.3. Democracia	36
2.2.4. Descentralização	36
3 Metodologia	37
3.1. Método de Abordagem e Métodos de Procedimentos e Técnicas de Recolha de Dados.....	37
3.2. Técnicas de Colecta de Dados	37
3.3. Grupo Alvo	40
3.4. Método Selecção da Amostra	40
3.5. Característica da Amostra	41
3.6. Constrangimentos	41
4 Apresentação dos Resultados da Pesquisa	43
4.1. Apresentação da Secretaria Distrital de Marracuene	43
4.2. Organização e funcionamento da Secretaria Distrital	44
4.3. Organização e Funcionamento das Unidades Orgânicas da SD	45
4.3.1. Secretaria Comum.....	46
4.3.2. Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local	48
4.3.3. Repartição de Finanças	50
4.3.4. Repartição Administração Local e Função Pública	50
4.3.4.1. Gestão do Conhecimento e a Satisfação na Carreira na SD.....	51
4.3.4.2. Movimentações de Funcionários.....	52
A. Transferência por Acordo entre Dirigentes.....	53
B. Transferência a Pedido do Funcionário	53
C. Transferência em Regime Especial de actividade ou Conveniência de Serviço.....	54
i. Comissão de Serviço.....	54
a) Critérios Subjectivos na Selecção para Comissão de Serviço	56
ii. Nomeação dos Chefes de Postos Administrativos e de Localidades	58
iii. Nomeação dos Chefes de Repartições da SD	59

	109
4.3.4.3. Estabilidade e Adaptação Profissional em Comissão de Serviço	59
4.3.4.4. A Transferência Compulsiva	62
4.4. Conselho Consultivo da Secretaria Distrital	66
4.5. Regulamento Interno da SD	69
4.6. O Secretário Permanente Distrital.....	69
4.7. Conselho Técnico Distrital ou Aparelho do Estado Distrital ou Equipa Técnica Distrital ou a Comissão Técnica de Avaliação de Projectos Comunitários	71
5 Discussão de Resultados de Pesquisa	73
5.1. Análise do Nível de Identidade Institucional	73
5.2. Análise do Exercício da cidadania	77
5.3. Análise de Coesão interna.....	81
5.4. Análise de Transparência	84
5.5. Constatções:	86
6 Conclusões e Recomendações	88
6.1. Conclusões	88
6.2. Recomendações e Possíveis Soluções.....	89
Referência Bibliografia.....	94
ANEXOS	99
Anexo 1. Inquérito para Colecta de Dados de Pesquisa.....	99
Anexo 2. Grelha de Respostas do Inquérito.....	102