

---

## Recursos humanos municipais: A situação vivida

*Maria Antónia Rocha da Fonseca Lopes<sup>1</sup>*

### **Abstract**

*The decision to decentralize governance of municipalities aimed at maximizing the potential for local development and active involvement of representatives of the local communities in the daily management as well as in the long term development of the municipality.*

*For historic reasons the capacity and composition of the municipal staff is still not corresponding of the municipal needs. Particularly the following problems hamper the efficient functioning of the municipalities:*

*More than a half of the staff are employed by and respond to state institutions. This undermines their loyalty and commitment towards the municipal elected, and furthermore implies a permanent danger that highly qualified staff-members might be transferred to positions outside the municipality. This complicates the municipal management and the planning for human resources development.*

*More than 5% of the municipality staff already passed the age of pension. They maintain their salaries without contributing to the solution of the municipal tasks, thus diminishing the overall municipal staff capacity. More than 10% have passed the age of 60 years.*

*Less than 5% of the municipal staff has middle or higher education, and less than 30% have basic educational level. Thus, more than half of the staff has not completed a basic education defined as the first four years of school. This creates a major problem for effectively solving the tasks assigned to the municipalities.*

*Almost 10% of the staff takes positions of management or special confidence, indicating a top-heavy institutional set up with a traditional steep hierarchical structure within the municipalities.*

*There is consequently an urgent need of human resources reform for the municipalities to ensure: employment of the needed key-staff directly by the municipality; long term commitment to the municipality of key-staff with adequate qualifications; minimization of the number of inadequately qualified staff at the municipal pay-roll; the staff above the age of pension are eliminate from the municipal pay-roll where possible; That all municipal staff refers exclusively to the municipal management.*

### **Resumo**

A decisão de descentralizar os governos municipais tem em vista potenciar o desenvolvimento local e criar um envolvimento mais intenso dos representantes das comunidades locais na gestão do quotidiano, assim como no desenvolvimento a longo prazo.

Por razões históricas as capacidades e composição do corpo de pessoal municipal não corresponde às necessidades do município. Particulariza-se alguns dos problemas que tornam deficiente o funcionamento dos municípios:

Mais de metade do pessoal é funcionário do Estado em comissão de serviço no município. Isto mina o comprometimento para com o governo municipal, adicionalmente implica um permanente risco de o pessoal qualificado ser transferido para cargos for a do município. Esta situação complica a gestão do pessoal municipal e o planeamento dos recursos humanos no município.

Mais de 5% do pessoal municipal já passou da idade de aposentação. Contudo eles estão em casa e mantêm os seus salários por inteiro sem contribuírem para as tarefas municipais, o que diminui a capacidade de eficácia do município. Mais de 10% do pessoal já ultrapassou a faixa dos 60 anos.

---

<sup>1</sup> Docente da Faculdade de Economia - Universidade Eduardo Mondlane -e-mail: marflope@zebra.uem.mz

Menos de 5% do pessoal municipal detêm apenas habilitações do ensino médio ou ensino superior, e menos de 30% detêm o ensino básico. Destes, metade não completou os primeiros 4 anos de escolaridade. Por conseguinte, enormes problemas de preenchimento adequado do quadro de pessoal municipal.

Cerca de 10% do pessoal ocupa posições de chefia e lugares de confiança o que indica uma estrutura pesada e muito fragmentada o que dificulta a centralização e a tomada de decisão.

Certamente faz-se sentir uma reforma dos recursos humanos municipais dentro da filosofia de competências e racionalização dos recursos escassos disponíveis por forma a assegurar: emprego da força de trabalho necessária pelo município; comprometimento de longo-prazo do pessoal mais qualificado; minimização do número de pessoal sem as qualificações necessárias; proceder ao desligamento progressivo do pessoal que ultrapassou a idade através da agilização dos seus processos de aposentadoria; o quadro de pessoal municipal deve responder apenas ao governo municipal para se evitar a divisão de lealdades e descomprometimento de grupos dentro do município.

### **Experiências profissionais nas autarquias; administração municipal** **Alguns pressupostos das políticas de recursos humanos municipais**

A prestação de serviços públicos deveria ser realizada tendo como elementos norteadores a qualidade, a eficiência e a efectividade. As organizações públicas devem passar por um processo de racionalização organizacional, que implica na adopção de novos processos de gestão, de organização e divisão do trabalho, baseados em alianças e parcerias interorganizacionais, na organização matricial, em rede, por projecto, por processo. A lógica que está por detrás dessa racionalização é uma mudança paradigmática na qual o modelo de gestão, baseado na hierarquia, cede lugar a um novo modelo de gestão fundamentado na flexibilidade, da qual a abordagem da competência é um dos **componentes**.

A aplicação do conceito de competência no trabalho explica-se pela necessidade de se buscar novas fórmulas que permitam estimular a capacidade de inovação, de adaptação e de aprendizagem, adequadas aos requisitos do desenvolvimento económico contemporâneo, caracterizado pelo rápido avanço tecnológico e a constante exigência de incrementar a produtividade. A referida abordagem pressupõe que:

- a) Os programas destinados à formação profissional, capacitem as pessoas segundo as exigências dos municípios;
- b) Que os municípios, para se tornarem competitivos, tenham como foco, tanto em seus processos produtivos, como nas relações com seus recursos humanos, as **competências essenciais** à sua actividade.

O conceito de competência baseado numa tríade que envolve **conhecimentos, habilidades e atitudes**, englobando não só questões técnicas, mas, também, **aspectos sociais e afectivos** relacionados ao trabalho.

A utilização de um modelo de gestão de recursos humanos baseado nas competências implica que a gestão municipal faça o planeamento, recrute, selecione, desenvolva e remunere recursos humanos tendo como foco as **competências essenciais**. A estratégia consiste em identificar as competências necessárias à concretização da visão de futuro dos municípios e, posteriormente, por meio de processos adequados de pesquisa, realizar um inventário das competências internas. Não é possível tratar da gestão de competências sem considerar a gestão de desempenho, já que a competência representaria o conhecimento, habilidades e atitudes necessários para atingir esse desempenho. A gestão de competências e a gestão de desempenho representam instrumentos que se complementam.

A redistribuição adequada e reorganização interna dos quadros ao serviço dos municípios, poderá trazer a médio e longo prazo uma maior eficácia dos serviços oferecidos, graças ao maior controle social dos membros da comunidade e usuários dos serviços. Para tanto, surge com particular relevância a formulação de políticas ou as directivas básicas e fundamentais na reorganização e gestão de Recursos Humanos, tendo por meta a **criação do Quadro de Pessoal** com as *core competency* desejáveis, com uma definição do conjunto de actividades ou *core business*. Partindo-se da auscultação das demandas dos municípios, em grande parte já regulamentadas no Pacote de Leis

Autárquicas. O modelo municipal deve reduzir as práticas de nepotismo e outras disfuncionalidades que se traduzem numa multiplicação de incapacidades de cumprimento das demandas básicas das comunidades locais.

As políticas de RH devem buscar o **interesse comum** (políticas de carreiras, remuneração, benefícios, saúde, higiene e segurança) para gerar o sentimento de participação e comprometimento. As políticas devem ser claramente redigidas em texto **simples, directo e económico**. Periodicamente nas reuniões Municipais, nos programas de qualificação e dos encontros do tipo informativo, as políticas devem ser debatidas como forma de reciclagem. As políticas devem ser abrangentes, guiadas a linhas gerais de conduta.

A estratégia, abarca todo o esforço de desenvolvimento de pessoal, por isso é imperativo a definição clara da periodicidade de programas de formação contínua, treinamento em postos considerados críticos, avaliação de desempenho. Para isso deve-se regulamentar a formação, concurso e avaliação no futuro Estatuto do Pessoal Municipal – EPM.

Existem e são prevaletentes sistemas de remuneração na administração pública, baseada no tempo de serviço e habilitação académica, marginalizando os ofícios e o “saber-fazer” de experiência feito. Isto dificulta premiar o empregado que tenha conseguido um bom desempenho, destacando-se dos demais que possuem apenas actuações rotineiras. Surgem, em contraponto, os modelos de gestão participativa, onde a composição do salário é subdividida numa parte fixa e outra variável (fica dependente da produtividade, lucratividade e de sugestões que possibilitassem melhorias nos produtos e processos). A remuneração variável procura adoptar critérios diferentes dos adoptados na visão tradicional, por exemplo: criatividade, iniciativa, resultados e espírito empreendedor. A concentração nos resultados obriga o empregado a ter iniciativa ou mesmo ser criativo e, conseqüentemente, tornar-se um empreendedor.

A remuneração variável pode situar-se em dois grupos, que são: a participação nos lucros e a remuneração por resultados. A primeira está directamente relacionada com o desempenho global da empresa, ou seja, se há lucro ou não. Nesse sistema não existem indicadores de desempenho. Na remuneração por resultados, o recebimento de bónus ou prémios está vinculado ao cumprimento de metas preestabelecidas e partilhadas. A remuneração, como é um sistema de apoio, deve procurar se adaptar à nova filosofia gerencial e em hipótese alguma travar ou dificultar a implantação de projectos de reestruturação ou programas de qualidade e produtividade, por exemplo. O sistema de pagamentos, quando se utiliza da remuneração variável ou pagamento por desempenho, fica integrado com os objectivos da empresa e garante o devido reconhecimento na remuneração àqueles que contribuem, mais efectivamente, para os resultados.

O grande desafio será preparar os profissionais de RH para fazer parte das estratégias da organização municipal, assumindo um papel estratégico e de vanguarda em relação aos interesses dos Municípios, adicionando valor por meio de acções integradas pelas parcerias (empresas privadas, empresas municipais, etc) conseguidas que possam atender às expectativas da gestão de RH e do mercado do trabalho, mas, certamente, sem perder a visão de competitividade das actividades foco (*core business*) e descobrindo competências (*core competency*) que possam suportar otimizar e canalizar esforços para a superação dos novos desafios da comunidade municipal.

A descentralização do poder desenvolve a prática da democracia, promove a participação, como representação das diversidades autárquicas presentes, permite o diálogo e a tolerância e vai disseminando mecanismos de capacitação institucional. Tudo isto vai implicar, em tempo ágil, um aumento da eficiência dos meios utilizados e/ou recursos disponibilizados, à medida em que transcorre uma **libertação das disfunções já conhecidas da burocracia estatal**, e porque potencializa o uso dos recursos ambientais, materiais, financeiros, por meio do controle directo e participação da comunidade nos diferentes modelos de autarquias.

Tendo em atenção o marco teórico assinalado tornou-se imperativo realizar um diagnóstico junto dos 33 municípios que estão a governar desde Novembro de 1997 e efectuar o balanço dos 5 anos de descentralização e poder autárquico.

## A necessidade de diagnosticar o desempenho dos conselhos municipais

Após as visitas efectuadas aos municípios e análise da colecta de dados foram constatados aspectos com necessidades de ajustamentos nos municípios, na prática estão ligados a impeditivos de uma maior efectividade. As estruturas organizacionais transplantadas existentes disseminam: fragmentação de tarefas X ineficácia; transplante acrítico partindo da definição das atribuições e competências das Autarquias (Lei 2/97 de 18/02 artº 6 e Lei 11/97 artº 25); inexistência de qualificadores ou descrição dos cargos partindo da definição das *Core Competency*: competências específicas e genéricas desejáveis nos diferentes postos; descontentamento pelo actual Sistemas de Cargos e salários: os salários são baixos e há pouca relação entre o desempenho e a remuneração auferida; insatisfação com a formação inexistente em certos casos ( Xai-Xai, Mandlakazi, Chokué, Chibuto) e a actual formação superficial realizada pelo IFAPA (Cabo Delgado e Montepuez); reformulação de Programas de formação e treinamento (Capacitação do Projecto de Desenvolvimento Municipal); existe muito pessoal que pode e deve ser dispensado para se tornar possível a entrada de pessoal mais qualificado com competências adequadas: a manutenção do sistema actual é estagnadora e não permite o crescimento e desenvolvimento dos funcionários e agentes municipais.

## Corpo do pessoal municipal: Sua caracterização

De acordo com o Anexo I salienta-se que cerca de 25% do pessoal está situado na faixa de 18 a 35 anos, o que mostra uma capacitação em termos de actividade potencial nos próximos 25 anos. O outro grupo de cerca de 45, 37% está na faixa de 36 a 59 anos, o que denota um grande grupo de pessoal a entrar na idade de aposentação, num período que varia entre 10 a 15 anos, já que a grande maioria tem mais de 45 anos, o que pode ser preocupante para os cofres públicos em termos de dispêndio a médio prazo.

A **estrutura do pessoal municipal por género** indica que apenas 21,68% do efectivo é constituído pelo sexo feminino. Embora seja uma proporção que em termos culturais está de acordo com uma sociedade com um elevado índice de masculinidade, é necessário reverter um pouco esta situação com algumas acções afirmativas. As mulheres para além de estarem numa proporção muito inferior ao pessoal masculino, ainda na maioria esmagadora estão cumprindo funções de grande subalternidade, devido em grande parte a possuírem habilitações de níveis inferiores à 4ª classe.

A **estrutura do efectivo por carreira** reflecte bastante a **alta verticalização**, denota uma **cultura dominante de grande distância de poder** com pouca participação nas decisões dos níveis intermediários. Os múltiplos níveis de chefia podem ser causa próxima de fraca coordenação, pouca integração, eficácia bastante precária especialmente pelos índices de retratado devido à fragmentação das actividades em diferentes sectores.

**Os efectivos do Estado** constituem 54, 79% dos Quadros Municipais como era de prever. O pessoal em idade de aposentação é de 440 pessoas ou seja cerca de 5,22%, mas o pessoal com mais de 60 anos atinge os 11%, implicando que dentro de 5 anos cerca de 900 pessoas estejam aposentadas. É importante referir que grande parte deste grupo não descontou para aposentadoria e isso implica encontrarem-se medidas especiais para resolução desta herança dos Conselhos Executivos.

Dentro da filosofia da descentralização do poder, a organização funcional, organizacional e definição de políticas próprias de Recursos Humanos, já foi referido que é aconselhável elaborar um Estatuto próprio, que possa traduzir de forma flexível, competências, atitudes e habilidades desejáveis ao pessoal que ingressa, tornando o recrutamento, selecção, avaliação e formação mais operativas e dinâmicas, de forma que as relações de trabalho sejam transparentes e as actividades de competência municipal sejam mais eficientes e eficazes. Em suma enquadrar aquilo que é específico aos órgãos locais e está fora da alçada e abrangência do Estatuto Geral dos funcionários do Estado - EGFE, entre outros factores, por exemplo a estrutura orgânica a adoptar nos quatro tipo por Município, a criação de

qualificadores específicos inexistentes até ao momento e a mudança cultural da mentalidade inercial de rotina, e do deixa andar, em parte pelo emprego garantido por toda a vida e por outro lado, pela enorme falta de incentivos e de formação em exercício dos actuais membros do quadro de pessoal.

Torna-se evidente a urgente necessidade sentida duma reforma dos recursos humanos municipais dentro da filosofia de competências e racionalização dos recursos escassos disponíveis por forma a assegurar: emprego da força de trabalho necessária pelo município; comprometimento de longo-prazo do pessoal mais qualificado; minimização do número de pessoal sem as qualificações necessárias; proceder ao desligamento progressivo do pessoal que ultrapassou a idade através da brevidade de solução dos seus processos de aposentadoria; o quadro de pessoal municipal deve responder apenas ao governo municipal para se evitar a divisão de lealdades e o descomprometimento de grupos dentro do município.

### **Referências bibliográficas**

- ALBUQUERQUE, Lindolfo G. de (1987). O papel estratégico de recursos humanos. São Paulo: FEA/USP, 1987. Tese de Livre-docência.
- BOOG, Magdalena & BOOG, Humberto (2002). *Manual de Gestão de Pessoas*. São Paulo: Atlas.
- DAGNINO, Renato P. (1994). A universidade e a pesquisa científica e tecnológica. *Revista de Administração*. Vol. 19(1). Jan./mar. pp. 60-77.
- HANASHIRO, Darcy M.M (1995). *Contribuição do estudo de cultura organizacional para uma gestão estratégica de recursos humanos*. São Paulo: FEA/USP, Tese de doutorado.
- LOPES, Maria Antónia. *Relatório Diagnóstico de Recursos Humanos municipais*. Work shop sobre o Desenvolvimento Autárquico em Moçambique, 11-12 Dezº 2003, PDM-RLI 7MAE.
- MILKOVICH, George T. & BOUDREAU, John W. (2000). *A administração de recursos humanos*. São Paulo: Atlas.
- WOOD, Thomas Jr. & PICARELLI Filho, Vicente (1996). *Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas.

### **Pacote Legislativo Autárquico:**

- Lei 2/97, de 18 de Fevereiro – Quadro Legal das Autarquias Locais.  
Lei 7/97, de 31 de Maio - Tutela Administrativa.  
Lei 8/ 97, de 31 de Maio – Estatuto especial da cidade de Maputo.  
Lei 9/97, de 31 de Maio - Estatuto dos titulares e membros das Assembleias e Conselhos das

### **Autarquias.**

- Lei 10/97, de 31 de Maio - Criação das 33 autarquias locais.  
Lei 11/97, de 31 de Maio – Finanças e Património Autárquico.  
Lei 16/97, de 1 de Outubro- Ambiente.  
Lei 19/ 97, de 1 de Outubro- Solo urbano e outros Recursos Naturais, Terras.

## Anexo 01

### DISTRIBUIÇÃO DO EFECTIVO DE PESSOAL, POR GRUPOS DE MUNICÍPIOS

	A CIDADE DE MAPUTO	10 CAPITAIS PROVINCIAIS	AS OUTRAS 12 CIDADES	AS 10 VILAS	33 MUNICÍPIOS
--	-----------------------	----------------------------	-------------------------	-------------	---------------

#### QUADRO 1 - QUALIFICAÇÕES ACADÉMICAS

Superior e médio	83	268	73	21	445
Básico e Primário	1049	1991	708	285	4033
Primário incompleto	1568	1846	765	240	4419
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>

#### QUADRO 2 - ESTRUTURA ETÁRIA

18 - 35 A	485	1297	482	191	2455
36 - 59	2006	2278	872	275	5431
> 60	209	530	192	80	1011
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>

#### QUADRO 3 - ESTRUTURA DO GÉNERO

Homens	1997	3174	1322	428	6921
Mulheres	703	931	224	118	1976
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>

#### QUADRO 4 - ESTRUTURA DO EFECTIVO POR CARREIRA

Lugares de Chefia e Confiança	250	301	194	95	840
Carreiras de Regime geral e especial	2450	3804	1352	451	8057
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>

#### QUADRO 5 - EFECTIVOS DO ESTADO E MUNICÍPIO

A - Estado	2437	2002	335	133	4907
B - Município	348	2182	857	357	3744
C - Por titularizar		169	453	71	693
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>
Dos quais: Em idade de aposentação	85	248	99	19	451

#### QUADRO 6 - EFECTIVOS POR ANOS DE CARREIRA

Até 5 anos	178	1819	818	434	3249
De 6 a 10 anos	185	616	289	49	1139
De 11 a 20 anos	1427	953	255	26	2661
Mais de 20 anos	910	717	184	37	1848
<b>SOMA</b>	<b>2700</b>	<b>4105</b>	<b>1546</b>	<b>546</b>	<b>8897</b>

**Nota explicativa:** Médio (11ª e 12ª classes; Institutos médios); Básico (Até 10ª classe); Primário (4ª classe); Primário incompleto (Até 3ª classe).