



**FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**Mestrado em Governação e Administração Pública**

**Dissertação Final**

*Análise da Manutenção dos Subsídios não Monetários no contexto da Redução da Massa Salarial na Administração Pública Moçambicana: Estudo de Caso da Universidade Eduardo Mondlane (2013-2017)*

**Autor:**

**Jair Costa Abdul Ussene**

**Supervisor:**

**José Jaime Macuane, Phd**

**Maputo, 03 de Setembro de 2018**

**Análise da Manutenção dos Subsídios não Monetários no contexto da Redução da Massa Salarial na Administração Pública Moçambicana: Estudo de Caso da Universidade Eduardo Mondlane (2013-2017)**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento dos requisitos parciais exigidos para obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Júri

Presidente \_\_\_\_\_

(Professor Doutor Eduardo Siteo)

Supervisor \_\_\_\_\_

(Professor Doutor José Jaime Macuane)

Oponente \_\_\_\_\_

(Professor Doutor Adriano Nuvunga)

Maputo, 03 de Setembro de 2018

## **ÍNDICE**

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	v
DEDICATÓRIA.....	vi
AGRADECIMENTOS.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS.....	viii
LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....	ix
EPÍGRAFE.....	x
RESUMO.....	xi
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Problema de Pesquisa.....	2
1.2. Objectivos.....	9
Objectivo Geral.....	9
Objectivos Específicos.....	9
1.3. Justificativa.....	9
CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	12
2.1. Enquadramento Teórico.....	12
2.2. Definição de Conceitos.....	29
2.2.1 Remuneração, Salários e Benefícios em Espécie.....	29
2.2.2. Administração Pública (AP).....	32
2.2.3. Reforma Salarial.....	36
CAPÍTULO III - REVISÃO DA LITERATURA.....	40
3.1. Factores que impulsionaram o movimento Pró-RSP.....	40
3.2 Modelos de RSP e da RS.....	46
3.3 Medidas para Racionalizar a Despesa com Salários na AP.....	51
3.5 Hipótese.....	54
5.1. Breve Visão Global da RSP em Moçambique.....	64
5.2. A RS na AP Moçambicana.....	69
5.3. Caracterização da UEM.....	75

5.4. Análise e Interpretação de Dados.....	80
CAPÍTULO VI - CONCLUSÃO.....	100
CAPÍTULO VII - BIBLIOGRAFIA.....	104
ANEXOS .....	111

### **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico e que ele constitui o resultado da minha investigação, estando indicadas no texto e bibliografia das fontes que utilizei.

O Mestrando

---

(Jair Costa Abdul Ussene)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a Deus e a minha mãe por me terem concedido o dom da vida e pela iluminação da minha trajectória na formação do meu carácter.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço especialmente ao meu Supervisor José Jaime Macuane pelo acompanhamento, orientação e incansáveis correcções do conteúdo durante todo o percurso de concepção deste trabalho.

A outros meus docentes, pelas orientações metodológicas para a elaboração do projecto de pesquisa que deu origem ao presente relatório. O meu grande obrigado estende-se igualmente a todos os docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane pelas orientações e lições transmitidas nas aulas, sem as quais seria impossível o desenvolvimento de um estudo científico em Administração Pública. Aos funcionários da UEM, particularmente aos colaboradores das Direcções de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional, de Finanças e da de Recursos Humanos um muito obrigado pelo contributo que deram respondendo às questões levantadas durante as entrevistas.

Expresso meu profundo agradecimento a minha família, em especial aos meus pais Maria Paula dos Santos Dulá e Abdul Ussene, pela confiança e apoio incondicional durante toda a trajectória na minha formação, meus irmãos João, Elias (Mano Cucucu), Safura (Mana Menina), Ismael e Mussá pelo carinho e respeito que sempre tiveram por mim.

Não esquecendo dos meus sobrinhos Elias Júnior, Graziela Cecília (falecida), Rihana, Ishma, Alehandro, Ancha, Hélder Júnior, Iron (Molwele) e das minhas cunhadas Ancha e Sheila Bibi. Agradeço aos meus colegas de grupo que além de companheiros de batalha no curso tornaram-se meus grandes amigos: Lúcia Mandlate, Laura Lambo, Rolando Cuna e José Matsinhe dentre outros colegas.

Não deixaria de agradecer a minha colega de serviço Ana Chiau, que me facultava o transporte diário para a Faculdade.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AP	Administração Pública
BM	Banco Mundial
CIRESP	Comissão Interministerial de Reforma do Sector Público
DAPDI	Direcção de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional
DF	Direcção de Finanças
DRH	Direcção de Recursos Humanos
EGRSP	Estratégia Global de Reforma do Sector Público
ERDAP	Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
PIB	Produto Interno Bruto
RS	Reforma Salarial
RSP	Reforma do Sector Público
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UTRESP	Unidade Técnica de Reforma do Sector Público



**LISTA DE FIGURAS E TABELAS**

Figura 1- Organigrama da UEM..... 79

## **EPIGRAFE**

“A mudança institucional é um processo complicado porque as mudanças na margem podem ser uma consequência de mudanças nas regras, nas restrições informais, e na eficácia da aplicação”,  
(NORTH, 1990: 6).

## **RESUMO**

O mundo encontra-se mergulhado em ideias que são apologistas de medidas para conter a despesa pública, e estritamente as despesas nas rubricas relacionadas com gastos com o pessoal. As referidas medidas enquadram-se no pacote amplo denominado de reforma salarial, que inclui a consolidação da remuneração, ou seja, substituição dos subsídios não monetários. Entretanto, o sucesso dessas medidas é ameaçado pela proliferação e manutenção de subsídios não monetários que são pagos com recurso as rubricas de bens e serviços, e de investimento.

É neste contexto que o presente trabalho tem como objectivo central analisar os factores que explicam a Manutenção dos Subsídios não Monetários em Contexto da Redução da Massa Salarial na AP Moçambicana, tendo como estudo de caso à UEM. Para tal partiu-se da hipótese segundo a qual os subsídios em espécie prevalecem porque servem alguns interesses de indivíduos privilegiados que se beneficiam, ou seja, um grupo de funcionários que exercem uma influência. O estudo metodologicamente é qualitativo, empregando aspectos dos métodos hipotético – dedutivo (abordagem) e do monográfico ou estudo de caso (procedimento), e encontra-se dividida em três fases e com ferramentas diferentes: pesquisa bibliográfica e documental, colecta de dados com recurso a técnica de entrevista, e a sistematização e análise de dados.

Para interpretação e análise de dados optou-se pela combinação das teorias da política burocrática na sua componente da Burocracia Representativa, e pelo Novo Institucionalismo, nas suas componentes histórica e de escolha racional. O institucionalismo busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, e que ajuda a compreender porque as instituições se mantêm, mesmo em contexto de mudança. A teoria burocrática destaca que os burocratas desempenham rotineiramente o papel de políticos decidindo quem recebe o quê? Ou seja, uma vez que as decisões são tomadas pelo governo, a tarefa de implementar é entregue aos burocratas que também devem tomar decisões sobre medidas específicas à adoptar.

Entretanto, o estudo permitiu-nos chegar a conclusão segundo a qual mesmo que existam medidas formais para reformar o pacote remuneratório, neste caso ao nível da UEM existem regras paralelas de compensação ao nível interno que perpetuam a manutenção de subsídios não monetários (direito à habitação, viatura de serviço, o abastecimento e manutenção de viaturas de serviço e o transporte colectivo). De salientar que os factores que comumente são associados a manutenção destes subsídios são: i) Questões motivacionais, são atribuídos alguns subsídios para reter funcionários “valiosos”, uma vez que o salário é baixo; e ii) interesses de grupos privilegiados que se beneficiam. Em consonância com a conclusão existe a necessidade de introduzir uma reforma salarial que implique agrupar à monetarização de subsídios não monetários e garantir que o processo de mudança institucional seja uma realidade.

*Palavras-Chave: UEM, reforma Salarial, manutenção de subsídios não monetários*

## **CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO**

Este trabalho intitulado *Análise da Manutenção dos Subsídios não Monetários no contexto da Redução da Massa Salarial na Administração Pública Moçambicana: Estudo de Caso da Universidade Eduardo Mondlane (2013-2017)* enquadra-se no rol de requisitos exigidos pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, para obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública.

Actualmente, muitas economias avançadas e emergentes, pressionadas por grandes necessidades de consolidação na sequência da Grande Recessão (anos 1970 e 1980; e em 2008 também se assistiu uma crise económica), estão a introduzir medidas para conter a massa salarial pública. Especialmente em países avançados e emergentes da Europa, que, historicamente, têm grandes governos e que registaram elevada deterioração das posições orçamentais, estão agindo para reduzir o emprego público e os salários, (FORNI e NOVTA, 2014:4).

Portanto, um mundo mergulhado em ideias que são altamente apologistas de medidas para conter a despesa pública e estritamente as despesas nas rubricas relacionadas com gastos com o pessoal. No transcurso deste debate se acrescentam a remuneração que não reflecte directamente nas despesas com o pessoal, mas sim nas rubricas com despesas com bens e serviços, os famosos benefícios não monetários e nas de investimento.

Baseando nos pressupostos acima, o presente trabalho traz um debate em torno dos subsídios não monetários, olhando para o contexto da Administração Pública (AP) Moçambicana, identificando os elementos que contribuem para a sua manutenção e proliferação, os entraves que traz para verificação das despesas reais com o pessoal e o impacto elas têm no gasto público.

O estudo encontra-se organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresentamos o contexto do surgimento das Reformas sobre Remuneração a nível internacional, e no caso Moçambicano, o ponto de partida para o estudo (o problema da pesquisa, os objectivos e a justificativa). Em seguida, no segundo capítulo, fazemos o enquadramento teórico-conceptual onde primeiro clarificamos os conceitos chave do trabalho e apresenta-mos o quadro teórico que suporta a interpretação de dados.

O quarto capítulo apresenta um conjunto de reflexões apresentadas na literatura sobre a reforma no sector público e no caso específico da reforma salarial na Administração pública. Já o quarto capítulo é reservado à metodologia do trabalho onde indicamos os procedimentos que foram usados para tornar possível a materialização desta pesquisa. Por sua vez, o quinto capítulo apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa nomeadamente: os elementos que contribuem para a sua manutenção e proliferação, que entraves a sua existência trazem para verificação das despesas reais com o pessoal e que impacto elas têm no gasto público em Moçambique, tendo como campo de análise a Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Sabendo que do total do Orçamento do Estado atribuído à UEM cerca de 70%<sup>1</sup> dizem respeito as despesas com o pessoal e apenas 18% à 20 % são dotados para aquisição de bens e serviços, que impacto a abonação de subsídios não monetários com recursos ao valor dotado terá no normal funcionamento da UEM. Para finalizar o estudo, apresentamos a conclusão e avançamos algumas recomendações com vista à redução faseada dos benefícios não monetários, associado à uma institucionalização formal dos mesmos benefícios para permitir que se faça um controlo e melhor medição dos mesmos.

### **1.1.Problema de Pesquisa**

Ao nível teórico acredita-se que o salário é o elemento principal para compensar os colaboradores. De acordo com Kiragu e Mukandala (2005:2) numa organização com boas práticas e uma boa política de gestão de recursos humanos, o salário é o elemento chave do sistema de compensação, uma vez que corresponde ao valor das habilidades, a experiência e o nível de responsabilidade do trabalho realizado pelo empregado.

Contudo, a literatura sobre reforma salarial actores como Clements et el (2010) chamam atenção que na função pública a compensação tradicional “o salário/vencimento” vem sendo acrescido por abonos e subsídios em espécie, que na maior parte dos casos são pagos fora das rubricas de salários, o que de certa maneira não permite que se tenha dados claros sobre os gastos com pessoal.

---

<sup>1</sup>Relatórios do e-sistafe.

No entanto, Kiragu e Mukandala (2005:2) chamam atenção que o uso recorrente de abonos e de benefícios em espécie para compensar os colaboradores da função pública é normalmente uma indicação de surgimento de crises das políticas e práticas de remuneração.

Neste mesmo debate, Clements et al (2010: 3) adiantam que na função pública compensações para os funcionários não capturados nas rubricas de salários e vencimentos são os designados subsídios não monetários, que podem ser classificados em bens e serviços. Os autores acrescentam ao debate os pagamentos efectuados aos contratados para projectos de investimento público (particularmente financiados por doadores), e são registados nas despesas de capital. Além disso, quando os consultores desempenham um papel chave na prestação de serviços do sector público, as despesas em compensação podem ser subestimadas pelos gestores de contratos ao nível do governo. Por outro lado, alguns países podem classificar despesas de trabalhos temporários em bens e serviços”.

Clements *et al* (2010:03) refere que os procedimentos acima podem resultar em uma subavaliação de gastos em compensação dos empregados.

McCourt (2000:12) refere que, especialmente em países em desenvolvimento, sistemas de remuneração opacos constituídos por direito à habitação, transporte e outros benefícios em espécie têm tido, por vezes, um valor quanto o salário nominal. Portanto, compreende-se que estes benefícios em espécie compõem o pacote remuneratório da função pública nesses países, mas que a sua atribuição não é transparente. Essa opacidade em tais países é exacerbada pela dificuldade de calcular alguns elementos, nomeadamente a prestação de alojamento gratuito.

O debate não se cinge somente ao controlo dos benefícios não capturados pelas rubricas de salários, mas também à necessidade de redução das despesas salariais, uma vez que em muitos países as despesas dessa natureza cobrem uma percentagem significativa do orçamento em relação as rubricas com bens e serviços, e de investimento.

Neste contexto, segundo Forni e Novta (2014:30) actualmente economias avançadas e emergentes pressionadas por grandes necessidades de consolidação na sequência da grande recessão (anos 1970 e 1980; e em 2008 também se assistiu uma crise económica) estão a

introduzir medidas para conter a massa salarial, uma vez que as despesas com salários dos funcionários públicos representam uma parte significativa do orçamento. Em outras palavras, “com a crise económica e a deterioração da provisão de serviços enfrentada pela maioria dos governos nos anos 1970 e 1980, a crise fiscal e fraca capacidade dos governos conduziu à introdução da reforma na remuneração e do emprego no serviço público, nos programas de ajustamentos estruturais e de assistência técnica apoiados pelo banco mundial nos países em desenvolvimento”, (KIRAGU E MUKANDALA, 2005:3).

A crise económica de 2008-2009, também precipitou para a acumulação, por parte dos governos da dívida e reduziu a sua capacidade de endividamento, provocando desta forma opiniões sobre o temor de que essas nações não pudessem honrar com seus compromissos financeiros. Entretanto, a principal consequência da crise das dívidas soberanas foi a grande instabilidade social causada pelo corte dos benefícios sociais<sup>2</sup>.

Entretanto, a dificuldade de calcular os gastos com benefícios em espécie, e a inclusão de alguns pagamentos ao pessoal nas despesas de capital, reduzem o sucesso de algumas medidas reformatórias rumo à redução das despesas com pessoal.

Para reduzir as dificuldades acima “houve assim um movimento para consolidar e monetarizar o pacote de remuneração em alguns países, substituindo benefícios não monetários, como a habitação, com um pacote de aumento salarial”, (MCCOURT, 2000:12).

Mutahaba (2009:23) acresce ao debate no contexto da reforma do sector público, especificamente na procura de economia e redução de gastos citando o exemplo do Ruanda que adoptou medidas que permitiram a monetarização de certos benefícios em espécie, “A primeira, lida com o transporte do governo – onde toda a frota foi leiloada e espera-se que os funcionários públicos usem seus próprios veículos para assuntos pessoais e de serviço, providenciado o governo um subsídio para tal. A medida poupou ao Estado milhões de dólares americanos no seu primeiro ano de implementação. A segunda medida relaciona-se com a habitação para os funcionários públicos, uma vez que tradicionalmente o governo providencia habitação aos funcionários seniores, o que se torna dispendioso, pois as casas não são geralmente bem

---

<http://www.sanderlei.com.br>, consultado no dia 23 de Janeiro de 2018 pelas 14:00 horas

mantidas e perdem o seu valor de mercado muito rapidamente. As inovações incluíam leiloar todos os edifícios e facilitar a compra destes imóveis pelos funcionários públicos que neles habitavam”.

De salientar que, estas medidas permitiram ao Estado a redução dos gastos em transporte e habitação para os funcionários públicos, e consequentemente monetarização dos benefícios em espécie.

No caso de Moçambique, existia um comprometimento para conter a massa salarial, como refere o Fundo Monetário Internacional (FMI) (2013:11) “a massa salarial prevista para o orçamento de 2013 se mantém em cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), o que em parte reflecte a contratação de pessoal em sectores prioritários, incluindo educação e saúde”. O FMI (2013:12) voltou a referir que o governo estava empenhado em desacelerar a descompressão da tabela salarial e o ritmo de contratações em áreas não prioritárias, inclusive continuaria a reforçar o controlo da execução da massa salarial e concluiria a operacionalização do sistema de folha de pagamentos (e-folha) em todos os órgãos do governo central registados na base de dados integrada (e-CAF)”.

No entanto, de acordo com o “Jornal A Verdade”<sup>3</sup>, para o Orçamento de Estado de 2014 haviam previsões de que:

*“Cerca de 11% do PIB deverá ser o custo total da massa salarial na Função Pública a se registar ao longo do presente ano. A taxa é tida como mais elevada para os padrões internacionais e precisa de ser administrada com cautela para não marginalizar gastos dos sectores prioritários, recomendam o Governo e o FMI que acabam de realizar a sua primeira avaliação conjunta do programa PSI aprovado em 2013 e com enfoque para a erradicação da pobreza no país”*

---

<sup>3</sup><http://www.verdade.co.mz/economia/44626-massa-salarial-na-funcao-publica-consome-11-do-pib>, consultado no dia 07 de Fevereiro de 2017 pelas 10:11horas.



*“Refere a seguir que os planos de contratação, promoção e progressão, bem como o subsídio de reinstalação devem ser continuados, sem negligenciar a necessidade de assegurar a sustentabilidade do crescimento da massa salarial. De facto, propôs-se que a massa salarial em 2014 representasse 10,6% do PIB contra os 10,8% do PIB propostos no orçamento rectificativo para 2013”.*

O argumento segundo o qual o Governo está comprometido com a contenção do crescimento da massa salarial é levantado novamente na Carta de Intenções, Memorando de Política Económica e Financeira e Memorando Técnico de Entendimento de 12 de Dezembro de 2014 da República de Moçambique com o FMI, onde o Governo Moçambicano prometeu continuar a introduzir medidas para a redução dos gastos do Orçamento do Estado relativamente ao PIB, com destaque para a Política Salarial:

*“Esperamos reduzir ligeiramente o peso da massa salarial mediante: i) uma desaceleração do ritmo de novas contratações e da criação de novas instituições na administração pública; ii) o pagamento de salários através de transferência bancária a fim de impedir a evasão do fundo salarial; iii) mais rigor das instituições no pagamento de horas extraordinárias e iv) a verificação do cadastro electrónico de funcionários do Estado (e-CAF) em 2015”, (FMI, 2014:07).*

De salientar que este comprometimento foi feito em um contexto, em que a massa salarial do Governo havia subido para cerca de 11% do PIB devido às numerosas contratações nos sectores sociais e para eleições, bem como à concessão recente de aumentos reais de salário, como refere a Carta de Intenções, Memorando de Política Económica e Financeira e Memorando Técnico de Entendimento da República de Moçambique com o FMI de 12 de Dezembro de 2014.

Para aprofundar, o processo de contenção da despesa pública, com realce para as despesas com o pessoal, o Governo aprovou o decreto nº75/2017 de 27 de Dezembro. De forma geral, com a aprovação deste Decreto o Governo pretende uniformizar os procedimentos e instituir limites para as despesas com habitação, subsídio de renda de casa, arrendamento de imóveis, combustíveis e comunicações, clarificar os requisitos de mudança de carreiras e critérios de

pagamentos de bónus especial, uniformizar mecanismos de controlo de critérios de pagamento de subsídio de adaptação.

Em outras palavras, com o Decreto nº75/2017 de 27 de Dezembro, assiste-se a uma monetarização do direito à habitação e manutenção e apetrechamento de imóveis (adoptar medidas para reduzir gradualmente com o arrendamento de imóveis para habitação por conta do Estado, para tal fixou um subsídio que não deve ultrapassar o montante 120 mil meticais), do direito à combustível para viaturas de afectação individual e do direito de despesas de comunicação.

Contudo, mesmo com comprometimento, caracterizado pela introdução de medidas para conter a massa salarial na função pública em relação ao PIB, em Moçambique se assiste a proliferação de subsídios não monetários na função pública, tais como acesso ao transporte (inclui a concessão de viaturas e sua manutenção), senhas de combustível, habitação, alimentação, entre outros benefícios em espécie que são pagos dentro das rubricas de bens e serviços; e de remunerações fora das folhas de salários, e conseqüentemente da correspondente rubrica, originadas essencialmente pelos contratos pagos pelo orçamento de investimento ligado a grandes projectos financiados por doadores.

Nestes termos, não existem dados sólidos sobre o que esses gastos implicam em percentagem e números para as despesas com o pessoal, uma vez que são pagos em espécie e a legislação relativa aos subsídios em espécie é opaca, ou a ser inexistente, o que não permite uma padronização e sistematização dos mesmos entre as diversas instituições do Estado. Dentro destes termos, não existem dados exactos sobre a percentagem dos gastos com pessoal na função pública.

Entretanto, não se tem conhecimento de medidas na AP Moçambicana para erradicação destes procedimentos ou mecanismos remuneratórios que se encontram fora das folhas de pagamento de salários. Decorrendo disso, os esforços do governo para reduzir as despesas com o pessoal poderão não ser alcançadas como se espera, uma vez que poderá se assistir a uma contenção da massa salarial, e por outro perpetuam-se os benefícios não monetários/espécie, comumente não pagos via rubricas de salários.

Neste contexto, no qual se constata a proliferação de subsídios em espécie, e pagamento de remunerações aos colaboradores fora das rubricas de salários na função pública em Moçambique, verifica-se que os mesmos não são pagos de forma transparente. Portanto, uma opacidade, caracterizada por baixas remunerações aparentes sobretudo nos cargos de direcção e chefia ou do topo, mas que são compensados com outros benefícios como senhas de combustível, direito á residência, automóvel, assistência médica e medicamentosa (fora do estabelecido pela norma). Entretanto, benefícios que são contabilizados nas rubricas de bens e serviços, e mantidos na informalidade, uma vez que não são inscritos no orçamento e nos planos de actividade da UEM para despesas relacionadas com o pessoal.

Desta forma, constata-se que mantê-las no obscuro se torna um mecanismo que permite que continuem se beneficiando dos subsídios. Este desvio de aplicação de alguma forma reduz manobras para a realização de outras actividades cruciais, sabendo que o orçamento nas rubricas de bens e serviços já é reduzido em relação ao orçamentado nas despesas com o pessoal, que de acordo com dados retirados do relatório consolidado de acompanhamento da despesa do SISTAFE comumente, ultrapassa 70% (1.450,81 milhões de meticais) do Orçamento total (2.067,81 milhões de meticais) disponibilizado anualmente para as despesas de funcionamento e apenas 19% para as despesas com bens e serviços (398,93 milhões de meticais), isso em 2015<sup>4</sup>. Para o ano de 2016, o orçamento encontrava-se redistribuído, sem fugir da situação do ano anterior, em relação ao orçamentado nas despesas com pessoal, mantém-se acima de 50% (1.463,09 milhões de meticais) do orçamento total disponibilizado para as despesas gerais de funcionamento (2.447,3 milhões de meticais), e apenas 18% para as despesas com bens e serviços (445,25 milhões de meticais).<sup>5</sup> Esta Situação denota a pressão que as despesas com pessoal exercem sobre as outras rubricas. No entanto, para agravar mesmo com reduzido valor para a satisfação das despesas com bens e serviços, é destas rubricas de onde os subsídios em espécie são pagos.

---

<sup>4</sup>Retirado do <https://www.sistafe.resig.gov.mz/esistafe/login/do>, no dia 09 de Novembro de 2017, pelas 13 horas.

Diante do exposto acima, o presente trabalho apresenta como questão central: que factores explicam a manutenção de subsídios não monetários em contexto de redução da massa salarial na AP Moçambicana?

No desenvolvimento de respostas à pergunta de partida, importa responder às seguintes questões:

i) que factores contribuem para a manutenção de subsídios em espécie na AP Moçambicana? Que medidas o Estado vem adoptando para reduzir o pagamento de subsídios em espécie e de remunerações fora das rubricas de salários? Que implicações o Pagamento de subsídios em espécie e de remunerações fora das rubricas de salários tem para a despesa pública? Por que a não legalização dos subsídios em espécie?

## **1.2.Objectivos**

### **Objectivo Geral**

Analisar os factores que explicam a Manutenção dos Subsídios não Monetários em Contexto da Redução da Massa Salarial na AP Moçambicana, tendo como caso de estudo da UEM.

### **Objectivos Específicos**

- Apresentar o contexto no qual proliferaram ideias pró consolidação da remuneração, e consequente redução dos gastos com salários;
- Identificar os factores que contribuem para a manutenção de subsídios em espécie na UEM;
- Descrever as implicações do pagamento de subsídios em espécies e de remunerações fora das rubricas de salários na despesa pública;
- Identificar porque a não legalização/formalização dos subsídios em espécie na AP;

## **1.3.Justificativa**

A literatura sobre reformas salariais que vem sendo propagada, quase que é unânime sobre a contenção da massa salarial e que um dos elementos chaves é a consolidação da remuneração para que se conheça o seu verdadeiro custo dentro do orçamento público.

O interesse pelo tema decorre do facto de a redução de subsídios em espécie como aspecto preponderante para aquilo que vai ser o sucesso de reforma salarial (componente da reforma do sector público) ainda não ter amadurecido como objecto de pesquisa na academia Moçambicana. Portanto esta área apresenta-se como algo ainda mais recente e em fase de ascensão em comparação com outras áreas de pesquisa que se desenrolam na Reforma do Sector Público (RSP).

Por sua vez, do ponto de vista prático espera-se que o trabalho venha contribuir para adopção de medidas que contribuam para a melhoria da estrutura de pagamento de salários ao nível da função pública Moçambicana no geral, uma vez que a este nível as reformas introduzidas nos sistemas remuneratórios poucofalam dos subsídios em espécie, ou seja, de uma possível consolidação salarial, que acopla todos os subsídios, tanto monetários, como em espécie ao salário.

E no caso específico da UEM contribuía para reavaliar e estruturar a forma como remunera uma grande parte dos seus funcionários, a partir de adopção de medidas reformatórias que permitam que o sistema remuneratório seja mais justo, e que não impliquem existência de compensações não transparentes.

Na academia, a nível internacional estes debates já são apresentados de forma clara. No entanto pouco se conhece da realidade Moçambicana. Com esse trabalho, espera-se que se torne base para que se desenvolvam futuros trabalhos académicos em torno das reformas salariais em Moçambique.

A escolha da UEM decorre do facto de pouco se saber sobre como as reformas salariais que vêm sendo desencadeadas na função pública Moçambicana vêm sendo implementadas nesta instituição, uma vez que é uma instituição que grande parte dos seus funcionários se beneficia de subsídios não monetários, e são pagos remunerações fora das rubricas de salários.

É dentro deste contexto que se mostra pertinente fazer uma reflexão teórico-prática sobre a manutenção de subsídios não monetários em contexto de redução da massa salarial em Moçambique. Pois, acreditamos que partindo de 2013 ano em que se iniciou o processo da contenção da massa salarial até 2017 vamos poder, na medida do possível, fazer uma retrospectiva das medidas adoptadas pelo Estado Moçambicano para conter os subsídios em espécie. E isso poderá permitir a identificação dos pontos fortes e fracos existentes neste processo. Ainda poderá permitir a identificação de ferramentas e instrumentos que irão consolidar a remuneração, associado aos factores que essencialmente contribuem para a sua manutenção.

## **CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Este capítulo apresenta o quadro teórico e conceitos que serviram de base para a compreensão dos elementos discutidos neste estudo, ou seja, recorreremos ao debate desenvolvido na vasta literatura para clarificarmos os conceitos e abordagens teóricas que nos permitiram analisar o problema.

### **2.1. Enquadramento Teórico**

Como forma de orientar a leitura dos dados recolhidos no campo, no presente capítulo é feita a exposição das abordagens e dos pressupostos teóricos relativos as RSP's, e no caso específico com Reformas Salariais (RS). Optou-se pelas teorias da política burocrática na sua componente da *Burocracia Representativa*, e pelo *Novo Institucionalismo*, nas suas componentes *histórica e de escolha racional*.

De acordo com Procopiuck (2013:103) o novo institucionalismo surgiu na década de 1970 em estudos comparativos de políticas como alternativa a abordagens excessivamente focadas em variáveis comportamentais. Portanto, um campo teórico que se desenvolveu com o objectivo de contrapor as abordagens behavioristas, ou seja, “surgiu, em parte, como resposta a limitações da teoria de escolha racional. As limitações da teoria da escolha racional estariam em considerar as práticas sociais como produto de acções destinadas a maximizar utilidades individuais e postular o mercado como forma de organização social inerentemente eficiente”, (PROCOPIUCK, 2013:103). Em outras palavras, recorrendo a Hall e Taylor (2003:194) o novo institucionalismo busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Importa referir que o novo institucionalismo também surgiu com vista a cobrir as lacunas do institucionalismo clássico. “O institucionalismo clássico tem como preocupação nuclear avaliar como instituições formais influenciam processos sociais e como influenciam estratégias políticas. Nesse sentido, a maior parte das análises do institucionalismo tem como objecto o comportamento de organizações formais imersas em regras governamentais institucionalizadas”, (PROCOPIUCK, 2013:101).

No entanto, Procopiuck (2013:101) refere que a inclusão de políticas públicas, juntamente com a natureza do contexto formado por regras menos certas e comportamentos menos previsíveis dos actores como objecto de análise institucionalista, repercutiu na necessidade de alteração de premissas clássicas do institucionalismo. Nestes termos, o novo institucionalismo surge para trazer explicações sobre política, abrangendo essas regras menos certas e comportamentos menos previsíveis.

“O novo institucionalismo, por tais características, passou a se constituir em abordagem fértil para analisar as relações sociopolíticas mais próximas dos pontos de decisões de actores individuais em contextos institucionais mais fluidos”, (PROCOPIUCK, 2013:101).

Contudo, o novo institucionalismo não desenvolveu como um campo unificado, pois ramificou-se em várias correntes, nomeadamente: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo construtivista. Hall e Taylor (2003:194), destacam que mesmo que todas as correntes do novo institucionalismo busquem elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, as imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes.

Entretanto, mesmo diferentes nas suas abordagens sobre o fenómeno social, as componentes do novo institucionalismo segundo Goodin (1996) citado por Nascimento (2009:98) convergem nos seguintes pontos:

- Os agentes individuais e os grupos perseguem seus projectos em um contexto colectivamente constrangido;
- Estas restrições tomam de instituições, padrões organizados de normas e papeis socialmente construídos, e condutas socialmente prescritas, os quais são criados e recriados continuamente;
- Tais restrições são em alguns aspectos vantajosas para os indivíduos e grupos para a persecução de seus projectos particulares;
- Os mesmos factores contextuais que constrangem as acções dos indivíduos e dos grupos também moldam seus motivos, desejos, preferências;



- Estas restrições podem ser produto de raízes históricas, resíduos de acções e decisões pensadas;
- As restrições preservam, representam e distribuem diferentes recursos de poder a diferentes grupos e indivíduos;
- As acções individuais e colectivas, contextualmente constrangidas e socialmente modeladas são o motor que conduz a vida social.

Neste contexto, se apercebe que desenvolvimento do novo institucionalismo alarga o campo de análise, se tornando uma abordagem que acresce aspectos como regras, cultura, símbolos, crenças e outros aspectos a ter em conta na pesquisa em Economia, Ciência Política, Sociologia e outras ciências sociais.

No entanto para este trabalho optou-se por um lado, pelo institucionalismo histórico com vista a se fazer uma análise da trajectória histórica da remuneração na função pública moçambicana, e permitir a partir do *Path dependence* explicar porque a manutenção dos subsídios em espécies em contexto de reforma salarial, ou seja, como as raízes históricas definem a forma como os funcionários da UEM são remunerados.

Desta forma recorreu-se ao *path dependence* para verificar como a casualidade histórica, ou seja, a forma como o processo de concessão de subsídios em espécie foi construído ao longo dos anos e como isso influi para a manutenção dos mesmos subsídios, em um contexto em que se proliferam medidas para conter as despesas com o pessoal.

De acordo com Procopiuck (2013:118) “a emergência do institucionalismo histórico tem origem em resposta às teorias políticas vinculadas ao estrutural-funcionalismo, bastante proeminente nas décadas de 1960 e 1970”. Neste contexto, Hall e Taylor (2003:195) referem que o institucionalismo histórico emprestou esses dois métodos enquanto se empenhava em ultrapassá-los; portanto, eles aceitavam o princípio da comunidade como sistema global composto por partes, no entanto criticavam a tendência de numerosos estruturo funcionalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento da comunidade.

Para os institucionalistas históricos, de acordo com Hall e Taylor (2003:195), ao contrário, a organização institucional era o principal factor a estruturar o comportamento colectivo e a estruturar resultados distintos.

Importante referir neste debate que para North (1990:3) “as instituições são as regras de jogo da sociedade ou mais formalmente são constrangimentos humanos criados para estruturar ou moldar as interacções humanas, e como consequência, elas estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam eles políticos, sociais ou económicos, podendo ser formais e informais”.

Portanto, segundo North (1990:4) as instituições proporcionam a estrutura para o intercâmbio que, em conjunto com a tecnologia empregue determinam o custo de transacção e o custo de transformação. Nestes termos, “o quão bem as instituições resolvem os problemas de coordenação e produção é determinado pela motivação dos actores (sua função de utilidade), a complexidade do ambiente, bem como a capacidade dos jogadores para decifrar e ordenar o ambiente (medição e execução)”, (NORTH, 1990:4).

Os teóricos do institucionalismo histórico definem Instituição “como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes a estrutura organizacional da comunidade política ou economia política. Em geral, esses teóricos têm a tendência de associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais”, (HALL E TAYLOR, 2003: 196).

No entanto, isso não quer dizer que o institucionalismo histórico negligencia as instituições informais. Ao contrário do que refere Procopiuck (2013:117), nesta vertente as instituições são vistas de modo amplo, e diante disso podem ser definidas como procedimentos, rotinas, normas ou convenções formais e informais incorporadas em estruturas organizacionais das esferas políticas e económicas. Simplesmente, o institucionalismo histórico associa as instituições com organizações e regras ou convenções aprovadas ou criadas pelas instituições formais.

Entretanto, as definições apresentadas acima, permitem nos identificar três dimensões que compõem as instituições, nomeadamente: os constrangimentos informais, as regras formais e o *enforcement*.

- Os constrangimentos informais: de acordo com North (1990:36) estas restrições vêm de informação transmitida socialmente e são uma parte da herança que chamamos de cultura (transmissão de uma geração para a seguinte, por via de ensinamentos e imitação de conhecimentos, valores e outros factores que influenciam o comportamento).

North (1990:40), as restrições informais decorrentes de coordenar a interacção humana repetida, elas são: 1) extensões, elaborações e modificações de regras formais, 2) normas socialmente sancionadas de comportamento e padrões, 3) aplicadas internamente. As restrições informais se mantêm porque podem adoptar a forma de medição de custos mais baixos e a sua implicação de longo prazo de processamento cultural da informação que está na base das restrições informais é que desempenha um papel importante na forma incremental por meio do qual as instituições evoluem e por isso, é uma fonte de dependência da trajectória.

- Constrangimentos Formais: de acordo com North (1990:47) incluem regras políticas (e judiciais), económicas e contratos. A hierarquia de tais regras, de constituições, a lei e o direito comum, com estatuto social específicos, e finalmente, para os contratos individuais define restrições, a partir de regras gerais para especificações particulares.

Os Institucionalistas históricos, de acordo com Hall e Taylor (2003: 197) destacam que a análise da forma como as instituições afectam o comportamento dos indivíduos pode ser vista sob duas perspectivas: “a calculadora” e “a cultural”. Os autores referem que os partidários da perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de cálculo estratégico e mais precisamente as instituições podem fornecer informações concernentes ao comportamento dos outros, mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de defecção, ou seja, é que elas afectam o comportamento dos indivíduos ao incidirem sobre as expectativas de um actor dado no tocante às acções que os outros actores são susceptíveis de realizar em reacção às suas próprias ou ao mesmo tempo que elas.

Por sua vez, para a perspectiva “cultural” de acordo com Hall e Taylor (2003:197) trata as questões de modo diferente, que embora reconhecendo que o comportamento humano é estratégico, ou seja, racional e orientado para fins, ela enfatiza o facto de que indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos conhecidos para atingir seus objectivos. Em outras palavras, a perspectiva cultural tende a considerar os indivíduos como *satisfacers* mais do que *optimizers* em busca da maximização de sua utilidade.”

Portanto, decorre desta acepção que a robustez ou manutenção de uma determinada instituição depende severamente dos ganhos resultantes da sua existência para os indivíduos. Como refere Procopiuk (2013:118), “na perspectiva histórica os indivíduos não são meramente espectadores, mas actuam efectivamente como actores com capacidade estratégica de acção utilizada em defesa de seus próprios interesses e convicções em jogos de poder. Com isso, os actores podem, em função de peculiaridades emergentes do contexto institucional, minimizar, com efeito, aquelas condições que podem, de algum modo, penalizá-los ou potencializar aquelas que lhe são favoráveis. Essas alterações normalmente se aguçam em momento de rupturas provocadas por manobras de actores políticos frente a situações de elevação do nível de restrições ou de conflitos que provocam alterações nas condições prévias de relativo equilíbrio”.

“Os adeptos do institucionalismo histórico também se vinculam estreitamente à uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajectória percorrida, *path dependence*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças activas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado”, (HALL E TAYLOR, 1997:200). Em outras palavras, recorrendo à Nascimento (2009:104), os teóricos que apostam no *path dependence*, se referem à relevância causal de estágios precedentes a partir de uma sequência temporal, ou seja, a ideia de que as instituições são formadas, tomam vida própria e conduzem o processo político. Portanto como refere Procopiuck (2013:119) “no institucionalismo histórico é assumido que os actores colectivos racionalmente procuram alcançar seus interesses ou preferências, que, às vezes, são modificados por processos de aprendizagem e por ideologias historicamente construídas”.

Desta forma, para os defensores do *path dependence* como refere Nascimento (2009:108), em processo de mudanças na sociedade instituições adaptariam imperfeitamente e com muita demora qualquer transformação na sociedade, e por isso resistiriam mais à mudança, ou seja, a lógica inerente aos modelos do *path dependence* serve mais ao reforço dos mecanismos da permanência, do que as forças que levam à mudança. Nestes termos, para Nascimento (2009:113) as forças activas dos actores são modificadas pelas propriedades de cada contexto local herdadas do passado.

Portanto, nesta vertente do institucionalismo (histórico) recorrendo à Nascimento (2009:107) percebe-se as instituições não só afectam as estratégias e interesses, mas também os modelos de relação entre actores, preferências, objectivos e identidades. Deste ângulo, instituições não somente representam restrições ou incorporam oportunidades para a acção de formação de preferências.

Para consubstanciar ao institucionalismo histórico, recorreu-se ao institucionalismo de escolha racional. De forma geral, a abordagem de escolha racional destaca que as instituições se mantêm, ou são robustas desde que permitam ganhos para os actores envolvidos nas trocas. Neste caso olha-se para manutenção dos subsídios não monetários na Universidade Eduardo Mondlane, como consequência dos ganhos que os actores envolvidos na sua gestão se beneficiam da sua existência, mesmo que no actual contexto (redução de gastos com o pessoal na Administração Pública) pode-se considerar como práticas ineficientes para a colectividade como um todo.

Importa referir que “na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos,” (HALL E TAYLOR, 2003:202).

De acordo com Hall e Taylor (2003:202) aparecimento do institucionalismo de escolha racional tinha em vista a explicar a anomalia dos pressupostos da teoria racionalista, que não conseguia responder a certos comportamentos vivenciados no seio do Congresso Norte Americano. Nestes termos, ampliaram à análise racionalista para a vertente das instituições. Nestes termos,

Procopiuck (2013:110) refere ontologicamente, o institucionalismo de escolha racional tem seus fundamentos no individualismo, sob o qual os actores são vistos como calculistas e sempre capazes de reduzir as instituições de maneira que as tornem mutáveis de acordo com seus interesses instrumentais no processo de concepção e implementação de políticas.

Neste debate Procopiuck (2013:111) refere que “a ideia nuclear da escolha racional é que os indivíduos entram no processo político com preferências e recursos, e que cada indivíduo utiliza os recursos pessoais com fins de perseguir ganhos individuais mensurados em termos de suas próprias preferências”.

Portanto, para Procopiuck (2013:11) o institucionalismo de escolha racional refere que as instituições são criadas e sobrevivem, porque asseguram ganhos desejados e a partir de um sistema de cooperação sob o qual agem racionalmente *designers* de políticas e participantes com recursos que permitem sua operacionalização. Em outras palavras, como refere Nascimento (2009:101) para muitos institucionalistas da escolha racional, a questão mais importante não é o que as instituições são, mas o que elas representam: um equilíbrio. Este equilíbrio, segundo Nascimento (2009:101), é um modelo regular de comportamento com expectativas mútuas sobre cursos de acção que os actores irão tomar.

Neste transcorro de ideias, Nascimento (2009:101) refere que os institucionalistas de escolha racional sugerem que as instituições são necessárias porque elas aumentam o bem-estar dos actores racionais e só são transformadas quando elas se tornam disfuncionais, ou passam a produzir resultados sub – óptimos. Neste sentido, as instituições são criadas com o propósito de assegurar contratos entre actores ou reforçar regras.

Entretanto, recorrendo a Hall e Taylor (2003:206) diferentemente da visão histórica do institucionalismo, os teóricos do institucionalismo de escolha racional enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, ou seja, o comportamento de um actor é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico. Nesta acepção, as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência

de alternativas na agenda, ou oferecerem informações ou mecanismos de adopção que reduzem a incerteza no que tocante ao comportamento dos outros. Em outras palavras, como refere Nascimento (2009:101) as instituições afectam as acções dos indivíduos, moldando-as, porque elas oferecem oportunidades e impõem restrições.

Essencialmente, para o institucionalismo de escolha racional, segundo Nascimento (2009:105) a importância das instituições origina-se do seu efeito mediador de cálculos de actores, ou seja, a criação de uma instituição é um processo estritamente intencional (contratual). Por conseguinte, para Nascimento (2009:105) os institucionalistas de escolha racional estão mais predispostos a interessar-se pelas vantagens que propiciam as instituições, visto que essa permanência depende das vantagens que a instituição oferece.

Horn (1995) destaca que uma considerável crítica académica e popular tem sido direccionada para a forma como a administração pública é organizada e desenvolve as suas funções, e que essas características institucionais do sector público persistem porque servem os interesses das coalizões que as utilizam, ou seja, mesmo que se apercebam que algumas disposições administrativas são promotoras dessa ineficiência permanecem intactas porque beneficiam um grupo de indivíduos.

Neste contexto de acordo com Horn (1995:11) existem três actores principais que compõem o processo de escolhas institucionais no sector público:

- Os Legisladores: são eleitos e realizam ambas as funções legislativas e executivas. Ao definir a legislação só pode ser decretada por uma “coalizão dominante” de legisladores individuais (um grupo de legisladores individuais que é suficiente para garantir a passagem de um projecto de lei). Os legisladores são assumidos para ser eleitos e enfrentar a concorrência eleitoral regular. Para sobreviver, eles talvez estejam interessados na promulgação de legislação de uma forma que aumenta o seu apoio eleitoral.
- Os administradores são nomeados e não eleitos, onde eles são assumidos como maximizadores de renda vitalícia e de lazer, o que implica que eles não têm preferências

políticas por si só, os arranjos institucionais enfrentados pelos administradores são susceptíveis de influência sistemática sobre o tipo de pessoa que procura emprego no sector público, o tipo de funcionário que acaba de ser promovido para uma posição de responsabilidade, e os incentivos que ele enfrenta.

- Eleitores: podem ter dúvidas sobre os benefícios privados ou custos associados com a legislação, eleitores avessos ao risco irão fornecer apoio quando maiores forem os riscos que enfrentam.

Um aspecto a ter em conta nas decisões do legislativo, de acordo com Horn (1995:15) é a exigência da legislação vaga, ou seja, consequência da tomada de uma decisão sob incerteza. A existência de legislação vaga permite refinamentos a serem feitos por administradores, e como consequência aumenta a capacidade dos administradores agirem em ser próprio interesse. Portanto, assiste-se a uma transferência como refere Horn (1995:15) do ónus da tomada de decisões sobre os administradores e os interesses privados que possam sustentar um interesse contínuo na implementação da administração.

Partilhando da mesma acepção, mas estritamente nas RS na Administração Pública Kiragu e Mutahaba (2005:77) referem que serviços civis e outras agências públicas não são apenas implementadores passivos de políticas e reformas salariais, eles têm interesses para defender, podendo constranger ou facilitar a reforma, dependendo de quais são os seus interesses. Para Kiragu e Mutahaba (2005:77) a capacidade da burocracia pública de resistir à mudança, juntamente com a orientação para a política, a capacidade de atrair e reter pessoal qualificado, o nível de desempenho e nível de corrupção são variáveis do sector público indispensáveis a ter em conta no processo de reforma salarial, uma vez que podem contribuir para o seu sucesso ou fracasso.

Desta forma pode-se considerar que, “a mudança institucional é um processo complicado porque as mudanças na margem podem ser uma consequência de mudanças nas regras, nas restrições informais, e na eficácia da aplicação”, (NORTH, 1990:6)”. De acordo com North (1990:6) as instituições tipicamente mudam de forma incremental, em vez de forma descontínua, e além



disso, embora as regras formais possam mudar de um dia para o outro como resultado de decisões políticas ou judiciais, as restrições informais consagradas nos costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais impermeáveis para deliberar políticas, nos permitindo conectar com o presente com o passado e nos fornecem uma chave para explicar o caminho da mudança histórica.

Resumidamente, o novo institucionalismo no geral, foi trazido para esse estudo porque como se referiu ele alarga o campo de análise, não incluindo somente as instituições formais, mas também o conjunto de protocolos informais que estruturam as relações de poder na política. Nestes termos, denota-se que em estudos sobre comportamento de grupos em sociedade é importante que se tenha atenção aos protocolos informais, pois também desempenham o papel de definir como será a estrutura organizativa e funcional das diversas unidades sociais, e a não inclusão destes protocolos pode não permitir que se tenham explicações sobre determinados fenómenos que ocorrem.

Do lado da perspectiva de escolha racional importa para o estudo aspectos como: i) As instituições sobrevivem em contexto de mudança porque permitem ganhos aos actores, ou seja, a permanência das instituições depende das vantagens que fornecem aos actores; ii) O equilíbrio mantido pelas instituições é um modelo regular de comportamento com expectativas mútuas sobre cursos de acção que os actores irão tomar; iii) As instituições se mantêm porque asseguram ganhos desejados e a partir de um sistema de cooperação sob o qual agem racionalmente *designers* de políticas e participantes com recursos que permitem sua operacionalização; iv) Os actores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências; e vii) Mesmo que à satisfação das suas preferências signifiquem um resultado sub - óptimo para a colectividade.

E do lado do institucionalismo histórico constatou-se que: i) Os actores colectivos procuram alcançar seus objectivos, desejos ou preferências, que são modificados por ideologias historicamente construídas; ii) Os actores podem, em função de peculiaridades emergentes do contexto institucional, minimizar, com efeito, aquelas condições que podem, de algum modo,

penalizá-los ou potencializar aquelas que lhe são favoráveis; iii) As alterações normalmente se aguçam em momento de rupturas provocadas por manobras de actores políticos frente à situações de elevação do nível de restrições ou de conflitos que provocam alterações nas condições prévias de relativo equilíbrio; e iv) A lógica inerente aos modelos do *path dependence* serve mais ao reforço dos mecanismos da permanência de instituições, do que as forças que levam à mudança; e v) no caso específico das restrições informais, elas se mantêm porque podem adoptar a forma de medição de custos mais baixos e a sua implicação de longo prazo de processamento cultural da informação que está na base das restrições informais é que desempenha um papel importante na forma incremental por meio do qual as instituições evoluem e por isso, é uma fonte de dependência da trajectória.

Portanto, com o recurso à perspectiva histórica compreende-se que a remuneração por subsídios em espécie se mantém, em um contexto de contenção de gastos com pessoal porque os funcionários procuram minimizar a implementação das medidas de contenção das despesas com o pessoal e potenciam o pagamento dos subsídios em espécie, que na sua compreensão é mais favorável para eles. Nestes termos, os funcionários procuram reforçar a permanência dos mecanismos de atribuição de subsídios em espécie, e conseqüentemente são avessos à mudanças que introduzem medidas para reduzir a atribuição dos mesmos subsídios.

Esta situação (atribuição dos subsídios em espécie) permanece, recorrendo à perspectiva de escolha racional porque beneficia aos funcionários da UEM, ou seja, a questão mais importante é o equilíbrio que ela mantém, pois uma alteração da forma como são abonados os subsídios em espécie provocaria uma situação de desequilíbrio para os funcionários beneficiados. Portanto como refere Horn (1995) é assumido que os administradores são maximizadores de renda vitalícia e de lazer e que a existência de legislação opaca permite que os mesmos façam refinamentos que permitam ganhos.

Portanto, a partir destas acepções do institucionalismo histórico e de escolha racional pode se considerar que mesmo em um contexto em que vem sendo implementadas acções pró redução das despesas com o pessoal na Administração Pública em Moçambique, os subsídios em espécie, como componente do pacote de remuneração são mantidos na Universidade Eduardo Mondlane

(mesmo sendo consideradas ineficientes para a colectividade como um todo), porque permitem que os funcionários obtenham ganhos com a sua existência, ou seja, os funcionários potenciam este protocolo, e minimizam as medidas pró redução das despesas, porque obtêm ganhos decorrentes do fornecimento de benefícios em espécie.

Por outro lado, optou-se pelas *Teorias da Política Burocrática*, com enfoque para o *paradigma de Allison*. De acordo com Frederickson e Smith (2003:41), são teorias que comumente rejeitam a dicotomia entre política e Administração, portanto destacam, que burocratas e burocracias desempenham rotineiramente o papel de políticos, “atribuindo valores e decidir quem recebe o quê. Neste debate Waldo<sup>6</sup> (2004:150) refere que no cerne da ideologia ortodoxa” está postulado de que a verdadeira democracia e a verdadeira eficiência são sinónimos, ou pelo menos reconciliáveis, sobre este postulado são um número de fórmulas para efectivar essa reconciliação e outra importante doutrina é a fórmula da propaganda política segundo a qual o trabalho do governo é divisível em duas partes, decisão e execução, e que a execução é ou pode ser feita uma ciência.

Entretanto Waldo (2004:150) refere que existe uma dúvida explícita e cepticismo sobre a validade dos princípios acima transcritos. Nestes termos Waldo (2004:150) refere que no tange à “política - administração” a dúvida se baseia na possibilidade e na desejabilidade de se fazer uma nítida separação de poder ou divisão de funções entre os órgãos decisores e agências de execução do governo. Portanto, Waldo (1948) citado por Frederickson e Smith (2003) refere que na prática a administração não é uma actividade técnica e de valor neutro separado da política.

Heywood (1997:402) destaca que os modelos de organização burocrática, contrariamente aos modelos incrementais e de escolha racional tentam entrar na “caixa negra”, prestando atenção no impacto em que a estrutura do processo de elaboração de políticas tem nas decisões resultantes ou políticas.

---

<sup>6</sup>Retirado dos trechos de *The Administrative State: Conclusion* de Dwight Waldo publicados na colectânea de Shafritz et all (2004) “Classics of Public Administration”.

De acordo com John Gaus (1991) citado por Frederickson e Smith (2003:41) foi um dos mais proeminentes estudiosos sobre a relação entre a burocracia e política, ao observar que as agências federais dos Estados Unidos, não só realizam directivas claramente expelidas pelo congresso, mas também de forma independente exercem a formulação de políticas discricionárias ao traduzir as intenções vagas de estatutos em especificações do governo, claramente é uma indicação de que as burocracias exercem o poder político.

O trabalho seminal que justifica a necessidade de uma teoria burocrática é a obra de Dwight Waldo” *The Administrative State*” de 1948. De acordo com Frederickson e Smith (2003:43) Waldo não construiu uma teoria política burocrática na sua obra “*The Administrative State*”, mas em escritos posteriores, ele desenvolveu duas contribuições críticas que tem influenciado todos os esforços posteriores em torno do debate da teoria política burocrática: i) Em primeiro lugar, ele empreendeu uma crítica devastadora da literatura de pesquisas existentes, uma vez que os estudos sobre a administração pública giravam em torno de um conjunto de crenças que achavam que a eficiência e a democracia eram compatíveis e que o trabalho do governo poderia ser dividido em extremos separados de decisão e execução. Situação que cumulativamente serviu para restringir o desenvolvimento teórico, uma vez que ignorava as ramificações políticas dessas crenças e as prescrições que implícita; ii) Em segundo lugar, e provavelmente, mais importante, Waldo argumentou que os estudos da administração foram impulsionados por uma filosofia particular da política, através da lente de cinco questões fundamentais da filosofia política: i) a natureza da boa vida, ou uma visão do que a “boa sociedade” deve olhar e gostar; ii) os critérios de acção, ou os procedimentos para determinar como decisões colectivas devem ser tomadas; iii) A questão de quem deve governar; iv) A questão de como os poderes do estado deve ser dividida e repartida; e v) a questão da centralização contra a descentralização, ou os méritos relativos de um estado unitário contra um sistema federal.

De acordo com Frederickson e Smith (2003:44) Waldo refere que a administração contrariamente, é frequentemente apontada como o cerne do governo democrático moderno, e que esta afirmação ajuda a justificar a existência de um campo de estudo denominada administração pública. E acima de tudo, Waldo citado por Frederickson e Smith (2003:48) refere que na revisão da literatura, houve uma ampla evidência de que as burocracias optam por alguns valores em

detrimento de outros, que as burocracias agem como agentes de poder entre os concorrentes, e que os legisladores estavam cada vez mais dependentes e influenciados pelo conhecimento e opiniões dos burocratas. Portanto a teoria administrativa não deveria ignorar estas realidades e continuar a moldar utilmente a direcção da disciplina.

De acordo com Heywood (1997:402) um dos pioneiros do modelo de organização burocrática foi Graham Allison (1971) no seu exame da tomada de decisão dos EUA e da União Soviética durante a Crise de Mísseis de 1962. Nestes estudos de acordo com Frederickson e Smith (2003:49), Allison procura analisar o processo decisório no executivo, reivindicando de que as decisões do governo eram produto de barganha e negociação entre os actores políticos. Como esses estudos concentraram-se no poder executivo, o jogador central nesta estrutura de negociação era o presidente.

De acordo com Frederickson e Smith (2003:48) no estudo de Allison “alegou-se que o presidente tem pouco poder de tomada de decisão unilateral, ele teve de acomodar os interesses das várias facções no poder executivo, em suma burocracias e burocratas, desempenham a política de alto nível, e geralmente jogam muito bem”. Portanto, Burocracias e funcionários executivos não foram retratados como agentes neutros de implementação, mas como participantes activos na determinação da vontade do estado”, (FREDERICKSON e SMITH, 2003:48).

Do estudo de Allison (1971), Heywood (1997:402) refere que dois modelos contrastantes surgiram: “O primeiro, geralmente chamado de modelo de processo organizacional, destaca o impacto na decisão de valores, suposições e padrões regulares de comportamento que são encontrados em qualquer grande organização. Em vez de corresponder à análise racional e à avaliação objectiva, as decisões são vistas como reflectindo a cultura arraigada do departamento ou agência governamental que as faz. A segunda teoria, o modelo de política burocrática, enfatiza o impacto nas decisões de negociação entre o pessoal e as agências, cada uma com interesses diferentes percebidos. Essa abordagem descarta a ideia do Estado como um monólito unido em torno de uma única visão ou um único interesse e sugere que as decisões surgem de uma arena de disputa em que o equilíbrio de vantagem está constantemente mudando.

Frederickson e Smith (2003:49) partilham da mesma aceção que Heywood (1997) adianta em torno dos modelos de Allison, no entanto, para o primeiro modelo (paradigma de processo organizacional), Frederickson e Smith (2003) denomina os valores e padrões regulares como procedimentos operacionais padrão (POPs). Portanto, segundo Frederickson e Smith (2003:49) quando ocorre um problema, o Modelo II (político burocrática) assume que o governo vai identificar as respostas possíveis para esse problema, avalia as consequências daquelas acções que maximizam os benefícios e minimizam os custos, e o Modelo I (processo organizacional) assume que o governo vai confiar em rotinas organizacionais, em vez de um cálculo racional de custo - benefício para tomar decisão.

No entanto, Frederickson e Smith (2003:49) são taxativos ao referirem que a contribuição seminal de Allison (1971) para a política burocrática “veio da articulação de uma alternativa aos modelos de política burocrática e o de processo organizacional, ou seja, o paradigma da política burocrática ou Modelo III, que explica as acções do governo como o produto da negociação e do compromisso entre os vários elementos organizacionais do poder executivo”. Neste contexto, o Modelo burocrático de Allison, de acordo com Frederickson e Smith (2003:49) é construído sobre quatro suposições básicas: i) o poder executivo é constituído por inúmeras organizações e indivíduos com objectivos, qualquer questão vai atrair a atenção e envolvimento de um conjunto desses actores, que trazem a esta questão os seus interesses e motivações divergentes; ii) Nenhum indivíduo ou organização preponderante existe, em outras palavras, nenhuma actor no poder executivo é capaz de agir unilateralmente; iii) a decisão final é uma resultante política, em outras palavras, o que o governo decide fazer é o resultado da negociação e do compromisso, o produto do processo político; e iv) há uma diferença entre formulação de políticas e sua implementação/realização, uma vez que a acção é decidida, a tarefa de implementar esta decisão é entregue a outros que também devem tomar decisões sobre medidas específicas a tomar. De acordo com Rosati (1981) citado por Frederickson (2003:50) “essas decisões, são por sua vez, moldadas por procedimentos operacionais e os interesses dos implementadores”.

Portanto, para Seidman's (1998) citado por Frederickson e Smith (2003:41) na prática, a administração não se trata de eficiência, ou mesmo de eficácia, trata-se de política, e uma vez

esse facto básico é destacado, a mistura de agências e seus papéis e relações para o resto da política torna-se muito mais fácil de entender.

Neste mesmo debate em torno do processo sobre políticas Meier e O'Toole Jr, (2006:8) destacam que a literatura da política burocrática sugere a capacidade da burocracia agir independente em função de ter dois aspectos: Os recursos e autonomia. Recursos e autonomia são por sua vez, em função de apoio político que é dado a burocracia (clientela, o público, funcionários eleitos), conhecimentos organizacionais, coesão e liderança. Para estes autores, a pergunta que inquieta esta abordagem é a seguinte: Será que realmente importa a instituição política “controlar” a burocracia, uma vez que está envolvida em uma rede de actores sobre os quais a burocracia tem pouco ou nenhum controlo.

Sumariamente, do Modelo III de Allison segundo Frederickson e Smith (2003:51) leva-nos a crer que resultados de políticas irá reflectir os interesses paroquiais envolvidos no jogo de barganha, eles também irão reflectir o poder relativo dos jogadores envolvidos no jogo, e o poder dos jogadores será determinado por “acção de canais”, ou processos regularizados, usado para estruturar o processo decisório.

Decorrendo deste debate trata-se de analisar como o processo impacta o produto ou o resultado da implementação de certas decisões a serem conduzidas pela burocracia. Neste contexto, a teoria vai permitir verificar como a burocracia toma decisões em torno de como as políticas aprovadas pelo governo vão ser implementadas. Isto enquadra-se na ideia sobre a qual há uma diferença entre formulação de políticas e sua implementação/realização, uma vez que a acção é decidida, a tarefa de implementar esta decisão é entregue a outros que também devem tomar decisões sobre medidas específicas a tomar. Neste contexto, sabendo que uma vez que a tomada de decisão sobre uma política que tem como objectivo conter a massa salarial, não apresenta os resultados desejados devido ao processo pelo qual as decisões são transformadas em acções pela Universidade Eduardo Mondlane. Neste transcurso de ideias, nota-se que de acordo com o Modelo de processo organizacional, pode-se assumir que a Universidade Eduardo Mondlane (os actores envolvidos na gestão da política salarial, e no caso específico da contenção com despesas com o pessoal), vai confiar nas rotinas organizacionais, os chamados procedimentos operacionais padrão que pautam pelo pagamento de subsídios não monetários ou em espécie, e

consequentemente vão ser reflexo dos seus interesses e motivações, que podem ser divergentes com as tomadas pelo governo como base na contenção nas despesas com o pessoal.

## **2.2. Definição de Conceitos**

Segundo Legendre (1993:233) citado por Oliveira (2007:117), o conceito é uma grade experimental que permite a uma pessoa avaliar situações, e se necessário antecipar e agir dentro da realidade, ou seja, o conceito é um conjunto de percepções e crenças.”

“O conceito passa a ser assim uma representação simbólica constituída pelas propriedades comuns a um conjunto de representações concretas. Isso significa que o conceito se reporta aos objectos directamente observáveis”, (LANDSHEERE, 1979:48, citado por OLIVEIRA, 2007:117).

Por sua vez, a definição pode ser vista de acordo com Legendre (1993:311) citado por Oliveira (2007:117), “como a determinação de limites e de significados de um objecto, facto, nome, fenómeno”. Ou seja, com a definição de acordo com a Oliveira (2007:118) formalizamos explicamos, delimitamos, determinamos de forma precisa e específica o conceito.

Como se referiu acima com a definição de conceitos podemos avaliar situações e daí termos um conjunto de percepções e crenças sobre uma determinada realidade abstracta ou concreta.

Para este debate importa definir os conceitos chave relacionado a realidade estudada de forma a estabelecer-se limites específicos, e acima de tudo agrupá-los. Para este trabalho importa definir os seguintes conceitos: Salários, Remuneração, Subsídios/Benefícios não Monetários, Administração Pública e Reformas de Pagamento ou Salariais.

### **2.2.1 Remuneração, Salários e Benefícios em Espécie**

De acordo com Kiragu e Mukankala (2005: 1) a **Remuneração** é um aspecto crítico em qualquer organização, sendo que a sua interpretação varia, tal como acontece noutros conceitos nas ciências sociais. Para os mesmos autores o **Remuneração** é a compensação dos trabalhadores e



inclui 4 elementos, a saber: o salário, os benefícios de aposentação, Abonos e Benefícios em Espécie.

Kiragu e Mukandala (2005;1) consideram o salário<sup>7</sup> como sendo este o elemento principal de compensação em qualquer sistema, que também se designa por salário básico. Isso significa o montante em dinheiro ou em espécie, que o trabalhador recebe, de forma regular e periódica, como contrapartida do seu trabalho<sup>8</sup>.

No caso dos Benefícios da Aposentação ou benefícios pós – emprego, podemos definir “como pensões, fundos de previdência e gratificações, são as formas mais comuns de compensação na reforma. (sendo que o nível destes benefícios depende no salário do trabalhador/empregado e o tempo de trabalho na organização)”, (KIRAGU e MUKANDALA, 2005: 1).

Entretanto, os Abonos, são uma compensação que “é geralmente provida acima do salário e não é atribuído de forma uniforme para todos trabalhadores mesmo que estejam na mesma categoria. Normalmente tem-se em conta as ocupações com determinados riscos, a movimentação para determinados locais (fora do local habitual de trabalho)” (KIRAGU e MUKANDALA, 2005: 1).

Passando para os Benefícios em Espécie, o elemento da remuneração que ocupa o lugar central no nosso debate de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:1) “geralmente estes benefícios, embora não estejam especificados, fazem parte dos termos do contrato e estão estatutariamente previstos e os empregados tem este direito”.

Os benefícios em bens são comumente enunciados como não monetários ou em espécie, como “ aqueles que são oferecidos na forma de serviços ou vantagens para o usuário, tais como:

---

<sup>7</sup>Provém do Latim *Salarium*, que significa pagamento do sal, em outras palavras tem origem na palavra *salarium argentum*, que consistia no pagamento de sal para o pagamento de serviços prestados na Roma Antiga.

<sup>8</sup>Retirado de <http://docentes.ismt.pt/~cristina/IG3C1/Topicos/GRH-TopicosIII.pdf> no dia 08 de Novembro de 2017 pelas 16:58 Horas.

refeitório, *lanchonete* ou cantinas, assistência médica, serviço social, clube, seguro de vida, horário flexível e transporte da empresa”<sup>9</sup>.

Numa situação óptima, recorrendo à Cunha (2012) citado por Pinto (2013:71) “a introdução dos incentivos não monetários constitui o método mais eficaz para aumentar o desempenho, e que a razão pela qual algumas pessoas dizem que o dinheiro não é o que mais as motiva, estará relacionado com a necessidade de ter uma maior aceitabilidade a nível social, preferem dizer que trabalham por motivos nobres”. Com base nesta posição os subsídios em espécie são vistos por Pinto (2003:80) “como recompensas que não tendo valor remuneratório pretendem ajustar-se às necessidades dos indivíduos tendo como objectivo a sua satisfação e compromisso dos mesmos com a organização onde trabalham contribuindo para um maior rendimento da mesma”.

Importa a referir que de acordo com Pinto (2013:80) os subsídios não monetários podem ser utilizados de três formas: i) Como substitutos das compensações monetárias, quando aplicadas para satisfazer e motivar o colaborador, reduzindo os custos, aumentando a eficácia financeira; ii) usados para compensar salários baixo, motivam os trabalhadores e têm um custo reduzido para as empresas.

Portanto, o objectivo da implementação de benefícios não monetários em organizações não é unicamente a satisfação e motivação dos colaboradores, mas também o aumento da eficácia da empresa e a redução dos custos.

Revisitando o contexto da Administração Pública em Moçambique a Lei n<sup>o</sup>10/2017, de 17 de 01 de Agosto que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) no seu artigo 53 destaca que a **Remuneração** dos funcionários ou agentes do Estado é constituída por: **vencimento e suplementos**.

O artigo 54 da mesma Lei estabelece que a) “o vencimento constitui a retribuição a cada funcionário ou agente do Estado de acordo com a sua carreira, categoria ou função, como

---

<sup>9</sup><http://dianaribeirob.blogspot.com/2012/10/classificacao-de-beneficios.html> no dia 14 de Abril de 2017 pelas 15 horas.

contrapartida do trabalho prestado ao Estado e consiste numa determinada quantia em dinheiro paga ao funcionário ou agente em dia e local certos; b) Todos os funcionários e agentes do Estado em regime idêntico de prestação de serviço têm direito a receber vencimento igual por trabalho igual; e c) Constitui suplementos ao vencimento os abonos e subsídios atribuídos aos funcionários e agentes do Estado.”

Nestes termos, o conceito chamado de vencimento trazido pelo EGFAE, é o que é apresentado de salário pela literatura.

Considera-se útil para o debate apresentado no trabalho a definição de remuneração trazida por Kiragu e Mukandala (2005), na medida em que traz uma abordagem abrangente do conceito, ao caracterizá-lo como constituído por quatro elementos, além do salário, inclui os benefícios em espécie, que é o cerne deste trabalho. Um elemento fundamental que o debate apresentado por estes autores traz em torno do conceito de benefícios em espécie é a sua especificação encontrase nos termos de contrato. Entretanto, na Universidade Eduardo Mondlane, estes benefícios não se encontram especificados nos termos de contrato, uma vez que os beneficiários a partir da nomeação adquirem os direitos plasmados na legislação que regula a relação de trabalho na administração pública em Moçambique. A legislação, neste caso o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado trazida para o debate acresce os benefícios ao vencimento, os suplementos, neste caso inclui os benefícios, entretanto, não existe uma legislação que define os benefícios em espécie que os funcionários da Universidade Eduardo Mondlane recebem.

### **2.2.2. Administração Pública (AP)**

Antes de definir o conceito composto de AP, importa dissociar os dois termos que a compõem, de forma a perceber as percepções em torno do conceito, e depois adiciona-los um ao outro para formar a palavra composta.

O termo Administração de acordo com o Dicionário Universal da Língua Portuguesa citado por Macie (2012:95) significa “acção de administrar, governo, gestão de negócios públicos e particulares; conjunto de normas destinadas a ordenar e controlar a produtividade e eficiência

tendo em vista um determinado resultado”. Na verdade de acordo com Macie (2012:95), o conceito geral de administração pode ser extraído do próprio termo administrar que significa dirigir com autoridade, orientar e conduzir grupos de indivíduos ou organizações para um ou mais objectivos comuns.

Recorrendo a Macie (2012:98) do acima exposto resulta que a Administração consiste na função de conseguir alcançar certos e determinados objectivos, através de uma organização, cooperação, responsabilização e combinação dos meios humanos, materiais e financeiros.

Por sua vez, o conceito de público pode ser definido como um adjectivo que se refere ao povo em geral<sup>10</sup>, ou seja, quando associado ao interesse público. Mas também é uma palavra que engloba tudo relacionado à gestão de massas de população, entendido isso como tudo o que a sociedade usa como parte da cidade, ou o meio ambiente, ou seja, tudo o que pertence à sociedade, para a aldeia comum e principalmente tende a ser usado como um conceito oposto ao privado<sup>11</sup>.

De acordo com Matias – Pereira (2009: 62) o conceito de *AP* é amplo e complexo, essencialmente pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos por meios dos quais se desenvolve a actividade administrativa.

No entanto, mesmo com a diversidade de sentidos importa referir que quando se fala de administração pública, tem-se presente, como refere Amaral (1988:25), “um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos”.

A satisfação dessas necessidades exige, de acordo com Amaral (1988:27) avultados meios humanos e materiais, e para obtenção oportuna e correcta utilização desses recursos, novos serviços têm a colectividade de organizar e fazer funcionar com regularidade e eficiência.

---

<sup>10</sup><https://www.dicio.com.br/publico/>.

<sup>11</sup><https://www.edukavita.blogspot.com/2013/05/publico-definicao-conceito-significado.html>.

“Assim, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, ai surgira um serviço público destinado a satisfazê-lo, em nome e no interesse da colectividade”, (AMARAL, 1988:27).

No entanto, como se referiu acima o conceito de AP é amplo e diversificado, por isso existem vários sentidos de o definir, isso claro devido às percepções, ou formas simbólicas construídas em torno do termo. No entanto Amaral (1988:29) refere a existência de dois sentidos comumente utilizados para definir a expressão administração pública:

Por um lado, a AP é aplicada ou definida em sentido orgânico, ou seja, de acordo com Amaral (1988:33) “como o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”.

Dentro desta visão orgânica Matias – Pereira (2009:62) destaca que em sentido mais amplo AP, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as actividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas.

Como se denota de acordo com Amaral (1988:35) a noção orgânica ou subjectiva de AP compreende duas realidades completamente diferentes, por um lado, as pessoas colectivas públicas e os serviços públicos por outro, os funcionários e agentes administrativos.

Por outro lado, a administração pública pode ser definida em sentido material ou objectivo de acordo com Amaral (1988:36) “como actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”.

Para Waldo (1971: 6) citado por Matias – Pereira, “a AP são i) as organizações e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo e ii) são a arte e a ciência das gerências aplicadas aos negócios do Estado”.

Destes sentidos do conceito de AP podemos inferir alguns aspectos fundamentais que acrescem valor ao nosso debate que administração pública versa sobre as necessidades colectivas

assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade, e que ela deve e tem necessariamente de prosseguir o interesse público, e é único fim que pode legitimamente prosseguir.

Portanto, como o nosso estudo enquadra-se na análise da manutenção de subsídios em contexto de redução da massa salarial na AP, estes aspectos se denotam de grande relevância, pois deve se ter em conta que medidas de contenção da massa salarial, são medidas enquadradas dentro de um pacote mais amplo de redução de custos, um dos grandes objectivos reforma do sector público. Neste contexto, importa referir que um dos grandes objectivos das reformas do sector público é o de criar mecanismos do único fim que a AP deve prosseguir é a satisfação das necessidades colectivas, e não de um grupo/ou indivíduo.

De um modo geral os sentidos de AP (Orgânico/subjectivo e Material/Objectivo) aqui trazidos tornam-se base para perceber e enquadrar a Administração Pública dentro do debate central do trabalho, ou seja, quem faz (entidades/organizações que asseguram a satisfação das necessidades colectivas) e o que faz (satisfazer as necessidades colectivas/prosseguindo o interesse público).

Para consubstanciar o conceito acima, o conceito de AP trazido por Amaral (1988) se torna útil para o trabalho, uma vez que além de definir como um conjunto de órgãos e actividades que tem como objectivo satisfazer as necessidades colectivas, ou seja, as questões orgânicas e materiais, traz em si a questão da obtenção de recursos mais adequados e o seu uso de forma mais conveniente. Esta conveniência, importa, uma vez que se trata de um debate que tem como objectivo levantar alguns aspectos que denotam a existência de actividades que perigam o não uso eficiente e eficaz de recursos na UEM, ou seja, com recurso ao desvio de aplicação de fundos (retirados de bens e serviços para pagar despesas com pessoal) pagam-se despesas não elegíveis, e ainda em um contexto em que o conveniente seria reduzir os gastos com o pessoal. Portanto, as normas estabelecidas para o funcionamento da administração pública deveriam ser respeitadas, e acima de tudo para perceber que os benefícios em espécie não deveriam continuar a ser pagos/ou imputados, uma vez que de uma forma geral poderiam ser considerados inconvenientes.

### **2.2.3. Reforma Salarial**

A RS na AP faz parte de uma das medidas adoptadas no processo de RSP. Neste contexto importa de antemão definir o termo RSP para posterior trazer ao debate o conceito de RS.

Desta forma, importa referir que existe uma gama variada de definições do conceito de *RSP*, e até em alguns debates a segunda componente deste conceito composto é comumente trazida como Administrativa, e não Público. Contudo, isto não altera o sentido do processo trazido ao debate.

Ayee (2008:15) encontra-se no leque de autores que a tratam como Reforma Administrativa. No entanto Ayee (2008) é taxativo ao referir que existem diversos focos na definição do conceito de Reforma Administrativa, nomeadamente: as definições que focalizam nas interações políticas das partes interessadas, que realmente determinam o curso dos acontecimentos; as que olham para a reforma como contendo elementos de instrumentalidade racional, ou seja há uma suposição de que os reformadores têm conhecimento exacto da causa e efeito das reformas; e por fim, as que enfatizaram os resultados da reforma administrativa, identificando-a como o meio.

Para o caso das definições que focalizam as interações políticas das partes interessadas, Ayee (2008:15) destaca a definição de Caiden (1969:65) segundo a qual a reforma administrativa como "a indução artificial da transformação administrativa, contra a resistência, que contém três conceitos inter-relacionados: o propósito moral: a necessidade de melhorar o *status quo*; transformação artificial: partida dos regimes existentes e os processos de mudança naturais, e resistência administrativa, onde a oposição é assumida".

No entanto, para as que olham para a reforma como contendo elementos de instrumentalidade racional Ayee (2008) nos remete às Nações Unidas (1973:2) que a define como "esforços especialmente concebidos para induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública através de reformas em todo o sistema ou, pelo menos, através de medidas de melhoria de um ou mais dos seus elementos-chave, distinto do normal e contendo melhorias administrativas e de gestão em termos do seu âmbito de aplicação, *modus operandi* e as implicações".

Finalmente, para as que enfatizaram os resultados da reforma administrativa, identificando-a como o meio Aye (2008:15) nos remete a Kahn (1981) que vê a reforma como mudança nas práticas burocráticas estabelecidas, comportamentos e estruturas e a de Samonte (1970:288) que define a Reforma Administrativa como sendo o meio “para tornar o sistema administrativo um instrumento mais eficaz para a mudança social, um melhor instrumento para trazer a igualdade política, a justiça social e crescimento económico”.

No mesmo debate a Europe-Aid (2009) destaca que o conceito de Reforma é comumente utilizado “para descrever muitas mudanças, desde pequenos ajustes para acordos de gestão, até mudanças fundamentais no regime de propriedade, governação e gestão” e em relatórios oficiais como construção de capacidades para fornecer serviços e redução na capacidade de corrigir desequilíbrios orçamentais.

Contudo, a Europe-Aid (2009) destaca que para o seu artigo a “reforma” é usada para descrever a gama de processos. De salientar que, a Europe Aid (2009) chama atenção que a reforma genuína pode ser definida como a mudança que tanto produz uma melhoria mensurável dos serviços, ou uma notável mudança no relacionamento entre instituições do Estado e os cidadãos, decorre que se uma reforma com o objectivo de mudar a maneira como os servidores públicos são pagos não tiver um impacto sobre os serviços, ou sobre a maneira como esses funcionários públicos se relacionam com os cidadãos não seria contada como uma verdadeira reforma.

Por sua vez, Pollitt e Bouckaert (2011) definem RSP como mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do sector público com o objectivo de obter um melhor funcionamento da gestão pública. Contudo, Pollitt e Bouckaert (2011:2) referem que a sua definição de reforma do sector público é uma definição consideravelmente aberta, ou seja, ampla, na medida em que por exemplo, as estruturas ou processos podem ser as estruturas organizacionais dos ministérios e agências, ou os processos pelos quais os funcionários públicos são recrutados, treinados, promovidos e julgados ou a relação jurídica e administrativa entre os cidadãos ou organizações que utilizam os serviços públicos.

Pollitt e Bouckaert (2011:2) referem igualmente, que para fazer com que a administração pública funcione melhor implicaria que essas organizações demonstrassem uma maior eficiência, ou se



demonstrassem mais sensíveis aos cidadãos que se beneficiam dos seus serviços, ou por outro concentrando-se mais fortemente na prossecução de seus objectivos oficiais.

Como foi referido, após apresentarmos o debate em torno do conceito da RSP, passaremos para a definição do conceito de RS. Desta forma, importa referir que para McCourt (2000:1) a reforma de pagamento ou de remuneração/salarial tem sido uma das iniciativas mais importantes de recursos a serem adoptadas pelos governos dos países em desenvolvimento. Entretanto, McCourt (2000:1) destaca que “a RS ou de pagamento se referem às medidas que os governos tiveram que tomar para alterar o emprego e remuneração de seu pessoal, normalmente dentro de um programa mais amplo de reforma macroeconómica”.

Para o conceito de RSP, para este trabalho importa cruzar o debate de Pollitt e Bouckaert (2011) por além de definir, como mudanças nas estruturas e processos da AP que teriam como consequência melhor funcionamento, e que consequentemente se concentrassem nos seus objectivos oficiais para qual foram criadas, com o conceito adiantado pelas Nações Unidas citado por Ayee (2008) na sua vertente instrumental, que olha como medidas que implementadas promovam melhoria de um ou mais dos seus elementos-chave, distinto do normal e contendo melhorias administrativas e de gestão em termos do seu âmbito de aplicação. Neste caso, estas definições claramente nos remetem à necessidade de mudar as estruturas e processos. Para o presente trabalho a RS seria necessariamente as medidas adoptadas na administração pública Moçambicana para conter o crescimento das despesas com pessoal, com enfoque para a redução de remunerações baseadas em subsídios em espécie, pagas via rubricas não orçamentadas para este fim. Ou seja, que a aplicação dos recursos se concentrassem no objectivo pelo qual foram orçamentados de forma que se alcancem os objectivos para o qual a Universidade Eduardo Mondlane fosse criada. Portanto, um instrumento utilizado para garantir o melhor funcionamento da UEM, em específico e no geral a AP Moçambicana.

E claramente, para o caso específico das reformas de pagamento optou-se para a única definição apresentada no trabalho, uma vez que a enquadra em um contexto mais amplo de reforma do sector público, e chama atenção para o objectivo da sua introdução que é essencialmente alterar a estrutura de pagamento ou de remuneração. Neste contexto, trazer a questão de manutenção de subsídios não monetários em contexto de redução da massa salarial, e de forma mais ampla

alterar uma estrutura macroeconómica, da relação entre os gastos na AP em relação ao PIB. Portanto, o essencial neste conceito de reforma salarial é a sua abrangência em relação a alteração de algumas práticas ofensivas à AP, que é o centro neste debate.

Em termos gerais, o presente trabalho faz uma relação entre os três conceitos: remuneração, onde consta a definição de subsídios não monetários, o de AP e finalmente o de reforma na sua componente salarial ou de pagamento. Esta relação, associada à definição de cada conceito clarificará a manutenção de subsídios não monetários, em um contexto de redução da massa salarial na UEM, pois perceber o que cada um dos conceitos é na essência permite estabelecer balizas de onde começa e termina cada um, se tornando na verdade balizas do nosso debate.

### **CAPÍTULO III - REVISÃO DA LITERATURA**

Este capítulo apresenta o conjunto de abordagens levantadas na literatura que podem incrementar maior valor ao nosso debate, ou seja, apresenta um conjunto de reflexões apresentadas na literatura sobre reformas no sector público e no caso específico sobre as RS's na AP. Portanto, nesta fase do trabalho são apresentados os factores que impulsionaram os movimentos reformatórios da AP, e estritamente da reforma de pagamento, e as orientações de política dominante em escolhas sobre políticas salariais.

Antes de mais buscar Kettl (2003:75)<sup>12</sup> para destacar que desde os primeiros anos 80 do Século XX, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de RSP. Na compreensão de Kettl (2003) praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a AP, com o objectivo de dotar a AP de maior eficácia, de maior eficiência e para reduzir custos. Portanto, uma onda de reformas em todo o mundo que de acordo com Kettl (2003:16) decorre do facto de “que os cidadãos e seus representantes eleitos chegaram a conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e eficácia”.

#### **3.1.Factores que impulsionaram o movimento Pró-RSP**

Houve enormes pressões na década de 1990 para mudar o carácter e funções do Estado em países desenvolvidos e em desenvolvimento refere Bangura (2000: x e xii) “que Organismos financeiros multilaterais e analistas neoliberais questionam o Estado de carácter nacionalista, hierárquico, redistributiva e intervencionista, que eles acreditam que é parcialmente responsável pela má prestação de serviços e económica desempenho em muitos países. Eles procuram transformar o Estado em um amigo de mercado, magro, de gestão, instituição descentralizada e orientada para o cliente”.

Dentro deste debate Mutahaba, (2009:8) destaca que muitos estudos sugerem que o movimento de RSP que iniciou com a crise dos anos 80 foi posteriormente baptizado por *New Public Management – NPM* (Nova Administração Pública) resultou de dois factores:

---

<sup>12</sup>Pereira e Spink (Org) “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”, 2000.

- Primeiro, o início dos anos 1980 viram um mundo mergulhado numa crise global de recessão económica, em que muitas nações enfrentaram problemas com a sua balança de pagamentos, termos de transacções comerciais voláteis e uma grande erosão do poder de compra dos governos. Nessa altura, o endividamento em alguns países eram maiores que os PIB's, atingindo anualmente cerca de 80% do Orçamento do Estado.

Bangura (2000:4) refere que a necessidade de controlar os défices orçamentais se tornou uma questão importante nos debates, e desta forma questões como *downsizing*, mercantilização e privatização ganharam destaque para controlar os défices fiscais e reestruturação dos sectores públicoS.

- “A Segunda vaga de pressões veio do colapso do processo de sistemas económicos de planificação centralizada do bloco do leste, que tinha os piores resultados em termos de desempenho na prestação de serviços públicos a nível mundial”, (Mutahaba, 2009:9).

Entretanto, o colapso do bloco do leste, de acordo com Mutahaba (2009:9) “demonstrou que as soluções para os problemas de provimento de maus serviços exigia, por um lado, um repensar sobre como as operações do governo são geridas, e, por outro, a reavaliação do papel do governo no que toca às forças políticas económicas, e à provisão de serviços e bens públicos, mostrando que o consenso pós – guerra concernente à divisão de actividades entre o governo, o sector privado e as organizações não governamentais se havia tornado rapidamente nublado”.

Bangura (2000), acresce a globalização financeira, o ajustamento estrutural e a democracia como forças que também reorientaram as visões sobre como os sectores públicos nacionais devem ser organizadas.

- A Globalização Financeira, de acordo com Bangura (2000:3) caracteriza-se especialmente pela integração financeira e a liberalização de mercados, têm implicações para o sector público e o comportamento das pessoas responsáveis pela sua gestão. Neste contexto, Bangura (2000:3) refere que os investidores muitas das vezes não têm informações adequadas sobre os novos mutuários em terras estrangeiras. Possibilidades de fraude, omissão ou má gestão são, portanto, alto. Isto pode explicar, em parte, as preocupações actuais nos círculos financeiros internacionais para a transparência do

sector público. Portanto, o sector público para conseguir o direito dos mercados, deve garantir défices orçamentais baixos e baixas taxas de inflação a fim de evitar uma retirada repentina de fundos e precipitação de uma crise financeira.

- Quanto ao Ajustamento Estrutural, Bangura (2000:4) chama atenção que é uma pressão ideológica, liderada pelas instituições multilaterais, essencialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que ofereceram os argumentos políticos e em muitos casos, orientação para as reformas conducentes á redução de efectivos, mercantilização, privatização e transparência do sector público dos países em desenvolvimento. De acordo com Bangura (2000:4) acredita-se que à liberalização e a redução do tamanho iriam produzir minimamente, um mercado eficiente e um estado disciplinado.

Importa referir que de acordo com Mutahaba (2009:9) nos países em desenvolvimento adopção de políticas neoliberais era a condição exigida para ter acesso à ajuda ao desenvolvimento.

Contudo, Mutahaba (2009:9) refere que “dadas as condições da crise em que estes países se encontravam, eles não tinham a musculatura suficiente para resistir à pressão, por isso, tiveram que adoptar as reformas mesmo que estas não fossem adequadas”.

No domínio da reforma do sector público, existE uma divisão de visões sobre em que áreas a reforma deve actuar, “por um lado o BM tem-se centrado sobre a reestruturação da função pública, reforma de emprego e salarial, a descentralização e a mercantilização dos serviços públicos, por outro lado o FMI concentra-se sobre os saldos fiscais agregados, práticas orçamentais transparentes, controlos de despesas e administração fiscal”, (BANGURA, 2000:4).

De salientar, que de acordo com Bangura (2000:5) as ideias do BM e do FMI para a necessidade de reforma do sector público foram influenciadas pelo Novo Institucionalismo e a Teoria do Agente – Principal. Bangura (2000:5) refere que a posição deste aparato teórico é a de que o sector público é excessivamente inchado e com fraco desempenho porque as autoridades estaduais perseguem seus próprios interesses em vez do interesse público, e é difícil extrair a responsabilidade e bom desempenho de servidores públicos por causa das características de

monopólio de serviços públicos, informação imperfeita sobre as habilidades e os interesses dos funcionários públicos, e os enormes custos de transacção.

Dentro desta visão ideológica, Hood (1991) citado por Ferlie *et al* (1996:25) refere que o movimento da nova administração pública foi moldado pelo surgimento de conjunto de teorias, tais como a “nova economia institucional”, esses conjuntos incluem áreas como a teoria de maximização burocrática; a teoria dos custos de transacção, teoria agente - principal e teoria do paramercado, fornecendo um conjunto de ideias sofisticadas que gozou de grande influência durante a década de 1980.

Essas teorias, de acordo com Ferlie *et al* (1996:25), têm sérias implicações para reestruturação das agências públicas. Segundo Niskanen (1971) citado por Ferlie *et al* (1996:25) por exemplo a teoria da escolha pública sugere que as agências governamentais fornecem mais serviços comunitários devido ao comportamento da maximização do orçamento e à falta de forças eficazes de mercado.

A solução para a situação acima segundo Ferlie *et al*(1996:25) seria “cortar o desperdício do governo por meio do desmantelamento dos sistemas de corrupção e cartelização, da introdução de regulamentos externos, do *downsizing* e da terciarização e dar incentivos fortes para o desempenho”.

Como se denota ao nível da literatura, é quase unânime a necessidade de o Estado introduzir medidas reformatórias da AP de forma a sanar/erradicar estes problemas que não permitem que ele contribuí para a satisfação do interesse público (seu fim último).

- De acordo com Bangura (2000:5) as forças sociais foram ambivalentes sobre o valor dos mercados, *downsizing*, privatizações e transnacionalização. Democracia, segundo Bangura (2000:5) “estava ligada com chamadas para as melhores formas do governo representativo e responsável, e insatisfação com a quantidade e qualidade e custo do serviço público”.

Mutahaba (2009:9) refere que nos países democráticos, os cidadãos expressavam a sua insatisfação através de revoltas tributárias, e as questões relativas à prestação de serviços moldavam de modo crescente a agenda eleitoral. A máquina do governo não poderia ser tomada de ânimo leve, e a natureza e qualidade dos serviços tornam-se o tópico da reforma.

Portanto, como refere Bangura (2000:5) apesar da oposição do público aos altos impostos e serviços de má qualidade ou deterioração, ou argumentos utilizados pelos governos como justificação para as reformas, preferências da sociedade eram para o envolvimento do Estado na prestação de mais e melhores serviços.

No que concerne às reformas salariais, como parte da ampla reforma do sector público, a literatura é consensual no sentido de que ela é influenciada também pelos factores que impulsionaram a introdução das RSP, com destaque para a crise económica e fiscal.

“Com a crise económica e a deterioração da provisão de serviços enfrentada pela maioria dos governos nos anos 1970 e 1980, a crise fiscal e fraca capacidade dos governos conduziu à introdução da reforma na remuneração e do emprego no serviço público, nos programas de ajustamentos estruturais e de assistência técnica apoiados pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento”, (KIRAGU E MUKANDALA, 2005:3).

Portanto, para a redução de custos nas operações internas da administração pública impera reduzir os gastos com o pessoal. Uma vez que os dados revelam que nos países desenvolvidos ou em transição por um lado, as despesas com pessoal ocupam uma parcela considerável do orçamento do Estado, e por outro lado, as mesmas despesas corresponderem a quase 10% do Produto Interno Bruto, com tendência a agravar com a pressão por novos serviços.

Nestes termos, pode-se inferir segundo a Economic Commission for Africa (2003:15) que as reformas salariais visam alcançar melhorias no equilíbrio fiscal, eficiência e responsabilidade. Para o caso do equilíbrio fiscal, introduzem-se medidas que impliquem reduções salariais, e para

o caso da eficiência e responsabilidade pode implicar aumentos no salário e relacionar o salário com o desempenho.

É neste contexto, “que muitas economias avançadas e emergentes pressionadas por grandes necessidades de consolidação na sequência da grande recessão, estão a introduzir medidas para conter a massa salarial pública”, (FORNI e NOVTA, 2014:4).

É com base no preceito que de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:4) a reforma do sistema de pagamento tem sido uma importante questão na gestão do serviço público pelo mundo fora nas últimas duas décadas. A remuneração é uma importante característica na gestão dos recursos humanos e estes recursos são os factores cruciais na provisão de um bom número de serviços públicos.

Além dos factores acima destacados sobre a necessidade de reformar a forma como os funcionários públicos são remunerados, a literatura destaca que existem alguns aspectos críticos caracterizam a forma como a função pública remunera os seus funcionários, que consequentemente pode influir para o sucesso de reformas na estrutura salarial, ou seja, reduzir gastos com pessoal implica constatar que prevalecem em diversas realidades pagamentos aos funcionários fora das rubricas desenhadas para suportar despesas com o pessoal.

Como refere Clements *et al* (2010:3) que existem certas questões a ter em conta na avaliação da compensação dos funcionários públicos:

- Compensações para os funcionários não capturados nas rubricas de salários e vencimentos são os designados subsídios não monetários, que podem ser classificados em bens e serviços, os pagamentos efectuados aos contratados para projectos de investimento público (particularmente financiados por doadores), e são registados nas despesas de capital, classificação de despesas de trabalhos temporários em bens e serviços”. De acordo com McCourt (2000:12) trata-se de sistemas de remuneração opacos;
- Pagamento de salários a trabalhadores fictícios, ou ausentes, devido ao absentismo;



- Exclusões de entidades autónomas que executam funções governamentais centrais, ou seja, as operações destas entidades são geralmente suportadas por transferências de fundos efectuadas pelo governo central. Daí a necessidade de incluir estas transferências na avaliação dos gastos do governo nas compensações nos empregados.

Além dos problemas acima identificados, McCourt (2000:12) acresce ao debate os seguintes: pagamento inadequado em toda a linha; obscura relação entre remuneração e responsabilidades; obscura relação entre a remuneração e desempenho; e remuneração insuficiente para reter funcionários com habilidades escassas.

### **3.2 Modelos de RSP e da RS**

Kettl (2003:80) “refere que há um consenso em torno da ideia de que os administradores públicos precisam de maior flexibilidade para trabalhar, e de que o grande obstáculo à introdução dessas medidas, são os padrões vigentes de hierarquia e autoridade. As autoridades públicas, contudo, têm escolhido abordagens muito diversas para dar início aos seus programas de flexibilização”.

Com base nesta aceção de Kettl (2003) denota-se que os países, mesmo partilhando da posição segundo a qual existe a necessidade de se reformar a administração pública, com o objectivo de prover melhores serviços aos cidadãos, eles adoptaram medidas que se adaptassem a seu contexto (necessidades e capacidades). Portanto, pode se dizer que os modelos de RSP são o conjunto de características que compõem as medidas adoptadas para melhorar a AP.

Foi com base nesta aceção que Ocampo (2000) citado por Macuane (2007:72) identifica três modelos de reforma do sector público: Reinvenção do Governo, Reengenharia de Processos de Negócios/Administrativos e Nova Gestão Pública.

De acordo com Macuane (2007:72), Ocampo (2003) recorre à Osborne e Gaebler (1993) para apresentar as seguintes características do modelo de reinvenção do governo: concorrência entre os provedores de serviços; *empoderamento* dos cidadãos para controlar o sector público;

desempenho das agências medido com base nos resultados, em vez dos produtos, agências públicas orientadas por missões e não pelas suas regras e regulamentos; cidadãos definidos como clientes; descentralização da autoridade e adopção de gestão participativa; preferência pelos mecanismos de mercado, ao invés dos burocráticos; enfoque não só na prestação de serviços, mas também na catalisação do público, sector privado e o chamado terceiro sector (associações, organizações da sociedade civil, ONG's) na solução de seus problemas comuns”.

Por sua vez, a reengenharia de processos de negócios (RPN) de acordo com Macuane (2007:73) “é definida como o repensar e o redesenho radical de negócio/administrativos para alcançar melhorias em aspectos chave de desempenho, tais como custo, qualidade, serviço e velocidade e é essencialmente uma abordagem virada para dentro combinada com um uso intensivo de tecnologias de informação”.

No caso da nova gestão pública (NGP) as suas características segundo Macuane (2007:73) incluem aspectos internos e externos, tais como o fortalecimento das funções de direcção no centro; devolução da autoridade e provisão de flexibilidade; garantia de desempenho, controlo e prestação de contas; melhoria da gestão de recursos humanos; optimização das tecnologias de informação; estímulo à concorrência e escolha; melhoria da qualidade da regulamentação; e prestação de serviços de acordo com as demandas dos clientes/cidadãos”.

Assim como acontece com a reforma do sector público, na reforma salarial também existe uma diversidade de modelos adoptados. Kiragu e Mukandala (2005:33) referem que a instabilidade e inconsistências nos níveis de remuneração e tendência do serviço público são um reflexo da vasta gama de táticas e técnicas associadas que os governos recorrem em momentos diferentes.

Segundo Kiragu e Mukandala (2005:73) nos países africanos por eles estudados a aplicação das táticas e técnicas de reforma salarial não tem nenhum padrão definido, consistência ou orientação estratégica.

Estas técnicas e táticas foram escolhidas de acordo com Kiragu e Mukandala (2005) através de uma combinação de factores externos, a natureza e intensidade de restrições enfrentadas pelo governo em um período especial, e capacidade técnica disponível para os decisores. Além disso, em muitos casos, as mesmas táticas e técnicas contraditórias e inconsistentes são utilizados em simultâneo.

De salientar que de acordo com Kiragu e Mukandala (2005) as táticas e técnicas ou modelo de tomada de decisão sobre reforma salarial podem ser agrupadas em três orientações de política dominante: *Tecnicamente Racionais, Politicamente Racionais e Politicamente Reactivas*.

A Orientação Tecnicamente Racional, de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:46), do ponto “de vista do sector público moderno, essa orientação seria a ideal, na medida em que os níveis de pagamento são proporcionais ou consistentes com a produtividade dos funcionários porque os ajustes estão relacionados com o desempenho, e os governos estão habilitados para recrutar, reter e motivar o pessoal com as habilidades que precisa, ao combinar salários do mercado para essas habilidades e aceitando uma descompressão da estrutura salarial que é equitativa em relação à comercialização das habilidades e responsabilidades dos funcionários”.

Portanto são modelos que se aplicam em situações em que os governos adoptam um único modelo de reforma para racionalizar os gastos. São modelos com orientação tecnicamente racional: conta salarial e racionalização do emprego; avaliação do trabalho e reclassificação salarial; análise comparativa de mercado; ajustamento baseado no desempenho.

Por sua vez, nas politicamente racionais, de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:48) “são racionais porque o governo está ciente e pronto para reconhecer a força de outros protagonistas na tomada de decisão pública, especialmente os sindicatos e outros grupos de trabalhadores organizados”. Nestas circunstâncias, o governo considera sistematicamente as considerações políticas no processo de tomada de decisão, ou seja, os governos adoptam soluções menos ideais para problemas com o pagamento no sector público, refere Kiragu e Mutahaba (2005).

São modelos que comumente são relacionadas à orientação politicamente racional: o custo de vida igualitário, indexação salarial e corporativismo.

Finalmente, a politicamente reactiva, de acordo com Kiragu e Mukandala (2005) corresponde ao modelo de decisão orientado pela pressão, ou seja, o modelo comumente associado à esta orientação é o de pressão e patronagem induzida. Portanto, se trata de situações associadas à ausência de uma política e uma estratégia coerente.

Como se constatou acima, existem oito modelos de RS que a literatura apresenta:

- Conta Salarial e Racionalização do Emprego: Kiragu e Mukandala (2005:39) refere que este modelo foi imposto do exterior para controlar o crescimento dos gastos com salários e reduzir os défices orçamentais e fiscais. Para que se alcançasse esse objectivo, de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:39) exige-se que o governo faça três coisas: i) Observe os limites máximos da relação entre salário e PIB, para que se possa ter recursos para cobrir outras despesas; ii) Manter os ajustes salariais sem extrapolar o limite determinado para gastos com pessoal<sup>13</sup>; e d) reduzir e/ou controlar o crescimento do emprego no serviço público, para níveis consistentes, com as medidas anteriores.
- Avaliação do Trabalho e Reclassificação Salarial: é apenas uma das ferramentas profissionais de gestão de recursos humanos para abordar a realidade interna em termos de equidade do sistema de remuneração na organização, ou seja, fornece parâmetros racionais sobre os quais a remuneração do sector público deve ser baseada, em que através da avaliação das actividades desempenhadas pelo indivíduo se estabelecer a recompensa/salário.
- Análise Comparativa do Mercado: para Kiragu e Mukandala (2005:44) o uso deste modelo tem como objectivo permitir ao governo comparar os seus níveis de remuneração com os usados pelos seus concorrentes no mercado. Entretanto, o modelo centra-se na necessidade de recrutar e reter o número adequado de pessoal com habilidades críticas e experiência.

---

<sup>13</sup>O Fundo Monetário Internacional estabelece cerca de 7% do Produto Interno Bruto, como a percentagem que os gastos com o pessoal na função pública deverão ocupar.

- Ajustamento Baseado no Desempenho: Kiragu e Mutahaba (2005:45) referem que é um modelo introduzido sob influência da Nova Gestão Pública, orientado essencialmente para tomada de decisão sobre remuneração de acordo com os resultados.
- Custo de Vida Iguatário: determinar o padrão mínimo de vida aceitável para os funcionários públicos como base para estabelecer salário mínimo e conseqüentemente a prioridade do acordo no ajuste salarial é atingir o salário mínimo (comprimir a estrutura).
- Indexação Salarial: para Kiragu e Mutahaba (2005:39) a técnica básica deste modelo é alocar um índice ou uma categoria diferente de trabalho para cada grau da estrutura salarial, e assim, especificar, o que os ajustes serão feitos para cada categoria de trabalho no futuro. Este modelo resumidamente, se caracteriza por invocar bases matemáticas para fixação precoce de financiamento de salários.
- Corporativismo: A marca desta abordagem referem Kiragu e Mutahaba (2005:34) é o surgimento de um consenso, a primeira tática é a promulgação de uma política de emprego nacional para orientar a determinação de salários em ambos os sectores (público e privado). Normalmente, um corpo intimamente associado a um Ministério ou departamento central constituído por tecnocratas governamentais, a associação patronal e sindicatos de trabalhadores que seria obrigado a desenvolver e manter a política.

Esta abordagem segundo Kiragu e Mutahaba (2005:36) é operacionalizada através do salário sucessivo e as comissões de revisão de condições de trabalho que por sua vez facilitam o consenso para negociação colectiva. Portanto, nesta base tem como objectivo moderar ajustes salariais e conter as pressões dos sindicatos.

- Finalmente, o modelo de Pressão e Patronagem Induzida, segundo Kiragu e Mutahaba (2005:40) prevalece em situações em que não existe estratégia e política consistente, e é caracterizada por decisões baseadas em políticas de conveniência, tais como ajustes salariais *ad hoc* e selectivos, geralmente a favor de grupos de funcionários mais poderosos ou influentes politicamente. Estes ajustes costumam assumir a forma de subsídios e benefícios em espécie e em casos raros eles podem assumir a forma de introduzir novos salários para o grupo de funcionários seleccionados.

### **3.3 Medidas para Racionalizar a Despesa com Salários na AP**

Dando continuidade ao debate iniciado acima, sobre a problemática dos salários na AP, importa referir que ao nível da literatura existe um conjunto de medidas que são relatadas como meios para alcançar a contenção das despesas com o pessoal, e melhorar a estrutura de pagamento na função pública,

Dentro deste debate Mutahaba (2010:12) refere que as medidas relativas à contenção das despesas com os salários, incluem: “i) fazer avaliações funcionais, ii) recensear os serviços públicos para detectar “funcionários fantasmas”, iii) reforçar o estabelecimento de controlo sobre os pagamentos de modo a prevenir o aumento de funcionários e a proliferação de subsídios, incorporando-os na medida do possível, no pagamento e aumento da remuneração total”.

Por sua vez McCourt (2000:12) sem fugir muito das medidas enumeradas acima, identifica cinco soluções a adoptar nas reformas sobre salário na administração pública, nomeadamente:

- Aumentos salariais para todo o conselho: como provas de ligação entre baixos salários, por um lado e incidências de corrupção<sup>14</sup> e biscates<sup>15</sup>, muitos governos estabeleceram o objectivo de aumentar os salários de seus servidores públicos;
- Consolidação da remuneração: houve um movimento para consolidar e monetarizar o pacote de remuneração em alguns países, substituindo benefícios não monetários, como habitação, com um aumento salarial. Entretanto, o estudo de Olowu (2010:677) sobre reformas salariais em África refere que a tentativa de monetarização dos subsídios em espécie, teve que ser abandonada por uma grande quantidade dos seus países (africanos) devido às pressões políticas e o problema de selecção de grupos privilegiados.
- Ligando a remuneração e as responsabilidades: em outras palavras o sistema determinação do valor do emprego como base para o pagamento de remunerações e salários diferenciados<sup>16</sup>, contrariando a ideia do salário ser amplamente baseado em qualificações e antiguidade, em vez de responsabilidade. No entanto, a sua

---

<sup>14</sup>Banco Mundial, 1997.

<sup>15</sup>Van der Gaag et al, 1997.

<sup>16</sup>Smith, 1983:69.

sustentabilidade é crítica devido à dependência de um apoio de uma consultoria financiada pelos doadores, como demonstra a experiência da África do Sul.

- Ligando a remuneração e o desempenho: baseada essencialmente seguindo uma avaliação de desempenho anual, e são baseados na avaliação de gestor de desempenho face aos objectivos estabelecidos conjuntamente com o funcionário, no contexto dos objectivos departamentais globais. Maiores aumentos salariais são dados aos empregados que recebem altos índices de desempenho. No entanto, da implementação desta medida decorrem algumas disfunções, decorrentes do processo de avaliação do desempenho, uma vez que tais avaliações são muitas das vezes imprecisas e tendenciosas, especialmente nos países onde prevalece o nepotismo. McCourt (2000:13) citando Reid (1997), refere que até o Banco Mundial achou o sistema difícil de implementar.
- Descomprimir a Diferenciação Salarial: adoptando o igualitarismo, tomam-se medidas para reduzir o diferencial entre o mais bem pago e os menos pagos. McCourt (2000:14) chama atenção que o “correcto rácio de compressão é um julgamento subjectivo, a informação sobre os movimentos de salários no mercado de trabalho externo tomaria menos arbitrária, mas tal informação não está frequentemente disponível nos países em desenvolvimento. A extensão da compreensão salarial é em qualquer caso difícil de determinar, uma vez que os subsídios que tendem a ser pagos de forma desproporcional aos altos funcionários, comprovam a situação”. Entretanto, segundo a Economic Commission for Africa (2003:15) o BM e outras agências tentaram vincular esta medida para reduzir os impostos com vista a incentivar os governos a pagar salários para um número menor de funcionários que permaneceram nos serviços públicos, e também oferecer salários atraentes à altos funcionários.

McCourt (2000:14) destaca que outra forma de descomprimir a diferenciação salarial é pagar mais ao pessoal, não necessariamente, o mais sénior, mas o que tem habilidades escassas.

Da revisão da literatura acima vários aspectos são importantes a ter em conta para o debate, nomeadamente: i) a necessidade partilhada pelos diversos autores de se colocar administração pública a funcionar melhor, orientada para os objectivos pelo qual foram criadas as diversas

unidades que a compõem; ii O alcance desse objectivo passava por implementar um conjunto de medidas, que inclui a reforma no sistema de remuneração, uma vez que representa uma considerável percentagem dos recursos canalizados para o Orçamento do Estado em diversos países.

No entanto, importa referir que do debate acima, também pode-se extrair que as orientações pelo qual as medidas adoptadas com vista a promover alterações na estrutura de remuneração, variam ao longo dos diversos países. E que adopção de medidas para alterar a estrutura salarial é influenciada por factores externos (parceiros internacionais) restrições orçamentais, pressão política e capacidade técnica disponível dos decisores.

São orientações de reformas salariais comumente encontradas nos diversos países de acordo com a literatura: a tecnicamente racional, a politicamente racional e a politicamente reactiva. Portanto, cada orientação caracteriza-se pela forma como são tomadas as decisões.

Deste debate também se constatou que os subsídios não monetários prevalecem em situações em que não existe estratégia e política salarial consistente, e é um contexto caracterizado por decisões baseadas em políticas de conveniência, para que beneficiam funcionários mais poderosos ou influentes politicamente. Entretanto, estas características prevalecem em contextos em que os modelos adoptados para reformar o sistema remuneratório são politicamente reactivos.

Essencialmente, da revisão da literatura pode se retirar os seguintes elementos para o presente debate:

- A RS, é considerada um dos aspectos mais problemáticos nas reformas do sector público ao nível nacional e internacional. E acima de tudo, não se pode reduzir/conter as despesas com o pessoal sem antes alterar a estrutura de remunerações, conseqüentemente a opacidade da mesma estrutura;
- No caso específico dos países africanos denota-se que a aplicação das táticas e técnicas de reforma salarial não têm nenhum padrão definido, consistência ou orientação



estratégica. Em muitos casos, políticas inconsistentes e contraditórias são implementadas ao mesmo tempo, com vista a responder uma determinada pressão social.

- Para alterar as estruturas remuneratórias opacas (essencialmente caracterizada por benefícios em espécie) na AP existem um conjunto de medidas que podem ser adoptadas, tais como: consolidar a remuneração a partir da monetarização dos subsídios em espécie e inclusão dos mesmos no pacote salarial (aumento da remuneração). Exemplos dessas medidas foram adoptados segundo Mutahaba (2009:23) pelo Ruanda, que incluiu ao salário os subsídios de combustível e habitação para os funcionários que por lei tinham direito à habitação e carro. Associada à essas medidas, o Estado leiloo, e facilitou a compra destes bens pelos funcionários que se beneficiavam.

Contudo, constatou-se que em muitas situações, decisões sobre RS excluem medidas para conter aos benefícios em espécie. E esses benefícios são pagos por rubricas orçamentadas em bens e serviços, e conseqüentemente não são visualizadas nas rubricas de despesas com pessoal. Portanto, não se tomam medidas sistémicas para lhe dar com a RS.

Entretanto, constatou-se que manutenção dessa estrutura remuneratória opaca, caracterizada por falta de transparência na atribuição de benefícios em espécie, é um mecanismo usado para beneficiar funcionários mais poderosos e influentes politicamente. Por isso, RS com uma abordagem que preza a monetarização da remuneração, conseqüentemente redução dos benefícios em espécie para os funcionários públicos são abandonadas devido às pressões políticas de grupos privilegiados.

### **3.5 Hipótese**

Como resultado da revisão da literatura apresentada, surgiram hipóteses de estudo. Segundo Quivy e Campenhoudt (1998), as hipóteses são proposições que estabelecem num primeiro momento, uma relação entre dois termos (que podem ser fenómenos ou conceitos).

Neste contexto, mesmo existindo diversas orientações de política e RS na AP, importa trazer para este estudo a posição da orientação politicamente reactiva segundo a qual Kiragu e Mutahaba (2005) referem que existem decisões sobre política salarial que prevalecem em situações em que não existe estratégia e política consistente, e é caracterizada por decisões baseadas em políticas de conveniência, tais como ajustes salariais *ad hoc* e selectivos, geralmente a favor de grupos de funcionários mais poderosos ou influentes politicamente. A literatura destaca que estes ajustes costumam assumir a forma de subsídios e benefícios em espécie e em casos raros eles podem assumir a forma de introduzir novos salários para o grupo de funcionários seleccionados.

Associado à aceção acima, encontra-se a ideia na qual os actores, neste caso os burocratas tomam decisões tendo em atenção a sua optimização no sentido de lhes trazerem ganhos, então eles vão preferir optar por instituições que permitem alcançar os seus objectivos.

Portanto, assim avança-se hipoteticamente que os subsídios em espécie prevalecem porque servem alguns interesses de grupos privilegiados.

Desta forma, a variável dependente é os subsídios em espécie prevalecem e a independente por que servem alguns interesses de grupos privilegiados.

Nestes termos, torna-se mais fácil retirar recursos orçamentados nas rubricas de bens e serviços para permitir que estes funcionários sejam compensados, uma vez que existem pressões, principalmente do FMI para conter as despesas com o pessoal na AP moçambicana.

Assim, contraria-se a aceção das decisões sobre política salarial com Orientação Tecnicamente Racional que de acordo com Kiragu e Mukandala (2005:46), do ponto “de vista do sector público moderno, essa orientação seria a ideal, na medida em que os níveis de pagamento são proporcionais ou consistentes com a produtividade dos funcionários porque os ajustes estão relacionados com o desempenho, e os governos estão habilitados para recrutar, reter e motivar o pessoal com as habilidades que precisa, ao combinar salários do mercado para essas habilidades e aceitando uma descompressão da estrutura salarial ou prémios salariais que são equitativos em relação à comercialização das habilidades e responsabilidades dos funcionários”.

#### **CAPÍTULO IV -METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS**

A realização deste trabalho auxiliou-se em métodos e técnicas aceites em ciências sociais, com maior enfoque para uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa de acordo com Corbin e Strauss (2008:23) se refere “a qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação”. Importa referir que a escolha do método qualitativo deveu-se à natureza do problema. Como se nota, no caso desse trabalho importa fazer um estudo que centrar-se-á na obtenção de elementos que justifiquem a manutenção dos subsídios em espécie na administração pública, em um contexto em que o Estado se comprometeu em introduzir medidas para conter a massa salarial. Portanto, trata-se de dados que têm a ver com processos que são difíceis de extrair ou de descobrir por meio da pesquisa quantitativa.

No entanto, no que concerne ao método de abordagem, empregar-se-á o raciocínio hipotético – Dedutivo, que segundo Marconi e Lakatos (2013:110) 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. Este método, de acordo com Oliveira (2007:51) foi desenvolvido por Karl Popper (1975) a partir da crítica que fez ao método indutivo, por acreditar que a indução não se justifica, visto que as observações de factos isolados devem levar ao infinito, o que não é possível.

Consequentemente, quanto ao método de procedimento optar-se-á pelo monográfico. Este método, de acordo com Yin (1989) citado por Bressan (sd:2) é adequado para responder às questões “como” e “porquê” que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo, e consequentemente úteis para gerarem hipóteses sobre os elementos que contribuem para a manutenção e proliferação de subsídios não monetários na Administração Pública Moçambicana, que entraves a sua existência trazem para verificação das despesas reais com o pessoal e que impacto elas têm no gasto público em Moçambique.

De uma forma geral, a realização do trabalho encontra-se dividida em três fases e com ferramentas diferentes.

Numa primeira fase com o auxílio à pesquisa bibliográfica, buscou-se encontrar discussões teóricas e conceptuais já tornadas públicas que facilitassem a compreensão do tema em pesquisa. Esta pesquisa foi efectuada com base em livros, artigos, e outros documentos encontrados em várias bibliotecas existentes na Cidade de Maputo, e diversos artigos publicados na *internet* que versam sobre reformas na administração pública no geral, e no caso específico sobre as reformas com vista à redução de gastos com pessoal, de forma a fornecer elementos para à operacionalização da pesquisa.

Ainda nesta fase, se recorreu à pesquisa documental. De acordo com Oliveira (2007: 69), a pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, no entanto distingue-se pela natureza das fontes, pois busca informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação. Neste trabalho esta pesquisa foi efectuada recorrendo a documentos oficiais do governo, parceiros internacionais (com destaque para o Fundo Monetário Internacional) publicados ou não, e jornais, que se tornam importantes para a construção e solidificação dos pressupostos do trabalho aqui apresentado. Essencialmente, são documentos que versam sobre a situação das despesas com pessoal na Administração Pública Moçambicana.

A segunda fase consistiu na realização do trabalho de campo. De salientar que nesta fase a unidade de observação foi seleccionada de forma intencional. Neste tipo de amostra não probabilística (denominada de intencional), de acordo com Oliveira (2007:89) “o pesquisador (a) decide analisar um determinado fenómeno sem ter a preocupação de fazer generalizações em relação ao universo da pesquisa”. Recorrendo a Marconi e Lakatos (2012:38) “o pesquisador não se dirige, portanto à “massa”, isto é, a elementos representativos da população em geral, mas àqueles que, segundo seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, exercem as funções de líderes de opinião na comunidade. Pressupõe que estas pessoas, por palavras, ou actuações, tenham a propriedade de influenciar a opinião do demais. Neste caso, se centrará em actores chaves, como gestor da área financeira, do património, gestão de transportes e recursos humanos.

Para a colecta de dados vai se utilizar a técnica de entrevista. De acordo com Oliveira (2007:86) é um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interacção entre pesquisador (a) e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando.

No entanto, Oliveira (2007:86) é taxativa ao referir que é preciso que o entrevistador não interfira nas respostas do entrevistado, limitando-se a ouvir e gravar a fala dele. As suas vantagens, de acordo com Lakatos e Marconi (2012:83) prendem-se pelo facto de poder ser utilizada com todos os segmentos da população, mais flexível (podendo o pesquisador repetir ou esclarecer as perguntas), oferece maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas e dá oportunidade para obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. Como desvantagens, Lakatos e Marconi (2012:83) destacam que se prende ao facto de a possibilidade do entrevistador ser influenciado, consciente ou inconscientemente, pelo questionário, pelo seu aspecto físico, suas atitudes, ideias e opiniões.

“A operacionalização de hipóteses é o processo de derivar previsões a partir de hipóteses, ou seja, representar uma variável teórica através de variável experimental (conhecida em inglês como *surrogate ou proxy*)”<sup>17</sup>.

Para este trabalho a hipótese de pesquisa levantada para responder a pergunta de partida é que os subsídios em espécie prevalecem porque servem alguns interesses de grupos privilegiados que se beneficiam. Em outras palavras, os benefícios em espécie na UEM prevalecem, mesmo em contexto de reforma salarial, porque beneficiam alguns funcionários.

Portanto, para o objecto de estudo, como foi adiantado anteriormente as variáveis são: os subsídios em espécie prevalecem (dependente) e por que servem alguns interesses de grupos privilegiados se beneficiam (independente).

Assim, para operacionalização e conseqüentemente análise das variáveis da hipótese, recorreu-se:

---

<sup>17</sup><http://www.marcoamello.wordpress.com>.

- Ao conceito de remuneração, de Kiragu e Mukandala (2005:1) que define como sendo a compensação que inclui quatro elementos: o salário, os benefícios de aposentação, abonos e os benefícios em espécie;
- As medidas para conter a proliferação de subsídios em espécie, adiantadas tanto por Mutahaba (2009), como por McCourt (2000) para consolidar à remuneração, nomeadamente: a monetarização dos subsídios em espécie, e o seu pagamento acoplado ao salário;
- As explicações do institucionalismo e da teoria político burocrática sobre a manutenção de certas instituições, recorrendo à perspectiva histórica e de escolha racional, a partir das questões: como surgiram as instituições? Que papel desempenham? E porque elas se mantêm em um contexto de reforma salarial? Portanto para este trabalho as instituições são o conjunto que regras, protocolos que regulam a compensação de funcionários da UEM, podendo ser formais, como informais. Neste caso o que se encontra plasmado nas leis (Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado), decretos (Decreto 75/2017 de 27 de Dezembro que aprova medidas de contenção de despesa pública, o Decreto 4/88, o Decreto nº 1/79 de 1 de Fevereiro que aprova o Regulamento Geral de Utilização de Viaturas do Estado e a Política Salarial de Médio Prazo), Diplomas Ministeriais (Diploma Ministerial nº 161/2006 que actualiza o subsídio de combustível e reparação de viaturas de afectação individual) documentos emanados ao nível interno da UEM (Regulamento do Parque Habitacional, a Política Habitacional da UEM, mecanismos informais de atribuição de viaturas de serviço, combustível e manutenção das viaturas de serviço).

Portanto, a partir da definição do conceito de remuneração de Kiragu e Mutahaba (2005), apresentar-se-á um conjunto de balizas para permitir saber junto dos entrevistados, que para além do salário que outros elementos constituem a remuneração dos funcionários da UEM. Pois, tratando-se de uma entidade pública, as relações laborais são reguladas pelo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, que preconiza que além do vencimento, a remuneração do funcionário público é constituída de suplementos (abonos e subsídios atribuídos aos funcionários e agentes do Estado).

Nestes termos, a operacionalização do pacote remuneratório, implica saber que se para além do salário existem outros elementos que constituem este pacote, chamados suplementos na administração pública Moçambicana, e que cada entidade adopta medidas incrementais que se adequem a sua realidade.

Para além da discriminação dos outros constituintes do pacote remuneratório, vai permitir que se enunciem os benefícios em espécie que são atribuídos aos funcionários da UEM, os critérios para sua atribuição e de que rubricas (componentes) são retirados os valores que pagam as despesas decorrentes da sua atribuição?

Por sua vez, a partir das medidas que a literatura, McCourt (2000) e Mutahaba (2009) adianta sobre a contenção das despesas com subsídios em espécie, esperamos junto aos entrevistados que de forma geral identifiquem se a UEM introduziu alguma medida, e se introduziu quais são? Se são da sua iniciativa? Ou fazem parte de um pacote reformatório da administração pública Moçambicana?

Sabe-se que no que concerne a este ponto existem medidas adoptadas pelo Governo Moçambicano para reformar a estrutura de pagamento na AP Moçambicana, como são: A Política Salarial de Médio Prazo aprovada em 2008 pelo Conselho de Ministros, que preconiza a necessidade de simplificar o sistema de remuneração pela incorporação de pagamentos extras e subsídios para o salário base<sup>18</sup>, e as recentes medidas do Governo, que a partir do Decreto nº75/2017 de 27 de Dezembro, estabeleceu mecanismos para uniformizar os procedimentos de instituir limite para as despesas com habitação, subsídio de renda de casa, arrendamento de imóveis, acesso as viaturas, combustíveis e comunicações, mesmo que seja ainda cedo para discutir os aspectos trazidos por este decreto.

A partir das balizas das explicações do institucionalismo (perspectiva histórica e de escolha racional) e do Modelo Político Burocrático. O institucionalismo (perspectiva histórica e de escolha racional) busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, e que ajuda a compreender por que as instituições se mantêm, mesmo em contextos de mudança. Na sua componente racional, compreende-se que os actores

---

<sup>18</sup>A Política Salarial de Médio Prazo não é clara em relação aos subsídios em espécie.

sociais estão mais predispostos a interessar-se pelas vantagens que propiciam as instituições, visto que essa permanência depende das vantagens que a instituição oferece para si. Mesmo que essas vantagens signifiquem resultados sub-óptimos para a colectividade como um todo.

E os institucionalistas históricos consideram que o processo de mudança institucional é um processo complicado, porque as instituições mudam de forma incremental, em vez de forma descontínua, e, além disso, embora as regras formais mudem de um dia para o outro, as restrições informais são muito mais impermeáveis, permitindo que os atores conectem o presente com o passado, portanto, o fenómeno do *path dependence*.

Portanto, o novo institucionalismo vai ser fundamental para compreender as razões da manutenção dos subsídios em espécie, em contexto de redução da massa salarial, tanto a partir da sua componente de escolha racional, para compreender que a manutenção dos mesmos subsídios é resultado dos cálculos que os actores fazem. Em outras palavras, que os funcionários se interessam com os subsídios não monetários porque os beneficiam, em contraposição da reforma salarial.

No caso da perspectiva histórica, é fundamental para compreender a dinâmica histórica de evolução da atribuição de subsídios em espécie, e acima de tudo mesmo aprovadas regras formais, continuam à ser impermeáveis o corte das despesas com benefícios em espécie, ou seja, se a forma como ao longo do tempo foram remunerados os funcionários da UEM contribui para a manutenção da atribuição dos subsídios em espécie e conseqüentemente minimização da implementação de medidas para contenção das despesas com o pessoal.

Por sua vez, à teoria da política burocrática, destaca que burocratas desempenham rotineiramente o papel de políticos, decidindo quem recebe o quê? Ou seja, uma vez que as decisões são tomadas pelo governo, a tarefa de implementar é entregue aos burocratas que também devem tomar decisões sobre medidas específicas à adoptar. Portanto, o Modelo III (burocrático de Allison), explica as acções do governo como o produto da negociação e do compromisso entre os vários elementos organizacionais do poder executivo.



Nestes termos, à teoria política burocrática é fundamental para compreender que os funcionários ao nível da UEM, decidiram manter a atribuição de benefícios em espécie, em um contexto que o Governo Moçambicano aprovou medidas com vista a reformar a estrutura remuneratória da administração pública. Ou seja, permite explicar que os funcionários da UEM decidem quem recebe o quê?

Desta operacionalização enunciam-se questões que possam explicar o surgimento, as razões da manutenção dos benefícios em espécie na UEM. Em outras palavras, levantam-se aos entrevistados questões como: i) Quando e como iniciou-se o pagamento de subsídios em espécie nesta Universidade? Quais os critérios para a atribuição e porque elas se mantêm em um contexto de reforma?

A partir deste ponto espera-se validar ou falsear a nossa hipótese de que os subsídios em espécie se mantêm na UEM porque servem interesses de grupos de funcionários que se beneficiam da sua atribuição.

Desta operacionalização das variáveis da hipótese se desenvolveu um guião de entrevista que utilizou-se na pesquisa de campo.

Desta forma, recorrendo a balizas estabelecidas tanto pela literatura, como por documentos do Governo, buscou-se explicações em torno das razões da manutenção de subsídios em espécie na UEM.

Estas entrevistas foram feitas aos intervenientes/funcionários-chaves no processo de pagamento de gestão de despesas com pessoal, gestão de pessoal e do património na UEM afectos nas seguintes unidades orgânicas: três (2) da Direcção de Finanças (DF), (3) Direcção de Administração de Património e Desenvolvimento Institucional (DAPDI) e três (3) da Direcção de Recursos Humanos (DRH). Em outras palavras, os entrevistados foram escolhidos tendo em atenção aspectos como conhecimento e domínio do assunto. O uso da técnica da entrevista, envolvendo estes actores teve como finalidade colher percepções e atitudes sobre o pagamento de benefícios não monetários na AP Moçambicana (neste caso na UEM), procurando nestes as

razões da sua manutenção, em contexto de redução das despesas com o pessoal na AP Moçambicana.

Junto aos funcionários da DF tentou-se perceber aspectos como: Quanto a despesa com salários equivale em termos percentuais (em relação a despesa geral)? Que Medidas estão a ser adoptadas para conter o crescimento das despesas com o pessoal no geral? Quando estas medidas começaram a ser implementadas? Que rubricas comumente são utilizadas para pagar despesas como consequência da atribuição de benefícios não monetários?

Em relação aos funcionários da DRH procurou-se perceber aspectos como a composição do pacote remuneratório dos funcionários da Universidade Eduardo Mondlane? Quando e como iniciou-se a atribuição de subsídios em espécie na Universidade Eduardo Mondlane?

E para a DAPDI, tratando-se da entidade que gere o património da UEM, onde são retirados os bens e serviços que são atribuídos aos funcionários desta entidade procurou-se perceber: Quais são os critérios utilizados para que um funcionário seja atribuído um determinado benefício em espécie? Existem instrumentos externos e internos a Universidade que regulam a atribuição dos benefícios em espécie? Se sim, quais são? Se não existem, porque continuam sendo atribuídos? Ou porque não a sua legalização?

Finalmente a última fase consistiu na construção da parte prática, onde se confrontou os dados trazidos na literatura com os dados recolhidos no campo de forma a construir um argumento sólido sobre o assunto em debate, validando a hipótese levantada após a revisão da literatura. Em outras palavras, como resultado dos dados colhidos durante a pesquisa (de campo e bibliográfica) apresentaram-se os aspectos que directa ou indirectamente contribuem para a manutenção de subsídios não monetários no pacote remuneratório dos funcionários da UEM.

## **CAPÍTULO V -APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**

Este capítulo é o culminar do trabalho, ou seja, trata-se do capítulo onde se apresenta um breve historial sobre o processo de RSP Moçambicano no geral, e especificamente das reformas introduzidas na estrutura salarial. Além da contextualização do processo de reformas, neste capítulo também se faz uma breve apresentação do nosso campo de estudo (UEM).

Finalmente, se faz uma interpretação e discussão de dados recolhidos no campo de pesquisa.

### **5.1. Breve Visão Global da RSP em Moçambique**

Neste subcapítulo do trabalho apresenta-se um debate em torno do quadro documental primário e discussão teórica sobre a RSP em Moçambique no geral, e especificamente a RS, ou seja, trata-se do enquadramento da nossa discussão no contexto de reformas em Moçambique. Como se denotou, é importante que antes da apresentação de um debate em torno da reforma salarial, enquadrá-la em um contexto mais amplo da reforma do sector público.

Nestes termos, recorrendo à Comissão Interministerial de Reforma do Sector Público (CIRESPP) (2001:6) importa referir que ao se falar da RSP em Moçambique, há que destacar três fases de inflexão, particularmente relevantes para a própria edificação do Estado moçambicano:

*“A primeira (1975), decorrente da luta de libertação, foi a da constituição do novo Estado, optando-se, por razões por demais conhecidas, por um modelo centralizado e centralizador apoiado num partido forte, único e hegemónico”, (CIRESPP, 2001:6).*

Nesta mesma fase, logo após a independência “o país imediatamente enfrentou uma versão extrema dos problemas vividos por outros países africanos recentemente independentes, incluindo a rápida saída dos funcionários públicos mais qualificados (a maioria dos quais eram Portugueses), uma necessidade premente de abordar a exclusão dos moçambicanos da governação do país e generalizado subdesenvolvimento. Estes problemas foram agravados pelo início de um período de guerra civil que iniciou em 1977, e terminou com um Acordo Geral de Paz em 1992”, (SCOTT, MACUANE, SALIMO E ORLOWSKI, 2011:9).

Por sua vez, a *segunda fase* (1986), “inicia com a onda de reformas económicas, revisão profunda do modelo então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) que gerou uma mudança profunda do próprio papel definido para o Estado. Num curto período, o país passou de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada. Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário, gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o Executivo e o Parlamento”, (CIRES, 2001:6). Contudo, mesmo com essas medidas pró – reformatórias, de acordo com Macuane (2006) citado por Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:9) medidas baseadas no *Downsizing* não foram implementadas, em grande parte porque o governo sentiu que o problema da função pública não era o excesso de pessoal e também porque, como o Estado era o principal empregador, a perda de postos de trabalho teria consequências sócio-económicas generalizadas.

A “*terceira fase*, iniciou em 1990, com a aprovação da nova Constituição e consolidação do modelo político e económico assumido. Esta fase, prolonga-se até hoje e pode ser caracterizada como um período de ajustamento do sector público ao modelo político, actualmente vigente visando a sua consolidação e aperfeiçoamento”, (CIRES, 2001:6).

Entretanto, em 2004 com a revisão da Constituição da República de Moçambique dá-se início a uma nova fase da AP, em que na sua actuação dá primazia servir o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, em paralelo o seu artigo 249 estabelece que “os órgãos da AP obedecem à Constituição e a lei, baseado nos princípios de igualdade, imparcialidade, ética e justiça”.

Entretanto, importa referir que ao se analisar as reformas do sector público introduzidas na década de 80, Macuane (2007:87) alerta que as medidas introduzidas neste contexto tiveram como foco questões de estabilidade macroeconómica e fiscal (tais como privatização) e não deram devida atenção aos aspectos relacionados com a eficiência gerencial do sector público.

Contudo, Macuane (2007:88) refere que em um novo contexto, de pluralismo político, encurralado entre pressão dos actores externos e dos moçambicanos por melhores serviços e dada a necessidade de se manter uma dualização política ampla (incluindo o apoio de funcionários públicos) para fins eleitorais, o Governo tinha que encontrar uma estratégia adequada de melhoria do desempenho do sector público, ao mesmo tempo que equilibrava os interesses em conflito, o Governo lança uma Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) em 2001.

Portanto, assiste-se a uma transição para uma abordagem de reforma, com um ímpeto mais para a nova gestão pública, onde a preocupação é modernizar e agilizar a administração pública, com o objectivo de dotar a AP de maior eficácia, de maior eficiência e para reduzir custos.

De acordo com Macuane (2007: 88) a EGRSP em Moçambique era um programa com duração de 10 anos (2001-11) que tinha como objectivo melhorar a prestação do serviço público e facilitar a implementação de políticas de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, foi preconizado que a implementação da EGRSP seria feita em duas fases:

- A primeira fase (2001-2005), refere a CIRES (2001:22) que se destinava a criação de condições básicas para a transformação do sector público, a partir do lançamento de fundamentos de organização, planificação e gestão, assim como devia-se detalhar os instrumentos técnicos necessários ao desenvolvimento da reforma nas fases subsequentes. Essencialmente, como refere Macuane (2007:88) focalizava-se na criação de capacidade institucional para as mudanças no sector público.
- Na segunda fase (2006-2011), o foco de acordo com Macuane (2008:88) estava na melhoria das reformas iniciadas na primeira fase e aprofundar as mudanças estruturais, ou seja, como refere a Autoridade Nacional da Função Pública (2006:7) “com destaque para o desenvolvimento de instituições públicas racionalizadas e integradas prestando serviços de qualidade ao cidadão”.

Entretanto, importa referir que aprovação da EGRSP 2001-2011, é resultado de um diagnóstico efectuado, sobre o ponto de situação do sector público em Moçambique. Este Diagnóstico, recorrendo a Macuane (2006:88), que apresenta uma sùmula, apontou os seguintes aspectos críticos:

- Complexidade excessiva dos procedimentos administrativos que fez com que a administração ficasse mais desligado do cidadão, tornando o acesso aos serviços públicos mais difícil e encorajando a corrupção;
- Insuficiência ou inadequação da definição dos objectivos e funções das organizações do sector público dentro dos órgãos locais;
- Falta de sistema ou processo de formulação de políticas públicas, portanto, não há práticas consolidadas de formulação de políticas públicas;
- Dificuldade de recrutamento e manutenção de pessoal qualificado, o que resulta na fraca competitividade do sector público em relação ao sector privado;
- Os sistemas e mecanismos de gestão e formação de recursos humanos existentes, que eram relativamente recentes e ainda não satisfaziam completamente os objectivos;
- O baixo nível de qualificações do pessoal do sector público (mais de 80% dos funcionários do Estado tinha nível elementar ou básico e 4% tinha formação superior);
- Dificuldade de responsabilizar os funcionários públicos, devido à falta de mecanismos de análise e avaliação do desempenho das organizações públicas;
- Fraca participação da população na governação a nível provincial e distrital, como resultado da não institucionalização das formas de participação e representação das organizações da sociedade civil e do sector público a esses níveis;
- O orçamento do Estado não incorporava todos os fundos utilizados no sector público; por outras palavras, havia proliferação de fundos fora do orçamento (*off-budgets*);
- Grande parte da legislação que rege a gestão financeira do Estado estava desenquadrada ao contexto.

Como resultado do diagnóstico, de acordo com a CIRES (2001:22) os problemas foram agrupados por similaridades verticais, o que deu origem a vertentes que designaram por componentes: Racionalização e Descentralização de estruturas, e processos de prestação de

serviços; Melhoria do Processo de Formulação e Monitoria de Políticas Públicas; Profissionalização dos Funcionários do Sector Público; Melhoria da Gestão das Finanças Públicas e Prestação; Boa Governação e Combate a Corrupção; e se acresce como componente a Gestão do Processo da Reforma.

No entanto, para a coordenação da Reforma, ou seja, para a materialização da componente de Gestão do Processo da Reforma Macuane (2007:88) refere que o Governo criou a CIRES, chefiada pelo Primeiro-ministro, coadjuvado pela Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRES). Entretanto os Ministérios e províncias (Agências de Implementação), também tinham as suas próprias unidades para coordenar a Reforma.

Além de estruturas governamentais, ao processo de reforma do sector público em Moçambique acresce outros actores que desempenharam um papel muito importante, os denominados parceiros internacionais, ou doadores. Os parceiros externos, para além do papel acima enumerado (pressão por melhores serviços), financiaram a reforma, como referem Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:11) que ao longo da década 2001-2010 grande parte deste financiamento foi canalizado através de um fundo comum de vários doadores que apoiou programas de grande escala de reforma do sector público: Programa de Reforma do Sector Público I (2001-2005) e II (2006-2010) e a outra parte do financiamento veio do Banco Mundial.

Mesmo com esse apoio na fase de implementação da EGRSP, no que concerne à avaliação dos resultados da reforma existem divergências nas opiniões dos doadores e o governo, como descreve o debate apresentado por Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:2) que enquanto o governo argumenta que as reformas como análise funcional tiveram um impacto, os doadores queixavam-se do ritmo muito lento das reformas, e que a vontade e o comprometimento do governo com a reforma haviam reduzido. Entretanto, mesmo com essas divergências, os doadores e o governo partilham da ideia de que a EGRSP (2001-2011) era bastante ambiciosa, muito foi tentado por diversas partes do governo em curto espaço de tempo, sérios problemas com a coordenação e a sequência das reformas inter-dependentes, bem como problemas com alta rotatividade de pessoal no âmbito da UTRES, levando à limitações de capacidade. Decorrendo destes problemas assistiu-se um êxodo considerável de doadores para trabalharem na área (RSP).

Entretanto, para dar continuidade do processo de reforma do sector público em Moçambique, na sua 29ª Sessão Ordinária, no dia 14 de Agosto de 2012 o Conselho de Ministros aprovou a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) (2011-2025).

A ERDAP, foi desenvolvida no sentido de concretizar uma visão de uma administração pública centrada no cidadão, promotora do desenvolvimento e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade, e identifica sete objectivos estratégicos a prosseguir pela Administração Pública de Forma transversal e integrada pelos vários sectores, nomeadamente: i) Dotar a Administração Pública de técnicos qualificados; ii) Aproximar a Administração Pública do Cidadão; iii) Melhorar a qualidade dos serviços; iv) Fortalecer a organização da administração pública; v) Promover e disseminar uma cultura e integridade na Administração Pública e na Sociedade; vi) Utilizar as tecnologias de informação e comunicação e a inovação para melhorar a prestação de serviço; e vii) Acompanhar a execução e medir os resultados.

Entretanto, na ERDAP 2011-2025, a componente de reforma da estrutura salarial, enquadra-se no primeiro objectivo, onde destaca que a necessidade de se acelerar à implementação da Política Salarial aprovada em 2008.

## **5.2. A RS na AP Moçambicana**

No contexto da EGRSP (2001-2011), a reforma salarial enquadra-se na componente ou vertente estratégica denominada de Recursos Humanos, ou seja, profissionalização dos funcionários do sector público, cujo objectivo era melhorar o quadro institucional para a gestão de recursos humanos e condições de trabalho, a fim de promover o recrutamento e retenção de pessoal qualificado no sector público. Portanto, falar de reforma salarial é falar de uma componente específica da reforma do sector público.

De salientar, que tal como, o desenho da EGRSP (2001-2011), a RS na administração pública Moçambicana também foi resultado de um conjunto de estudos que de acordo com Francisco, *et al* (2005: v) duas conclusões relevantes emergiram destes diagnósticos:

- Primeiro, o problema da política salarial na administração pública em Moçambique decorre da indefinição de uma visão estratégica, pelo que as medidas foram sendo



sucessivamente adoptadas têm muitas vezes consumido recursos e agravado o panorama geral de falta de motivação, indisciplina e pouca qualificação;

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

Associado a este diagnóstico, podem-se trazer aspectos críticos levantados pela CIRES (2001:11) no quadro EGRSP 2001-2011, que os níveis salariais eram tão baixos em comparação com as organizações internacionais e do sector privado que o recrutamento e retenção foram seriamente prejudicados. Menos de 4% dos funcionários públicos tinham ensino superior, 85% dos quais foram baseados em Maputo, 52% dos funcionários públicos foram consideradas sem as competências e qualificações exigidas para o seu papel.

Por sua vez, o Banco Mundial (2002) citado por Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:30) descrevem que não havia nenhuma política formal de gestão de recursos humanos e a promoção foi desacoplada do desempenho, onde reduzidas nomeações foram feitas depois de um processo competitivo, e as outras feitas com base em relações de família e filiação partidária.

Neste contexto, a partir de uma análise efectuada por Francisco (2007:2) do percurso de decisões em torno de pagamento na administração pública em Moçambique, constatou que, após a independência, concretamente entre o período de 1975-85 a tendência era politicamente racional, e a partir 1985, as decisões tiveram uma orientação politicamente reactiva. Esta mudança, decorre de acordo com Francisco, *et al* (2005:9), da falta de uma visão estratégica do futuro, coerente e que afirme explicitamente como harmonizar a racionalidade técnica com a racionalidade política, em cada etapa do processo de reforma salarial, ou seja, as revisões salariais foram de carácter reactivo, em conformidade com a via politicamente mais tentadora de agradar o maior número de pessoas, negligenciando os funcionários vitais, para posteriormente recorrer a contra medidas contraditórias, numa tentativa de compensação com suplementos, autorizações para a acumulação de actividades e empregos, laxismo nas faltas e desempenho, entre outros aspectos que minam a eficiência e eficácia da Administração Pública Moçambicana.

Decorrendo desta situação, ou seja, da introdução de contra medidas contraditórias, encontra-se uma situação em que a composição da remuneração é desequilibrada, de acordo com Francisco, Fernandes *et al* (2005:14) este fenómeno decorre sobretudo quando os subsídios e benefícios não monetários chegam a ser maiores do que o salário base, e este último continua baixo.

A partir destes problemas, e sob a pressão dos parceiros para a reforma salarial, principalmente do Banco Mundial, no período 2000/2001 à 2008 foram desencadeados vários estudos<sup>19</sup>, com destaque para:

- O iniciado entre 2000-2001 com o apoio do Banco Mundial e da Irlanda, no qual a recomendação do Banco era preparar um documento com opções de reforma salariais e projectar uma matriz de médio prazo para o apoio dos doadores. Entretanto o estudo foi rejeitado pelo Governo de Moçambique, uma vez que se considerou que houve muita ênfase na redução de despesas, (SCOTT, MACUANE, PADIL E ORLOWSKI, 2011:31);
- Em 2001 a UTRESP também encomendou um estudo, e até 2005 pelo menos quatro outros estudos foram elaborados, embora nenhum progresso foi feito para a aprovação ou implementação de uma política salarial de médio prazo, (SCOTT, MACUANE, PADIL E ORLOWSKI, 2011:31);
- Em 2007, em cooperação com o governo da Tanzânia, encorajado pelo Banco Mundial o Governo criou um grupo de trabalho para desenvolver “parâmetros” para a concepção de uma política salarial: a ideia era que o documento a ser produzido claramente devia definir os limites para o que o governo faria, e não faria, em relação a reforma salarial. O Ministro da Função Pública conduziu este processo e trabalhou em estreita colaboração com o grupo de trabalho para assegurar que as considerações políticas estavam representadas, (SCOTT, MACUANE, SALIMO E ORLOWSKI, 2011:31).

---

<sup>19</sup>Mesmo com esses estudos, não se assistia um progresso, essencialmente pela falta de convergência entre as posições dos parceiros e a do governo em relação as medidas a serem adoptadas, principalmente na componente das despesas com pessoal.

Entretanto, de acordo com Scott, Macuane, Salimo, e Orłowski (2011:31,33) como consequência do último estudo, a política salarial foi aprovada pelo governo em 2008, com três objectivos importantes: melhorar a retenção de pessoal qualificado, para simplificar o sistema de remuneração pela incorporação de pagamentos extras e subsídios para o salário base e para atrair pessoal qualificado para lugares no meio rural. A implementação desta política iniciou em 2009, com a introdução das seguintes medidas:

- Descompressão salarial, de acordo com Gobe (2008) citado por Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:31), se deve porque o sistema de remuneração em Moçambique foi altamente comprimido devido às políticas ao longo dos anos que tinha levantado salários de nível mais baixo em um ritmo maior do que os salários de nível superior, ou seja o sistema salarial não dava uma compensação adequada para as competências, a responsabilidade ou experiência comprometendo assim recrutamento e retenção de profissionais qualificados;
- Implementação de um subsídio de localização (entre 30% e 120%, de acordo com a sua formação académica) a partir de 2009 para incentivar os funcionários públicos a trabalhar nos distritos<sup>20</sup>.

No entanto, de acordo com Scott, Macuane, Salimo e Orłowski (2011:33), a implementação e aprovação da política salarial sofreu os seguintes entraves/obstáculos:

- Diferentes expectativas por parte do governo e os doadores. O governo inicialmente viu a reforma como uma oportunidade para aumentar significativamente os salários (World Bank, 2010), enquanto os doadores estavam preocupados com a sustentabilidade da massa salarial: o limiar do Fundo Monetário Internacional para a percentagem do PIB que poderia ser gasto na massa salarial proibia grandes aumentos de salários por razões de estabilidade macro-económica, e do Banco Mundial, um congelamento de recrutamento e posterior privatização de empresas públicas, como a Electricidade de Moçambique e Linhas Aéreas de Moçambique. Em outras palavras, existe falta de alinhamento entre os objectivos do governo e dos parceiros.

---

<sup>20</sup>Decorrente da falta de cabimento orçamental, associada crise económica mundial, em 2010 este subsídio foi congelado, (Scott, Macuane, Salimo e Orłowski, 2011:110).

- Falta de dados disponíveis sobre o tamanho do sector público. Um censo dos funcionários públicos foi realizado em 2007 e foi só então que os dados sobre o número de funcionários públicos se tornaram disponíveis.

Importa referir que o censo de funcionários públicos tornou-se uma prática na AP moçambicana, como refere o Ministério da Administração Estatal (2016:10) que “no âmbito da implementação das políticas governativas concernentes à gestão estratégica de recursos humanos do Estado, o Governo iniciou, em 2008, a edição de Estatísticas de Funcionários e Agentes do Estado, como forma de proporcionar aos governantes, dirigentes, líderes, gestores e profissionais do aparelho do Estado informação estatística sobre os recursos humanos afectos ao aparelho do Estado moçambicano, tendo sido publicadas, desde então, quatro edições nomeadamente, em 2008, 2010, 2012 e 2014”. Em 2016 também foram publicadas estatísticas de funcionários e agentes do Estado de 2015.

A reforma salarial, como componente da Reforma do sector público em Moçambique, se denotou acima que os doadores desempenharam um papel importante na aprovação e implementação da EGRSP 2001-2011, com a política salarial também se assistiu a um entrosamento dos parceiros, com destaque para as instituições do *Bretton Woods* (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional), que concederam apoio tanto, em empréstimos, como com assistência técnica, formação e difusão.

Em um contexto de contenção da despesa pública, dando continuidade ao desenvolvimento de medidas pró reformatórias da estrutura remuneratória da administração pública Moçambicana, o Governo aprovou o decreto nº75/2017 de 27 de Dezembro. De acordo com a nota introdutória do Decreto nº 75/2017 de 27 de Dezembro, o governo pretende uniformizar os procedimentos e instituir limites para as despesas com habitação, subsídio de renda de casa, arrendamento de imóveis, combustíveis e comunicações, clarificar os requisitos de mudança de carreiras e critérios de pagamentos de bónus especial, uniformizar mecanismos de controlo de critérios de pagamento de subsídio de adaptação.

Para o nosso caso de estudo, que a sua análise centra-se na manutenção de subsídios não monetários, a aprovação deste decreto interessa porque:

- Introduziu medidas concernentes à monetarização o direito à habitação para os Dirigentes Superiores do Estado nos seguintes aspectos: o nº 02 do artigo 02 estabelece que “*o subsídio de renda de casa é fixado em 30% sobre o vencimento base do beneficiário*”;

Por sua vez o nº 01 e nº 03 do artigo 3, respectivamente estabeleceram que “*Não é permitido arrendamento de imóveis por conta do Estado*”; e que “*compete aos Ministros que superintendem as áreas das Finanças e das Obras Públicas e Habitação fixar o valor máximo de renda mensal por província, a pagar pelo Estado, que não deve ultrapassar o montante de 120.0000,00 MT*”.

Finalmente, estabelece na alínea a) do artigo 04 que “*por diploma conjunto, os Ministros que superintendem as áreas das Finanças e das Obras Públicas e Habitação, definem os montantes e os critérios à observar na manutenção e apetrechamento de residências oficiais ou de funções, cuja responsabilidade é do Estado*”.

- Introdução de medidas para consolidação a monetarização do direito à combustível para as viaturas de afectação individual: na alínea a) e b) do nº01 do artigo 9 estabeleceu que “*5 mil meticais mensais para os Dirigentes Superiores, Titulares de Cargos Governativo (...)*” e “*2 mil mensais para os demais beneficiários deste direito*”; e
- Medidas para consolidar à monetarização do direito à comunicações: no nº 01 do artigo 15 estabeleceu que “*os limites das despesas com o uso de serviços de comunicações de voz de dados, pagos pelo Estado, não devem ultrapassar o montante de 10 mil meticais mensais para os Dirigentes superiores (...)*” e no nº 02 estabeleceu que para “*os demais beneficiários deste direito, mantêm-se os valores actualmente aplicáveis, mil meticais e setecentos meticais*”.

Da apresentação acima, constata-se que o processo de reforma do sector público em Moçambique com um ímpeto mais para a nova gestão pública, é recente. Em outras palavras só depois de 31 anos de independência nacional e quase três décadas depois de ao nível global terem-se iniciado reformas cujo à preocupação é modernizar e agilizar a administração pública, com o objectivo de dotar a administração pública de maior eficácia, de maior eficiência e para reduzir custos, Moçambique introduziu a sua reforma.

A introdução dessa reforma é marcada pela aprovação da EGRSP 2001-2011. E para o caso da área do nosso debate (reforma do pacote reformatório) a EGRSP incluía uma componente Recursos Humanos, ou seja, profissionalização dos funcionários do sector público, cujo objectivo era melhorar o quadro institucional para a gestão de recursos humanos e condições de trabalho.

Entretanto, também se constatou que a Reforma do pacote remuneratório na função pública em Moçambique é ainda mais recente, pois só em 2008 é que o Governo aprovou uma política salarial, focalizada na descompressão salarial e na implementação do subsídio de localização, e pouco falou da necessidade de se conter à proliferação de subsídios não monetários.

Contudo, mais recentemente (2017) devido à crise financeira, caracterizada pelo défice orçamental, o governo introduziu medidas com vista a conter o crescimento da despesa pública. Dentre essas medidas, encontram-se as concernentes à monetarização de alguns benefícios em espécie, tais como: o de combustível, o de habitação, o de comunicação e o de direito a automóvel (inclusive a sua manutenção). É neste contexto, que o debate trazido neste trabalho se enquadra.

### **5.3. Caracterização da UEM**

A Universidade Eduardo Mondlane foi fundada no dia 21 de Agosto de 1962, pelo Decreto-Lei nº. 44530, sob a designação de Sociedade de Estudos Gerais Universitários de Moçambique<sup>21</sup>, com o objectivo de dar uma formação pública, em vários cursos e disciplinas<sup>22</sup>.

De acordo com o Decreto nº 12/95 de 25 de Abril, a Sociedade de Estudos Gerais sofreu uma transformação através do Decreto-Lei nº 48792, de 23 de Dezembro de 1968, sendo elevada para a categoria de Universidade, adoptando a designação de Universidade de Lourenço Marques.

Contudo como consequência da independência nacional de Moçambique, “à 1 de Maio de 1976, o Presidente Samora Moisés Machel atribui a esta instituição o nome de Universidade Eduardo

---

<sup>21</sup>Retirado de <http://www.uem.mz/index.php/sobre-a-uem> no dia 23 de Janeiro de 2017 pelas 14 horas.

<sup>22</sup>Decreto nº 12/95 de 25 de Abril.

Mondlane, em homenagem ao relevante papel histórico representado pelo Doutor Eduardo Chivambo Mondlane”<sup>23</sup>.

A Universidade Eduardo Mondlane, de acordo com o artigo, do Decreto nº12/95 de 25 de Abril que aprova os seus Estatutos, é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e goza de autonomia científica, pedagógica e administrativa.

O mesmo decreto no seu artigo 4 estabelece que são objectivos gerais da UEM: a formação superior, a investigação e a extensão. No entanto a **visão** actual desta entidade é ser uma universidade de referência nacional, regional e internacional na produção e disseminação do conhecimento científico e na inovação, destacando a investigação como alicerce dos processos de ensino-aprendizagem e extensão.

Por sua vez, a sua **missão** é produzir e disseminar o conhecimento científico e promover a inovação através da investigação como fundamento dos processos de ensino-aprendizagem e extensão, educando as gerações com valores humanísticos de modo a enfrentarem os desafios contemporâneos em prol do desenvolvimento da sociedade. E preza os seguintes **valores**: Liberdade Académica; Autonomia Institucional; Colegialidade; Engajamento Social e Comunitário; Indagação Independente e Confiança; Compromisso Nacional e Internacional; Ética e Deontologia Profissional; Criatividade; Internacionalização; e Unidade na Diversidade e Inclusividade<sup>24</sup>.

Esta entidade funciona nas províncias da Cidade de Maputo, Gaza, Inhambane, Zambézia e através do ensino à distância, em todo o País e no estrangeiro. Entretanto, a UEM é constituída por quatro tiposde unidades orgânicas:

- a) Unidades Académicas: Faculdades, Escolas Superiores e Institutos Superiores.
- b) Unidades Especiais: Centros Universitários, Arquivo Histórico de Moçambique, Museus, serviços de acção social, Fundações, serviços de Documentação.

---

<sup>23</sup>Retirado de <http://www.uem.mz/index.php/sobre-a-uem> no dia 23 de Janeiro de 2017 pelas 14 horas.

<sup>24</sup><http://www.uem.mz/index.php/sobre-a-uem/visao-missao-valores>.

- c) Unidades Administrativas: Direcção de Recursos Humanos, Direcção de Finanças, Direcção dos Serviços Sociais, Direcção de Administração do Campus Universitário, Direcção de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional, Direcção de Infra-estruturas e Manutenção, Direcção de Imprensa Universitária, Gabinete de Auditoria Interna e Direcção de Logística e Aprovisionamento.

Para o nosso debate, interessam as unidades administrativas que são responsáveis por administrar os recursos (Financeiros, Humanos e dos Bens móveis e imóveis) da UEM, com destaque para a Direcção de Finanças (DF), Direcção de Administração de Património e Desenvolvimento Institucional (DAPDI) e a Direcção de Recursos Humanos (DRH). Portanto, são as unidades que directamente gerem a atribuição dos subsídios em espécie.

A DF é um órgão de administração de recursos da UEM, e tem como principais objectivos<sup>25</sup>:

- Fornecer serviços financeiros de excelência, de uma maneira eficiente e eficaz em favor da missão e visão da UEM;
- Assegurar, que os serviços fornecidos identifiquem e satisfaçam as necessidades relevantes da comunidade universitária e outros parceiros envolvidos dentro da estrutura das directrizes financeiras, serviços e planos, e as várias políticas e procedimentos da Direcção de Finanças;
- Monitorar e rever criticamente os serviços fornecidos aos órgãos dentro da Universidade, com objectivo de assegurar a eficiência dos serviços fornecidos, e desenvolver estes serviços em parceria com a comunidade universitária e outros intervenientes da UEM;
- Mobilizar (trazer para a UEM) os fundos orçamentados para a instituição, os quais provêm de quatro tipos de fontes: i) Orçamento do Estado; ii) Doações; iii) crédito; e iv) Receitas Próprias.
- Garantir à correcta planificação de actividades, tomando em consideração os recursos passíveis de mobilização, assegurando a estabilidade e o fortalecimento da condição financeira da UEM;

---

<sup>25</sup><http://www.financas.uem.mz>.



- Assegurar a preparação e implementação das políticas de natureza financeira, e garantir que todos os aspectos de actividades diárias das unidades orgânicas, estejam em linha com as políticas e procedimentos estabelecidos;
- Fornecer informação actualizada de gestão financeira, e aconselhar os parceiros e a comunidade universitária, sobre as implicações financeiras das decisões políticas internas e externas relevantes à UEM;
- Ajudar no estabelecimento e implementação de padrões de administração financeira e controlo para a universidade, e assegurar que directrizes financeiras apropriadas, políticas e procedimentos sejam postos em prática e disseminados dentro da Universidade;
- Reduzir a complexidade e simplificar as normas e procedimentos na medida do possível;
- Assegurar que os funcionários ou elementos da direcção de finanças mantenham uma consciência ampla sobre directrizes de gestão financeira nas instituições de ensino superior.

À DRH<sup>26</sup> cabe à implementação e elaboração de princípios e políticas de administração de recursos humanos da UEM. Neste sentido, compete a este órgão assessorar a Direcção máxima da UEM, e as suas unidades orgânicas na gestão de recursos humanos, e agir como facilitador no desenvolvimento dos serviços e processos administrativos, de forma a criar um ambiente de trabalho que valorize a instituição e seus funcionários.

Cabe ainda, ainda, a DRH, realizar os processos de recrutamento, selecção e contratação de quadros (Corpo Docente - CD e CTA), conforme as necessidades da UEM e promover políticas de retenção e desenvolvimento de quadros.

Finalmente, à DAPDI tem “como objectivo coordenar a implementação da gestão do património, da protecção de pessoas e bens, do parque habitacional e transporte colectivo da UEM, através de providências que se integram com as diferentes unidades e órgãos, de forma a estimular a melhoria de processos de ensino e aprendizagem, investigação, extensão e a assegurar o

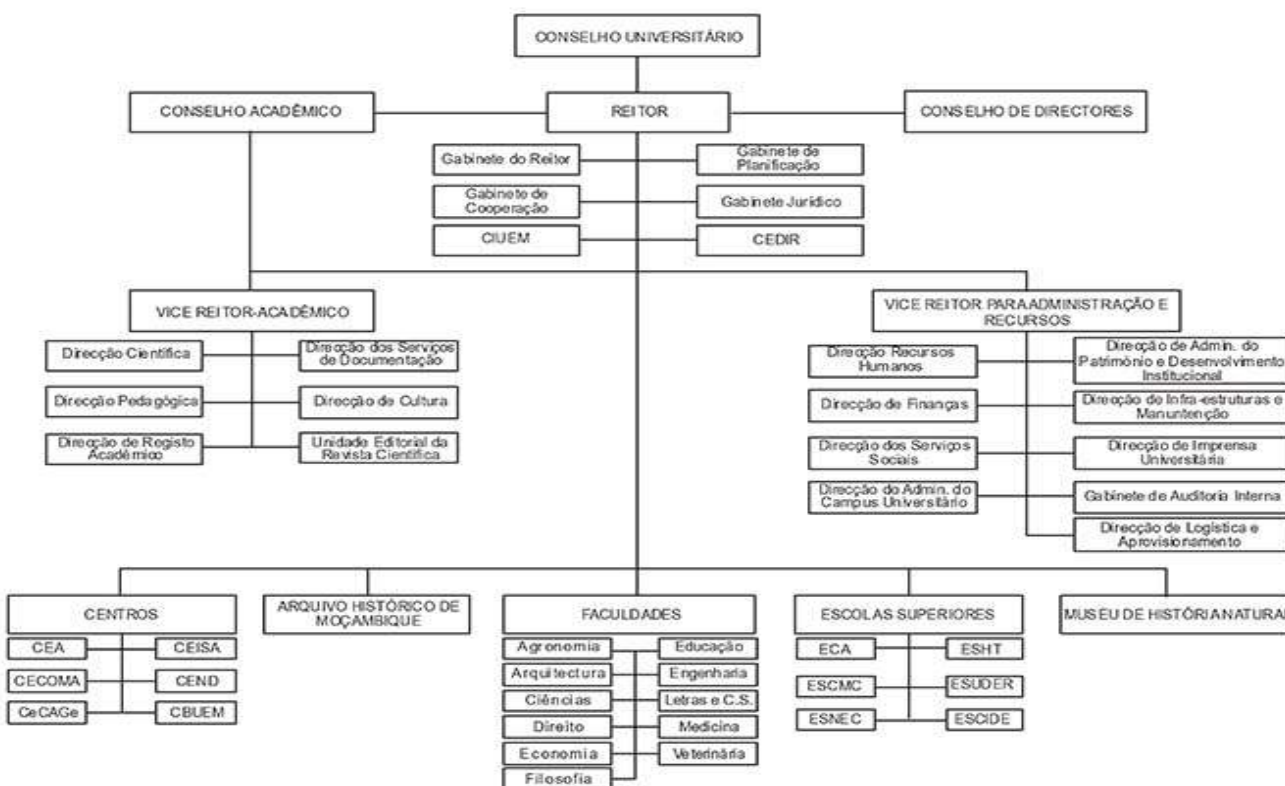
---

<sup>26</sup><http://www.uem.mz/index.php>, no dia 11 de Fevereiro de 2018.

atendimento de requisitos legais, contribuindo para a organização interna dos seus órgãos e crescimento da sua capacidade de gestão das actividades fins<sup>27</sup>.

De modo a melhor compreender a estrutura da UEM, de seguida apresenta-se o seu organigrama:

**2. Organigrama da Universidade Eduardo Mondlane<sup>1</sup>**



<sup>1</sup>Em conformidade com o Modelo Geral de Organização Estrutural e Funcional da Universidade Eduardo Mondlane, aprovado a título referencial, pela Deliberação N.º 20/CUN/2005, de 15 de Dezembro.

**Figura 1- Organigrama da UEM<sup>28</sup>**

<sup>27</sup>Artigo nº 1 do Regulamento Interno de Organização, Competências e Funcionamento da Direcção do Património e Desenvolvimento Institucional (não publicado).

<sup>28</sup><http://www.uem.mz/index.php>.

#### **5.4. Análise e Interpretação de Dados**

Após a caracterização da UEM, passemos em seguida discutir a manutenção de subsídios não monetários ao nível desta entidade. Em outras palavras, nesta parte do trabalho apresenta-se uma discussão em torno dos seguintes aspectos:

- Composição da remuneração dos Funcionários da UEM;
- Benefícios em Espécie: Surgimento, Composição e Critérios de Atribuição;
- Razões da Existência e Manutenção de Subsídios em Espécie.

Portanto, como referem Lakatos e Marconi (2013:137) a interpretação dos resultados trata-se da parte mais importante do trabalho, pois é aqui que são transcritos os resultados, agora sob as formas de evidências para a confirmação ou a refutação das hipóteses.

##### **5.4.1 A Remuneração dos Funcionários da UEM**

Tratando-se de uma entidade pública a remuneração dos funcionários e agentes da UEM, como estabelecido no artigo 53 da Lei n°10/2017 de 1 de Agosto é constituída por vencimento e suplementos.

Nestes termos, recorrendo ao n°01 do artigo n° 54 da Lei n°10/2017 de 1 de Agosto, o vencimento constitui a retribuição ao funcionário do Estado de acordo com a sua carreira, categoria ou função, como contrapartida prestado ao Estado e consiste numa determinada quantia em dinheiro paga em período e local certos. Ao nível da UEM são atribuídos os seguintes vencimentos<sup>29</sup>:

- Vencimento-Base de Pessoal do quadro;
- Vencimento-Base de Pessoal Fora do Quadro;
- Vencimento por Lecionamento em tempo Parcial;
- Vencimento-Base de Pessoal Estrangeiro;
- Vencimento-Base de Pessoal aguardando aposentação;

---

<sup>29</sup>Informação Obtida nas Entrevistas

Por sua vez, o n°03 do mesmo artigo refere que constituem suplementos ao vencimento os abonos e subsídios atribuídos ao funcionário e agente do Estado, de carácter permanente ou não.

Importa referir que ao nível da UEM<sup>30</sup>, os suplementos que são atribuídos aos funcionários são os seguintes:

- Abonos: Gratificação de Vencimento Excepcional, Gratificação de Vencimento por substituição de funções, Complemento por diminuição de vencimento, compensação salarial do Vencimento – Base de Pessoal do quadro, compensação salarial do vencimento-Base de Pessoal Fora do quadro, compensação salarial do vencimento base de pessoal estrangeiro, compensação salarial do vencimento – base do pessoal aguardando aposentação, bónus especial, gratificação de chefia e Décimo Terceiro Vencimento; e
- Subsídios: são atribuídos em valores monetários e em espécie. No caso de subsídios monetários são comumente atribuídos o de exclusividade, de comunicação, de combustível e manutenção de viatura, de investigação, por falhas, por tarefa, de risco, Especial, de Assistência Especial, de Localização, de apoio a investigação de turno de renda de casa, suplemento de vencimento, de horas extraordinárias e gratificação por tarefa. No caso dos subsídios não monetários, na sua globalidade, são atribuídos aos funcionários e agentes da UEM: o acesso a viatura e sua manutenção, a habitação, combustível, transporte colectivo, etc.

Tratando-se de um trabalho que versa sobre a manutenção de subsídios não monetários em contexto de redução da massa salarial na UEM, importa trazer uma discussão em torno de aspectos que incluem: o seu surgimento/início da sua atribuição; critérios para atribuição, caracterização dos mesmos.

---

<sup>30</sup>Informação obtida nas entrevistas

#### **5.4.2. Principais subsídios não Monetários atribuídos na UEM**

Ao se tratar de subsídios não monetários na Administração Pública Moçambicana, a legislação é vaga, o que permite várias interpretações, por exemplo no seu artigo 32, o Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado aprovado pela Lei nº10/2017 de 1 de Agosto no que se refere ao Direito a Habitação/do Estado estabelece que “ por Diploma a aprovar pelos Ministros que superintendem as áreas da função pública, finanças e obras públicas e habitação, serão definidas as funções cujo exercício deve consignar o direito de ocupação de habitação do Estado, bem como as condições de utilização”, o mesmo acontece com as viaturas de afectação individual, o número 2 do artigo 33 estabelece que “as funções cujo exercício deve consignar o direito a viatura de afectação individual são fixados em diploma específico”.

Esta forma como a legislação se apresenta, permite que ao nível da Administração Pública, cada unidade adequue de acordo com a sua realidade e interesses dos vários intervenientes. Neste contexto, ao nível da UEM os principais subsídios não monetários comumente atribuídos aos funcionários são: Direito a abastecimento de Combustível, acesso a habitação e acesso a viatura e sua manutenção, direito a transporte colectivo<sup>31</sup>.

Abaixo são caracterizadas cada um desses subsídios, em aspectos como natureza, sua formalidade ou informalidade, surgimento.

##### **i) Acesso a Habitação**

“AUEM tem tradição de atribuir habitação aos funcionários e aos docentes estrangeiros à medida da disponibilidade e recursos”<sup>32</sup>.

A criação de condições para habitação para os funcionários da UEM, é efectuada pelos seguintes mecanismos (Política Habitacional da UEM, 2013):

---

<sup>31</sup>Dado colhido durante as entrevistas efectuadas aos grupos focais.

<sup>32</sup>Política Habitacional da UEM, Direcção de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional da UEM (Não Publicado), 2013.

- Atribuição de habitação, aos funcionários com elevado desempenho que estejam afectos a tempo inteiro e que sejam efectivamente do quadro, e só em casos excepcionais, e devidamente autorizado em despacho do Magnífico Reitor, pode ser alargado para aqueles funcionários que não estejam a trabalhar a tempo inteiro e não sejam efectivamente, do quadro. A renda média por apartamento ocupado é de 400 meticaís. Portanto trata-se de rendas subsidiadas.
- Apoio aos funcionários que tenham terrenos próprios e que necessitem de apoio na construção das suas casas. Está previsto, que o apoio será fornecido, sempre que possível por via de materiais de construção ou de serviços a um custo subsidiado, sem qualquer margem de lucro, sujeito às condições locais disponíveis de mercado;
- Facilitar o acesso ao crédito bonificado, através da assinatura pela UEM de protocolos com os bancos comerciais, para que os seus funcionários tenham acesso ao crédito a taxas de juros relativamente mais baixas.

Importa referir que quando se trata do acesso à habitação, o Regulamento do Parque Habitacional da UEM, DAPDI da UEM, conjugado com a Política Habitacional da UEM subdivide em duas classes: a) Classe A, tem-se atribuído aos jovens funcionários de elevado talento e potencial, para ocupação temporária, num período máximo de cinco anos; b) Classe B, à habitação concedida aos docentes e investigadores convidados, para ocupação temporária, num período máximo até dois anos, não renovável, sendo que o privilégio é de actividades de curto prazo; e c) Classe C, à habitação para funcionário do quadro, com contrato de arrendamento feito por cinco anos renováveis, sujeito a um bom desempenho do contrato de arrendamento, do regulamento do Parque Habitacional e do código de conduta do condomínio ou da Comissão de Moradores e ao bom desempenho profissional.

Para o caso do apoio aos funcionários que necessitem de apoio da construção de suas casas, é enquadrado na classe F.

Entretanto, de acordo com o artigo 21 do Regulamento do Parque Habitacional da UEM (2014), “as despesas de serviços, de conservação, e as relativas, são da responsabilidade da UEM”, e aos

inquilinos segundo o número 1, do artigo 19 do mesmo regulamento cabe efectuar pagamentos dos encargos decorrentes da utilização da fracção autónoma, nomeadamente: renda, água, luz, telefone, internet, gás, etc.,

De salientar, que o financiamento da construção e manutenção das casas/habitações afecto aos funcionários da UEM tem como fonte de recurso o Orçamento do Estado, na componente de Investimento Interno, ou seja, receitas fiscais que são direccionadas para actividades ligadas ao desenvolvimento de infra-estruturas e futuramente pelo Subsistema de Habitação de mercado<sup>33</sup>.

## **ii) Direito a Combustível e Manutenção de Viatura**

Ao nível da UEM existe uma prática em que as viaturas de serviço são afectas a um particular (Director, Director-Adjunto, Chefe de Departamento e outros funcionários) são abastecidas e custeadas quaisquer despesas de manutenção.

Em outras palavras diferentemente, do acesso à habitação, o abastecimento de combustível é feito de acordo com termos informais fixados em cada Unidade Orgânica. A gestão de Combustível ao nível da UEM, é feita pela DAPDI, que atribui uma quota mensal a cada unidade orgânica.

Importa referir, que este combustível é atribuído para o abastecimento de carros que são usados para as actividades de expediente, uma vez que os Directores e Chefes de Departamento são abonados um subsídio mensal de combustível e manutenção de viatura (em valores monetários).

Entretanto, durante as entrevistas os colaboradores da DAPDI referiram que “que directores das Unidades Orgânicas, seus adjuntos e chefes de departamento da UEM (os gestores seniores/órgãos máximos dessas entidades) se apropriam do combustível e fazem o seu uso para actividades que não estão directamente relacionadas com o expediente”.

---

<sup>33</sup>De acordo com a Política Habitacional da UEM (2013:2) refere que o Sistema Habitacional da UEM se encontra dividido em dois subsistemas: 1) Habitação Social; e 2) Habitação de Mercado para sustentação financeira da habitação como função social.

Entretanto, uma prática que contraria o que se encontra regulamentado ao nível da Administração Pública Moçambicana, no geral existe um subsídio de combustível, manutenção e reparação de viaturas de afectação individual, atribuído em valor monetário. A atribuição deste subsídio é regulamentada pelo Diploma Ministerial nº161/2006, de 25 de Outubro que no seu artigo 1 estabelece que “é fixado em 2.000 MT/mês o subsídio de combustível, manutenção e reparação de viaturas”.

De acordo, com o nº2, do artigo 2, do Decreto nº4/88, de 08 de Abril “o estabelecimento do subsídio no número anterior exonera o Estado da obrigação do fornecimento do combustível e do custeamento de quaisquer despesas de reparação ou manutenção da viatura e a sua atribuição será extensiva aos casos dos funcionários com direito a fazerem-se deslocar em viatura de serviço que usam, no exercício de suas funções, viatura de sua propriedade”.

A aceção acima também é trazida no artigo 2, do Diploma Ministerial nº161/2006 de 25 de Outubro que refere que “é vedado o pagamento de combustível, lubrificantes ou manutenção da viatura de afectação individual fora do limite e modalidade previstos no presente diploma, sendo responsabilizado o respectivo ordenador de despesa pela falta de cumprimento desta norma”.

Portanto, esta prática permanece desde os tempos em que “cabia ao Estado o fornecimento de combustível e do custeamento de quaisquer despesas do tipo de viatura das necessidades de serviço, bem como o custeamento das despesas de manutenção e reparação correntes, ou seja, o arraigamento em estruturas normativas que os beneficiam estão a dificultar o abandono do benefício em espécie. Portanto, recorrendo à perspectiva “cultural” de acordo com Hall e Taylor (2003:197) o comportamento humano é estratégico, ou seja, racional e orientado para fins, e os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos conhecidos para atingir seus objectivos. Em outras palavras, beneficiários deste subsídio preferem que ele se mantém, mesmo revogado, pois permite que eles atingem seus objectivos, que é abastecer e reparar os carros que lhe foram atribuídos. Esta situação levou à um dos entrevistados a expressar o seguinte:



“Os Directores, Directores Adjuntos e Chefes de Departamento são abonados mensalmente o subsídio de combustível e reparação de viaturas, como estabelecido por lei. Entretanto, através de mecanismos de cada unidade orgânica são abonados combustível, que a DAPDI atribui para as actividades rotineiras (expediente) a cada uma delas. Pode-se dizer que os referidos dirigentes utilizam o combustível que de antemão é atribuído para abastecer os carros que são utilizados para o expediente da unidade”.

### iii) **Acesso à Viatura de Afectação Individual**

Tal como acontece, com o acesso ao abastecimento de combustível, o acesso à viatura por particulares (Director, Director-Adjunto, Chefe de Departamento e outros funcionários) não se encontra regulamentado ao nível da UEM.

Entretanto, ao nível da AP, o acesso à viatura de afectação individual encontra-se regulamentada pelo Decreto nº1/79 de 1 de Fevereiro. Como se denota é um decreto que aprova o Regulamento Geral de Utilização de Viaturas do Estado.

De acordo com o artigo 5, deste decreto as viaturas do Estado classificam-se em: a) Viatura de Afectação Individual; b) Viatura Protocolar; e c) Viatura de Serviço. As viaturas de afectação individual, segundo o nº 1 do artigo 6, deste regulamento “são as que se destinam ao uso das entidades nomeadas pelo Presidente da República, e ainda a: Secretários Gerais dos Ministérios; Membros do Conselho Provincial; Presidentes dos Conselhos Executivos de Cidade; e Administradores de Distrito”. Neste caso, apenas os Reitor e os Vice-Reitores têm acesso as viaturas de Afectação Individual, pois são as únicas entidades da UEM, nomeadas pelo Presidente da República.

Por sua vez, o nº2 do mesmo artigo refere que as viaturas protocolares “são as que se destinam ao transporte de individualidades estrangeiras em visita oficial ao país, ou de responsáveis nacionais referidos no nº1 quando em deslocação no País”. Finalmente trata-se de viaturas de serviço segundo a alínea a) do nº3 “as que são destinadas ao transporte de trabalhadores do

Estado em serviço ou a executar tarefas específicas no sector a que estão afectas”; e o alínea b) refere que “têm direito a se fazerem transportar de e para o local de serviço e quando em missão, em viaturas de serviço, os seguintes elementos: os Directores Nacionais e Adjuntos; Os Directores de Serviços Nacionais; Directores Provinciais; Administradores de Localidade; e o Director de Empresa Estatal.

Importa referir que no que se refere as viaturas de serviço, o decreto nº1/1979 de 1 de Fevereiro existem um conjunto de normas que norteiam a sua utilização, nomeadamente:

- “As Viaturas de serviço circulam quando e apenas em serviço do Estado, não podendo ser utilizadas para outros fins”, (artigo 7);
- “As Viaturas de Serviço poderão circular dentro do seguinte horário: a) Todos os dias úteis das 05:00 horas até 20:00 horas; e b) Aos sábados das 05:00 horas até 14:00 horas”;
- “Qualquer excepção referente ao horário estabelecido, deve ser comprovada através de documento entregue ao condutor da viatura passado pelo responsável do serviço ou empresa. O documento deve mencionar o motivo da circulação da viatura dentro daquele período”.

No que concerne à UEM, os Directores das Unidades Orgânicas e alguns adjuntos e chefes de Departamento têm acesso à viatura institucional. Entretanto essas viaturas em muitas das situações, são atribuídas para as actividades de expediente das Unidades Orgânicas, e os directores se apoderam como se tratassem de viaturas particulares. Esta situação faz com que as viaturas para actividades de expediente sejam reduzidas. Durante as entrevistas, um dos interlocutores referiu que:

*“ O uso pelos dirigentes das viaturas alocadas as unidades orgânicas para as actividades de expediente, faz com que algumas destas direcções, faculdades ou escolas (...) se socorram de viaturas de seus funcionários para permitir que as actividades sejam realizadas. Como condição a referida unidade orgânica abastece a viatura do funcionário (...) e alguns casos se socorrem das viaturas existentes em outras unidades”.*

A aquisição das viaturas pelas Unidades Orgânicas da UEM é feita por três vias: i) Via Direcção de Património e Desenvolvimento Institucional, via Orçamento do Estado e Parceiros

Estratégicos da UEM adquirem-se e atribui-se as diversas unidades orgânicas; ii) Via projectos de parceiros existentes em cada unidade orgânica se adquire viaturas para a respectiva unidade; e iii) Via receitas próprias, as unidades orgânicas adquirem viaturas.

Importa referir que a justificação, por trás da aquisição dessas viaturas é que elas vão servir actividades normais de expediente, e não para atribuição de directores das Unidades. Como se trata de viaturas registadas em nome da UEM, a sua manutenção (reparação, pagamento de taxas de radiodifusão, manifesto e de inspecção periódica) é responsabilidade da própria UEM, actividade sobre Coordenação da DAPDI, que de acordo com a alínea i) do artigo 17 do Regulamento Interno da Mesma unidade é responsabilidade “assegurar a prestação de serviços de manutenção técnica, ao nível da UEM e para terceiros, de acordo com as políticas estabelecidas”.

#### **iv) Transporte Colectivo**

Os funcionários afectos à UEM, gozam do direito de transporte colectivo, de ida e regresso ao serviço. A gestão do transporte colectivo encontra-se sob a responsabilidade da Direcção de Património e Desenvolvimento Institucional. O sistema de transporte colectivo funciona por rotas e o seu acesso é para todos os funcionários da UEM, e é fornecido gratuitamente.

Após a apresentação desta secção, denota-se que ao nível da UEM, o pacote remuneratório, à semelhança das outras entidades públicas Moçambicanas é constituído pelo Vencimento e suplementos. Os suplementos nesta entidade podem ser monetários como não monetários. Os subsídios não monetários comumente atribuídos são o Direito à Habitação, o acesso à viatura de afectação individual e sua manutenção, o acesso a combustível e transporte colectivo. Dentre estes subsídios, apenas o acesso à habitação encontra-se regulamentado ao nível da UEM, e os restantes são atribuídos recorrendo a códigos/ regras aprovadas tanto pelo Governo e pela Assembleia da República e adequadas a códigos de conduta informais adoptadas pela UEM.

E acima de tudo, constata-se que estes subsídios são financiados por rubricas que não estão estritamente ligadas à despesas com o pessoal, mas com de Bens e Serviços e de investimento. A situação torna-se mais visível quando o combustível adquirido para as actividades normais de financiamento das unidades orgânicas, é utilizado pelo Director da referida unidade para fins que não estão ligados a unidade, mais para abastecer a viatura de serviço, que ele usa como se tratasse de uma viatura de afectação individual. Como referido no trecho de entrevista apresentado aquando do debate em torno do subsídio de combustível e manutenção de viaturas, contrariando ao estabelecido no artigo 2, do Diploma Ministerial nº161/2006 de 25 de Outubro que refere que “é vedado o pagamento de combustível, lubrificantes ou manutenção da viatura de afectação individual fora do limite e modalidade previstos no presente diploma, sendo responsabilizado o respectivo ordenador de despesa pela falta de cumprimento desta norma”.

A manutenção e construção do parque habitacional são da responsabilidade da UEM, através de Orçamento atribuído para actividades de investimento e para aquisição de bens e serviços para o normal funcionamento da entidade.

Situação que a literatura já chama atenção, com destaque para Clements *et al* (2010:3) que ao enumerar as questões à ter em conta na avaliação da compensação dos funcionários públicos, nos remete a necessidade de olhar para as compensações para os funcionários não capturados nas rubricas de salários e vencimentos, os designados subsídios não monetários, que podem ser classificados em bens e serviços, os pagamentos efectuados aos contratados para projectos de investimento público (particularmente financiados por doadores), e são registados nas despesas de capital, classificação de despesas de trabalhos temporários em bens e serviços”.

Portanto, como refere McCourt (2000:12) trata-se de sistemas de remuneração opacos. Esta opacidade ao nível da UEM faz com que seja possível que o Orçamento previsto para actividades de apoio administrativo e académicas seja usado para aquisição de bens e serviços para remunerar uma camada de funcionários, como é o caso de combustível adquirido para actividades de expediente, que depois é aplicado em viaturas de afectação individual. Esta opacidade é agravada, em alguns casos quando instrumentos que regulam a sua atribuição são datados dos anos 70 e 80 do século XX, e não se adequam a realidade actual do país, como o caso específico do instrumento que regula a utilização de viaturas do Estado, que data de 1979.

Portanto, trata-se também de uma orientação politicamente reactiva, segundo Kiragu e Mutahaba (2005) acontece quando decisões sobre política salarial prevalecem em situações em que não existe estratégia e política consistente, e é caracterizada por decisões baseadas em políticas de conveniência, tais como ajustes salariais *ad hoc* e selectivos, geralmente a favor de grupos de funcionários mais poderosos ou influentes politicamente. Como denotam os dados apresentados nas entrevistas ao nível da UEM os grupos que se privilegiam dos subsídios não monetários são grupos poderosos, como directores, directores adjuntos e chefes de departamento, no caso do acesso a viatura e abastecimento de combustível. Esta situação ainda é vista quando se fala do acesso ao direito de habitação, como se referiu acima que via uma decisão política de conveniência, como o exemplo da Política Habitacional da UEM de 2013, ao elencar os colaboradores com direito à habitação, surge porque o Estado não ser capaz de proporcionar salários competitivos.

A literatura destaca que estes ajustes costumam assumir a forma de subsídios e benefícios em espécie e em casos raros eles podem assumir a forma de introdução de novos salários para o grupo de funcionários seleccionados.

Portanto, trata-se de atribuir benefícios para uma classe de funcionários da função pública Moçambicana, e no caso específico da UEM, usando medidas *ad hoc*, e não de forma técnica e racional, com atribuição de habitação à um grupo de funcionários, o abastecimento de combustível e manutenção de viaturas de serviço afectadas aos Directores de Unidades Orgânicas, Directores Adjuntos e alguns chefes de departamento, como referem os entrevistados e os dados colhidos acima. No caso, utilizando o critério de equiparação, que consiste de forma informal, atribuir aos seus funcionários carros de serviço, de acordo com escalão fixado nos decretos que estabelecem os beneficiários de viatura por serviço.

#### **5.4.3 Razões da existência e Manutenção de Subsídios não monetários ao nível da UEM**

Os diversos intervenientes, ou seja, os entrevistados no presente trabalho são consensuais nas explicações em torno da origem e manutenção dos subsídios em espécie ao nível da UEM, entretanto, quando se detalha cada subsidio as razões são diferentes. Nestes termos, nesta parte do trabalho importa verificar a origem e manutenção dos subsídios em espécie.

Em primeiro lugar, importa referir que em discussões sobre instituições é importante rever a sua trajectória.

Desta forma, no caso da concessão de habitação aos seus funcionários, a Política Habitacional da UEM (2013:2) refere que esta entidade tem uma tradição de atribuir habitação aos seus funcionários e aos professores/investigadores convidados. O mesmo documento refere que a face mais visível desta estratégia de habitação foi estabelecida, ao longo dos anos passados, com a implementação de uma política social com os seus trabalhadores cuja principal forma de implementação se materializa numa política habitacional subsidiada.

Entretanto, a actual Política Habitacional da UEM, sem fugir dessa parte social, diferente das anteriores, introduz uma nova vertente da habitação de mercado, como forma de contribuir para mobilização de recursos, a partir do arrendamento de algumas casas ao preço do mercado, para compensar os parcos recursos financeiros mobilizados pelo subsistema subsidiado.

De acordo, com a Política Habitacional da UEM (2013:16), o contexto actual facilita a alteração do sistema habitacional da UEM, alargando para o subsistema de mercado, porque o “mercado imobiliário da Cidade de Maputo é dos Segmentos mais dinâmicos na economia urbana, nos dias de hoje, impulsionado por um conjunto de factores: aumento do poder de compra da classe média, afluxo de expatriados e conseqüentemente procura de produtos imobiliários, garantidas margens de rentabilidades significativas e projectos estruturantes em curso”.

Contudo, mesmo com as mudanças trazidas pela actual Política Habitacional da UEM, partilha o mesmo objectivo que as políticas anteriores traziam, simplesmente se adequó ao contexto actual, entretanto continua a introduzir medidas com vista a garantir a componente social habitacional da UEM, nomeadamente imóveis utilizados de forma subsidiada. Nascimento (2009:108), apresentando o debate em torno do institucionalismo histórico, destaca que os defensores do *path dependence* referem que em processo de mudanças na sociedade instituições se adaptariam imperfeitamente e com muita demora qualquer transformação na sociedade, e por isso resistiriam mais à mudança, ou seja, a lógica inerente aos modelos do *path dependence* serve mais ao reforço dos mecanismos da permanência, do que as forças que levam à mudança. Nestes termos,

para Nascimento (2009:113) as forças activas dos actores são modificadas pelas propriedades de cada contexto local herdadas do passado.

Esta aceção, não só é verificada com a manutenção da concessão de habitação subsidiada para os funcionários da UEM, mas na demora para introdução da componente de mercado, ou seja, mesmo com pressões com vista, a não uso de fundos do orçamento do Estado para financiar as casas subsidiadas, elas foram adequadas a uma perspectiva de, onde uma parte das habitações devem ser alugadas ao preço do mercado, que desde o ano de 2013, ainda não foi introduzida a referida medida:

*“O aluguer de casas, prescrito na política habitacional da UEM e o Regulamento do Parque Habitacional, ainda não foi introduzido ao nível da UEM, dependente de financiamento para construção de um novo parque habitacional, as casas que os contratos com os funcionários findam, continuam a ser concedidas a outros funcionários, seguindo o sistema social, e não de mercado”,* trecho da entrevista efectuada no dia 09 de Maio de 2018, aos funcionários da DAPDI.

Portanto, trata-se de mudanças introduzidas na gestão do parque habitacional, mas que não surtam efeitos como resultado da resistência à mudanças, principalmente de adopção de uma Política, mais rentável e sustentável.

Importa referir que em 2013, ano em que foi aprovada a política habitacional da UEM o mercado imobiliário ao nível da Cidade de Maputo era um dos sectores mais dinâmicos. De acordo com Cativeiros e Mlhongo (2016:20) “o sector imobiliário se alimentava vorazmente de previsões de chegada um número maior de quadros expatriados e com a probabilidade então bastante evidente de uma aceleração acentuada da economia, assente nas descobertas de gás natural que faziam a procura de apartamentos, escritórios e espaços para compra e arrendamento disparar a uma velocidade estonteante, porventura rápida para a oferta então existente”. De forma mais clara os autores destacam que “a procura de residência em Maputo era, em 2013, marcada por taxas de ocupação dos imóveis próximas dos 90%”.

Entretanto com a crise económica iniciada em 2015, assistiu-se à um abrandamento da procura no mercado imobiliário. Esta situação é referida por Cativeiros e Mlhongo (2016:20) ao referirem em poucos anos tudo pode ter mudado, com a crise económica instalada, o sector imobiliário vem dando sinais de fraqueza, ou seja três anos depois, a maioria dos espaços que se encontram concluídos ou em fase final de construção pela cidade aguardam comprador devido ao decréscimo da procura, uma realidade que se traduz numa taxa de rendibilidade dos imóveis mais baixa da projectada pelos proprietários em 2013.

Portanto o abrandamento do mercado imobiliário caracterizado pela quebra da procura e desvalorização de preços também poderá ter contribuído para a demora na introdução da componente do mercado ao nível do parque habitacional da UEM.

No caso de outros subsídios não monetários, existe uma certa dificuldade para construir a trajectória histórica, ou seja, o caminho que percorreu desde quando se iniciou a sua concessão, até se solidificar como um direito de alguns funcionários ao nível da UEM.

Entretanto, na AP Moçambicana, mesmo de forma mal estruturada, existem traços que demonstram uma trajectória histórica, do abastecimento de combustível e manutenção de Viaturas de Serviço, que inicialmente estava plasmado que seriam atribuídos em espécie, para através do Diploma Ministerial nº162/2006, de 25 de Outubro monetariza-se a atribuição dos subsídios de combustível e reparação de viaturas de serviço, e proíbe que o mesmo continue sendo atribuído em espécie. Portanto existe uma mudança do quadro de regras em torno dos subsídios em espécie, com uma medida que permitiu a sua monetarização com a aprovação do diploma acima referido. Em outras palavras está-se em processo de mudança de instituição. A instituição, será neste caso aquilo que North (1990:3) designa “como regras de jogo da sociedade ou mais formalmente são constrangimentos humanos criados para estruturar ou moldar as interações humanas, e como consequência, elas estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam eles políticos, sociais ou económicos, podendo ser formais e informais”.



Quanto ao acesso à viatura, os nossos entrevistados (com destaque para o grupo focal da Direcção do Património e Desenvolvimento Administrativo) são unânimes que não sabiam como se iniciou o processo de concessão de viatura de afectação individual para os Directores, Directores Adjuntos e Chefes de Departamentos das Unidades Orgânicas. Portanto, os interlocutores não têm nem conhecimento da existência de instrumentos macros de gestão de subsídios em espécie, com destaque para: i) Decreto n°1/79, de 1 de Fevereiro, que aprova o regulamento geral de utilização de viaturas do Estado; ii) Diploma Ministerial n°161/2006, de 25 de Outubro, que actualiza o subsidio de combustível de manutenção e reparação de viaturas de afectação individual; e do Decreto n°4/88, de 8 de Abril.

Entretanto, este grupo focal chamou atenção que os mecanismos de afectação de viatura variam entre as diversas Unidades Orgânicas da UEM. Essa variação decorre da ausência de um instrumento interno ao nível da UEM que orienta os mecanismos de afectação de viatura de serviço e porque as unidades orgânicas da UEM gozam de um grau de autonomia, o que faz com que as que geram receitas próprias e com parceiros financeiros adquiram carros fora do controlo da entidade que por norma tem a responsabilidade de gerir os bens móveis e imóveis da UEM, designadamente a Direcção de Património e Desenvolvimento Institucional.

A não existência desse documento que uniformiza e o grau de autonomia segundo os entrevistados faz com que cada unidade, adequue ou gere as viaturas de serviço de acordo com as suas preferências e capacidades, por isso constata-se Unidades Orgânicas que além dos seus Directores, os Adjuntos e alguns Chefes de Departamento tenham acesso à viaturas de afectação individual.

Outro aspecto de grande relevância é que o grau de autonomia das Unidades Orgânicas, de acordo com o grupo focal DAPDI fez com que alguns aspectos ligados a aquisição de carros de afectação individual, fossem adequados ao longo do tempo, e que actualmente existem Direcções que adquirem via empréstimos bancários, em nome da UEM, e só são detectados aquando da inventariação dos respectivos carros, do pagamento de taxas anuais (rádio e manifesto), inspecção, seguros e em último caso na cessação de funções dos titulares desses órgãos, que criam dificuldades para devolver à instituição.

Portanto, a forma como o processo de afectação de viaturas individuais é feita ao nível da UEM constata-se as aceções adiantadas por Nascimento (2009:105) segundo a qual o institucionalismo de escolha racional refere que a importância das instituições se origina do seu efeito mediador de cálculos de actores, ou seja, a criação de uma instituição é um processo estritamente intencional (contratual). Por conseguinte, para Nascimento (2009:105) os institucionalistas de escolha racional estão mais predispostos a interessar-se pelas vantagens que propiciam as instituições, visto que essa permanência depende das vantagens que a instituição oferece. Neste caso denota-se que por exemplo os nossos entrevistados referem “a influência que certos inquilinos de casas têm para interagir com o Reitor para prolongar a sua estadia nas mesmas habitações, após o término de prazo regulamentado”. Então, se assiste ao uso de mecanismos informais para interagir e persuadir o Reitor a tomar decisões a seu favor.

Portanto, segundo North (1990:4) as instituições proporcionam a estrutura para o intercâmbio que, em conjunto com a tecnologia empregue determinam o custo de transacção e o custo de transformação. Nestes termos, “as quão bem as instituições resolvem os problemas de coordenação e produção é determinado pela motivação dos actores (sua função de utilidade), a complexidade do ambiente, bem como a capacidade dos jogadores para decifrar e ordenar o ambiente (medição e execução) ”.

Neste contexto, mesmo sendo medidas sub - óptimas para a colectividade como um todo, elas se mantêm, como refere Horn (1995) destaca que uma considerável crítica académica e popular tem sido direccionada para a forma como a administração pública é organizada e desenvolve as suas funções, e que essas características institucionais do sector público persistem porque servem os interesses das coalizões que as utilizam, ou seja, mesmo que se apercebam que algumas disposições administrativas são promotoras dessa ineficiência permanecem intactas porque beneficiam um grupo de indivíduos.

Em outras palavras, apercebeu-se durante a interacção com os entrevistados que os titulares dos órgãos de gestão das Unidades Orgânicas sabem das imperfeições como é gerida o direito a afectação da viatura de serviço, mas preferem que continua como resultado dos ganhos que dele

obtêm, além da viatura, acresce o direito a manutenção pela instituição da mesma viatura, pois continuam registadas em nome da UEM, ou seja, elas se mantêm pelas vantagens que fornecem aos actores envolvidos, mesmo gozando do subsidio monetário de Combustível e manutenção de viatura:

“Algumas viaturas só tomamos conhecimento que existem quando se esta em processo de inventariação das mesmas, pagamento de seguros, e em último caso quando alguns são adquiridos *via leasing* em nome da UEM e somos comunicados, quando alguns beneficiários cessam para que se dê continuidade do pagamento do empréstimo”.

De forma similar como se respondeu sobre a origem do Direito a Viatura de Afectação Individual, quando se questionou sobre o surgimento do Direito de abastecimento de combustível a viaturas de serviço, como se tratassem de viaturas de afectação individual, um dos interlocutores da DAPDI respondeu que os mecanismos de afectação do combustível entre as diversas Unidades Orgânicas variam, como demonstra a informação concedida por um dos entrevistados:

*“Desde a descentralização da gestão do combustível para as unidades orgânicas, cada uma delas apresenta o seu modelo de gestão de combustível, existindo algumas em que este bem é gerido pelo próprio superior hierárquico e outras unidades pela entidade responsável pela administração interna. Entretanto, têm-se conhecimento que na maior parte unidades a gestão do combustível é baseado no primeiro modelo, em que o gestor directo é o superior máximo”.*

Importa referir que anteriormente (finais da década 90 do século XX) a gestão do combustível, ao nível da UEM estava centralizado na unidade que actualmente, leva o nome de DAPDI. Entretanto, a partir da primeira década do século XXI, a gestão do combustível começou a ser partilhada, com as outras Unidades Orgânicas, no contexto da materialização da autonomia. As unidades orgânicas começaram a receber quotas mensais de combustível para as suas actividades normais de funcionamento, mas sem um documento formal que regulasse a sua gestão.

Um dos interlocutores nossos interlocutores da DAPDI, destacou que sendo autónomas as unidades orgânicas, os seus titulares (Directores) desenham as estruturas ou mecanismos que permitem que se beneficiem do abastecimento de viaturas de afectação individual, retirando um bem adquirido para as despesas normais de funcionamento, para o benefício individual. Porém, por se tratar de um protocolo informal, existe casos em que apenas uma parte irrisória, do combustível concedido é usado para as actividades ligadas ao expediente da Unidade Orgânica:

*“Por exemplo, a uma unidade orgânica é concedida uma quota mensal de trezentos litros de combustível, o que se constata é que o Director, sendo o órgão máximo e entidade competente apodera-se de duzentos litros, e apenas os restantes cem litros é que fica para garantir o normal funcionamento. Esta situação obriga que em alguns meses algumas unidades remetam ofícios solicitando reforço da quota mensal de combustível”,* trecho da entrevista efectuada no dia 09 de Maio de 2018.

Finalmente, o direito a transporte colectivo é herança do processo de transição pós independência, agudizado pela orientação socialista que o país adoptou neste período. Trata-se de um direito que todos os funcionários da UEM gozam, e a sua gestão é da responsabilidade da DAPDI, sendo um dos poucos subsídios que a sua gestão não sofreu uma descentralização para as unidades orgânicas.

Um outro aspecto além da origem e trajectória, importa perceber as explicações em torno da existência e manutenção da atribuição de subsídios em espécie ao nível da UEM. De forma similar, como se fez no debate sobre a origem, importa apresentar cada um:

De acordo com a Política Habitacional da UEM (2013:1) “a UEM adopta, a atribuição de alojamento como factor estratégico de atracção, retenção e motivação de funcionários com vista a alcançar excelência das actividades académicas, de investigação, extensão universitária e técnico – administrativas”, ou seja, para o mesmo documento (2013:4) “a questão de habitação dos trabalhadores da UEM é agravada pelo Estado não ser capaz de proporcionar salários competitivos com o mercado privado, a fim de permitir aos seus trabalhadores encontrarem

soluções individuais para a questão habitacional, reforma e outras condições básicas para um padrão de vida compatível com o nível profissional”.

Nestes termos, a atribuição de habitação aos funcionários da UEM se mantém porque serve como um instrumento de motivação e retenção dos quadros “valiosos” para a UEM, uma vez que o vencimento, com seus suplementos monetários atribuídos, não é suficiente para reter os seus colaboradores. Desta análise constata-se que ao nível da UEM o pagamento de subsídios não monetários é um mecanismo de acrescer o rendimento de uma parte de seus funcionários.

Outro aspecto de grande relevância em torno da habitação, é o não seguimento das normas plasmadas no Regulamento do Parque Habitacional da UEM. Segundo os nossos entrevistados, o destaque vai para a periodicidade de permanência/ocupação nas casas, pois uma grande parte dos inquilinos ultrapassa o tempo previsto nos termos do contrato, e esta situação é agravante pois existem entraves por parte dos gestores. Um dos grandes entraves, segundo eles, é o grau de influência que certos inquilinos gozam:

“A influência de certos inquilinos, ou ocupantes de casas têm, faz com que o Reitor emita despachos de extensão do período de ocupação da casa. Esta influência é principalmente de natureza política”.

Olowu (2010:677) já chamava atenção sobre o aspecto acima, ao inferir que reformas salariais em África, com o objectivo de monetarizar subsídios em espécie, tiveram que ser abandonadas por uma grande quantidade dos seus países (africanos) devido às pressões políticas e o problema de selecção de grupos privilegiados. Essa posição consubstanciada pelas teorias da Política Burocrática que segundo Frederickson e Smith (2003) defendem que há uma diferença entre formulação de políticas e sua implementação/realização, uma vez que a acção é decidida, a tarefa de implementar esta decisão é entregue a outros que também devem tomar decisões sobre medidas específicas a tomar, ou seja, de acordo com Rosati (1981) citado por Frederickson

(2003:50) “essas decisões, são por sua vez, moldadas por procedimentos operacionais padrão e os interesses dos implementadores”.

Após a discussão acima denota-se que ao nível da UEM (os actores envolvidos na gestão da política salarial, e no caso específico da contenção com despesas com o pessoal), confia-se nas rotinas organizacionais, os chamados procedimentos operacionais padrão que pautam pelo pagamento de subsídios não monetários ou em espécie, e conseqüentemente vão ser reflexo dos seus interesses e motivações, que podem ser divergentes com as tomadas pelo governo como base na contenção das despesas com o pessoal. Em outras palavras, as escolhas por certos procedimentos de compensação (principalmente dos subsídios em espécie) se mantêm no contexto de contenção da massa salarial (associada a monetarização dos subsídios em espécie) porque os funcionários que se beneficiam da sua existência preferem que continuem.

Portanto nesse contexto, constata-se que a forma como são atribuídos os subsídios em espécie contribuem para: i) Que se retirem recursos orçamentados para despesas de funcionamento para a aquisição de bens e serviços usados para subsidiar alguns funcionários com benefícios em espécie; ii) A redução da capacidade de aquisição de bens e serviços para as outras actividades (pesquisa, extensão e rotineiras); iii) Que não se tenha o valor real que é gasto com o pessoal ao nível da UEM, uma vez que o orçamento é executado por rubricas e a retirada dos relatórios no e-sistafe não demonstram que os bens e serviços adquiridos serviram para atribuir subsídios em espécie; e iv) Que a legalização da atribuição de alguns subsídios em espécie (direito ao abastecimento de combustível e acesso à viatura de afectação individual) passava por rever dispositivos legais que monetarizam a remuneração na A.P Moçambicana, neste caso o plasmado no decreto nº 75/2017 de 27 de Dezembro (que aprova as medidas de contenção da despesa pública) e no diploma ministerial nº 161/2006 (que actualiza o subsidio de combustível e reparação de viaturas de afectação individual), e ainda a Carta de Intenções, Memorando de Política Económica e Financeiro e Memorando Técnico de Entendimento entre o Governo de Moçambique e o FMI (para conter a despesa com o pessoal).

## **CAPÍTULO VI - CONCLUSÃO**

A questão central que o presente trabalho se propôs a responder, se circunscreve à identificação dos factores que explicam a manutenção de subsídios não monetários em contexto de redução da massa salarial na Administração Pública Moçambicana, tendo como caso de estudo a UEM.

Considerando a redução da massa salarial e monetarização dos subsídios em espécie, como componentes importantes da reforma salarial na administração pública, que consiste na introdução de medidas com vista à alteração do sistema de pagamento, que passa por introduzir novas regras de compensação dos funcionários, recorreu-se as premissas do novo institucionalismo, nas suas componentes histórica e de escolha racional. A partir do institucionalismo histórico fez-se uma análise da trajectória histórica da remuneração na função pública moçambicana, e a partir do *Path dependence* explicar porque a manutenção dos subsídios em espécies em contexto de reforma salarial, como as raízes históricas definem a forma como os funcionários da UEM são remunerados, e do lado da perspectiva de escolha racional importa para o debate a aceção segundo a qual as instituições sobrevivem em contexto de mudança porque permitem ganhos aos actores, ou seja, a permanência das instituições depende das vantagens que fornecem aos actores.

E as *Teorias da Política Burocrática* com enfoque para ao *paradigma de Allison* optou-se por se tratar de teorias que comumente rejeitam a dicotomia entre política e Administração, colocando-o o burocrata como actor activo, no processo de atribuição de valores e na decisão de quem recebe o quê, ou seja, aceitar que os burocratas não são implementadores passivos de decisões governamentais, eles têm preferências, e conseqüentemente em processos de reforma adaptam decisões de políticos ao seu contexto organizacional. Neste caso, mesmo que existam esforços do Governo para consolidar e monetarizar a remuneração, ao nível da UEM são desenhados e mantidos procedimentos operacionais padrão que orientam a forma como o processo de pagamento de subsídios em espécie é efectuado.

Ao nível da literatura verificou-se um conjunto de medidas que são comumente introduzidas no processo de reforma salarial na Administração Pública, nomeadamente: aumentos salariais

para os servidores públicos, consolidação da remuneração, ligar o salário ao desempenho e responsabilidades e a descompressão salarial. Entretanto, essas medidas são agrupadas em três orientações de política dominante *Tecnicamente Racionais, Politicamente Racionais e Politicamente Reactivas*. A escolha de uma orientação é fruto da uma combinação de factores externos, a natureza e intensidade de restrições enfrentadas pelo governo em um período especial, e capacidade técnica disponível para os decisores.

No contexto moçambicano a partir de uma análise efectuada do processo de evolução do pacote remuneratório constatou-se que nos últimos vinte à trinta anos as decisões tiveram uma orientação politicamente reactiva, com o objectivo de agradar o maior número de pessoas e consequentemente sem uma análise técnica profunda. Assim sendo, optou-se por essas medidas contraditórias, com vista a garantir a compensação de grupos de funcionários, que acham indispensáveis para o funcionalismo público.

Entretanto, mesmo com predominância de RS, de carácter reactivo e disperso (decisões esparsas, sobre acções que influem sobre a remuneração) constata-se que existem instrumentos orientadores da remuneração na Administração Pública Moçambicana. Entretanto, a dispersão e a falta de clareza desses instrumentos permite que se desenvolvam mecanismos diferentes de compensação dos funcionários entre as entidades da Administração Pública.

É claro que UEM, sendo uma entidade pública é regulada pelos instrumentos que regulam a compensação na Administração Pública, devia prezar pelo respeito a essas normas. Entretanto, do trabalho efectuado, constatou-se que mesmo que existam essas medidas formais, existem regras paralelas de compensação ao nível interno, que perpetuam a manutenção de subsídios não monetários, com destaque ao direito a habitação, ao direito a viatura de serviço, ao abastecimento e manutenção de viaturas de serviço e finalmente o direito a transporte colectivo. Várias explicações são dadas sobre a manutenção desses subsídios, mesmo contrariando ao plasmado nas normas, com destaque:



- Para questões motivacionais, ou seja, que são atribuídos alguns subsídios para reter os funcionários “valiosos”, uma vez, que o salário/vencimento é baixo, neste caso o direito a habitação e transporte colectivo:
- Se mantém porque certos grupos (directores de unidades orgânicas) se beneficiam, mesmo contrariando as normas, neste caso a transformação do direito a viatura de serviço para o direito a viatura de afectação individual, o abastecimento de combustível e manutenção das viaturas afectas aos directores, incluindo adjuntos e chefes de departamento.

Essas razões, confirmam a validade da nossa hipótese, segundo a qual a compensação via subsídios não monetários perpetuam porque beneficiam um grupo de funcionários, ou seja, que os subsídios em espécie prevalecem porque servem alguns interesses de indivíduos privilegiados que se beneficiam. Neste caso, um grupo de funcionários privilegiados, com destaque para gestores das diversas unidades orgânicas que preferem atropelar as regras actuais, e perpetuam as antigas (o direito a viatura, sua manutenção e abastecimento de combustíveis e lubrificantes), de forma informal, porque a sua manutenção os beneficiam.

Em relação às implicações que a manutenção dos subsídios em espécie tem para a despesa pública ao nível da UEM constatou-se que a sua existência faz com que i) não se conheça o valor real das despesas com o pessoal ao nível desta entidade, uma vez que as rubricas pelas quais são adquiridos os referidos serviços são as associadas a bens e serviços, dessa forma os relatórios de execução retirados do e-sistafe apenas nos indicam de que rubrica foi retirado o valor e não para que finalidade; ii) Com que se reduza a capacidade para a realização de outras actividades, que o seu orçamento já é reduzido, uma vez que mais de 70% à 80% dos recursos orçamentais concedidos anualmente à entidade são para as despesas com o pessoal.

Finalmente, a legalização ou formalização da remuneração por subsídios em espécie tem entraves pois no contexto actual existem esforços/compromissos (principalmente com o FMI) do governo para a monetarização do pacote remuneratório dos funcionários afectos na A.P Moçambicana, associada a consolidação do pacote remuneratório.

Destaca-se, nestes termos a necessidade de introdução de medidas claras, na Administração Pública Moçambicana, como um todo, e especificamente, na UEM. Essas medidas devem passar pelo desenho de um programa de reforma salarial, que implique agrupar a necessidade de monetarização dos subsídios em espécie, e garantir que o processo de mudança institucional seja realidade, não só definir acções desejadas que não se tornam realidade. Ao nível da UEM, deve-se garantir que todos os grupos de funcionários respeitem ao plasmado nas regras, principalmente as existentes.

## **CAPÍTULO VII - BIBLIOGRAFIA**

1. AMARAL, D. F. (1988). *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra: Almedina.
2. Autoridade Nacional da Função Pública (2006). *Programa de Reforma do Sector Público - FASE II (2006-2011)*. República de Moçambique, 40 PP.
3. AYEE, J. (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*. Dakar: CODESRIA Green Book.
4. BANGURA, Y. (2000). *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Occasional Paper n° 3.
5. BOUCKAERT, G. e POLLITT, C. (2001). *Public Management Reform*. New York: Oxford.
6. BRESSAN, F. (sd). *O Método de Estudo de Caso e Seu Uso em Administração*. 15 PP.
7. CATIVELOS, P.; e MLHONGO, V. “Um Mercado a Reajustar”. in: *Revista Exame Moçambique*. Julho de 2016, Maputo. 18- 30 PP.
8. CIRESP (2001) *Estratégia Global de Reforma do Sector Público: 2001-2011*. República de Moçambique, 43 PP.
9. CLEMENTS, B.; GUPTA, S.; KARPOWICZ, I.; e TAREQ, S. (2010) *Evaluating Government Employment and Compensation*. Washington: The International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals.

10. CORBIN, J. e STRAUSS, A. (2008). *Pesquisa Qualitativa: Técnicas e Procedimentos para o Desenvolvimento de Teoria Fundamentada*. 2ª Edição, Porto Alegre: Artmed.
11. Europe-Aid (2009). *Public Sector Reform: An Introduction*. European Commission. Concept Paper Nº 1.
12. ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA. (2003). *Public Sector Management Reforms in Africa*. Addis Abeba; Economic Commission for Africa. 63 PP.
13. FRANCISCO, A.S.; FERNANDES, F.; TOSCANO, S.; e SULEMANE, J. (2005). *Politica Salarial da Administração Pública Moçambicana: Estratégia Global da Reforma 2006-2015. Diagnóstico de Situação: Visão Estratégica e Programa de Acção*. (Documento de Trabalho). Maputo: UTRESP.
14. FRANCISCO, A. (2007). *Que tipo de Reforma da Política Salarial para Função Pública em Moçambique?*UTRESP.
15. FERLIE, E. et al (1996). *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: ENAP/ Editora Universidade de Brasília.
16. FORNI, L. e NOVTA, N. (2014). “Public Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation”. Washington: International Monetary Fund. IMF Working Paper 14/192.
17. FREDERICKSON, H. e SMITH, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
18. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. “Quinta Avaliação do Acordo Ao Abrigo do Instrumento de Apoio á Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Avaliação da República de Moçambique”. IN: *Relatório Nacional do FMI*, nº13/1, 3 de Janeiro de 2013.

19. HALL, P. e TAYLOR, R. (2003). “As Três Versões do Neo-Intitucionalismo.”. *Lua Nova*, 58. 193-224 PP.
20. HEYWOOD, Andrew. (1997). “Policy Perfomance”. IN: Heywood, Andrew. (1997). *Politics*. Macmillan Foundation, 381-399 PP.
21. HORN, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector*. New York: Cambridge University Press.
22. KETTL, D. (2003). “A Revolução Global: Reforma da Administração do Sector Público”. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos e SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 5ª Edição, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
23. KIRAGU, K. e MUKANDALA, R. (2005). *Politics and Tactics in Public Sector Reforms: the dynamics of public service pay in Africa*. Dar es Salaam: Dar es Salaam University Press.
24. MACIE, A. (2012). *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*. Volume 1. Maputo: Escolar Editora.
25. MACUANE, J. J. (2007). “Gestão da Reforma do Sector Público: Política, Capacitação Institucional e Nova Gestão Pública em Moçambique, 2001-05”.In: AWORTI, N. e SITEO, E. (2007). *Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública: Implicações para a Formação de Recursos Humanos*.
26. MARCONI, M. A & LAKATOS, E. M. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas.
27. MATIAS - PEREIRA, J. (2009). *Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Acções Governamentais*. São Paulo: Atlas. 2ª Edição.

28. MCCOURT, W. (2000) “Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies”. United Nations Research Institute for Social Development.
29. MEIER, K. e O’TOOLE JR., L (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
30. MUTAHABA, G. (2010). *Reforma do Sector Público: Tendências Contemporâneas. Boas Praticas no Quadro de Reformas do Sector Público Moçambicano* in “Economia, Política e Desenvolvimento”, nº2, Volume I, Julho 2010.
31. OLOWU, D. (2010) *La Réforme des Salaires de La Fonction Publique En Afrique* in: “Revue Internationale des Sciences Administratives”, Vol.76, 2010, 665-686 PP.
32. NASCIMENTO, E. O.(2009). *Os Novos Institucionalismos na Ciência Política Contemporânea e o Problema da Integração Teórica* in: “Revista Brasileira de Ciência Política”, nº 1. Brasília, Janeiro - Junho de 2009, 95-121 PP.
33. NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
34. NISKANEN, W. (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction.
35. OCAMPO, R. B. (2000) ‘Models of Public Administration Reform: new public management’. *Asian Review of Public Administration* XII (1), 248-55 PP.
36. OLIVEIRA, M. M. (2007). *Como Fazer Pesquisa Qualitativa*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 182 PP.
37. PINTO, J. R. A. G. (2013). *Gestão de Recursos Humanos; Motivações e Incentivos: Estudo da Orientação Personalizada da Aptidão Física dos Colaboradores*

da “Odlo” Portugal, *Texteis*. Dissertação apresentada como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Desportiva. Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Porto.

38. PROCOPIUCK, M. (2013). *Políticas Públicas e Fundamento da Administração Pública: Análise e Avaliação, Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária*. São Paulo: Editora Atlas.
39. QUIVY, R, e CAMPENHOUDT, L.V (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gravida.
40. SCOTT, Z., MACUANE, J., SALIMO, P., ORLOWSKI, D. (2011). *Public Sector Governance Reform in Mozambique 2001-2010: What has been Learnt?*
41. WALDO, D. “The Administrative State: Conclusion” in SHAFRITZ, J.; HYDE, A. e PARKERS, S. (2004). *Classics of Public Administration*. Belmont: Waldsworth. Fifth Edition, 150-154 PP.

### **Documentos Consultados**

1. República de Moçambique. Constituição da República de Moçambique. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2014.
2. República de Moçambique. Lei nº 10/2017 de 01 de Agosto, que Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2017.
3. República de Moçambique. Carta de Intenções, Memorando de Política Económica e Financeira e Memorando Técnico de Entendimento. Fundo Monetário Internacional, 12 de Dezembro de 2017.
4. República de Moçambique. Decreto nº25/95 de 25 de Abril, que Aprova os Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane. Boletim da República, I SÉRIE- Número 16, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

5. República de Moçambique. Decreto n°75/2017 de 27 de Dezembro que aprova medidas de contenção de despesa pública. Boletim da República, I SÉRIE- Número 201, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
6. República Popular de Moçambique. Decreto n°1/79 de 1 de Fevereiro que Aprova o Regulamento Geral de Utilização de Viaturas do Estado. Boletim da República, I SÉRIE- Número 14, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
7. República Popular de Moçambique. Decreto 4/88, de 8 de Abril. Boletim da Republica, I SÉRIE, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
8. República de Moçambique. Política Salarial de Médio Prazo. Aprovada pela 21ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros. 9 de Setembro de 2008
9. Ministério das Finanças. Diploma Ministerial n°161/2006 que actualiza o subsídio de Combustível e reparação de viaturas de afectação individual. Boletim da República, I SÉRIE - Número 43, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.
10. Ministério da Administração Estatal e Função Pública. Estatísticas dos Funcionários e Agentes do Estado (2014 – 2015). Maputo, 2016.
11. Regulamento Interno de Organização, de Competências e Funcionamento da Direcção do Património e Desenvolvimento Institucional da UEM.
12. Regulamento do Parque Habitacional da UEM, Direcção de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional da UEM (Não Publicado).
13. Política Habitacional da UEM, Direcção de Administração do Património e Desenvolvimento Institucional da UEM (Não Publicado), 2013.

### **Documentos da Internet**

1. Jornal a Verdade Consultado em <http://www.verdade.co.mz/economia/44626-massa-salarial-na-funcao-publica-consome-11-do-pib>, consultado no dia 07 de Fevereiro de 2017 pelas 10:11 horas.
2. <http://www.dianaribeirob.blogspot.com/2012/10/classificacao-de-beneficios.html> consultado no dia 14 de Abril de 2017 pelas 15 horas.



3. <http://www.docentes.ismt.pt/~cristina/IG3C1/Topicos/GRH-TopicosIII.pdf> consultado no dia 08 de Novembro de 2017 pelas 16:58 Horas
4. <http://www.sistafe.resig.gov.mz/esistafe/login/do>, consultado no dia 09 de Novembro de 2018, pelas 13 horas.
5. <http://www.uem.mz/index.php/sobre-a-uem> consultado no dia no dia 23 de Janeiro de 2018 pelas 14 horas.
6. <http://www.sanderlei.com.br> consultado no dia 01 de Fevereiro de 2018 pelas 18 horas
7. <http://www.financas.uem.mz>, consultado no dia 27 de Janeiro de 2018 pelas 14 horas.
8. <https://www.dicio.com.br/publico/>, consultado no dia 11 de Julho de 2018 pelas 10 horas
9. <https://www.edukavita.blogspot.com/2013/05/publico-definicao-conceito-significado.html>, consultado no dia 12 de Julho de 2018 pelas 13:30 horas.

#### **Lista de Entrevistados**

<b>Nº.Ord</b>	<b>Nome do Entrevistado</b>	<b>Unidade Orgânica</b>
1	Vitória Uaguida Pedro Cossa Ferreira,	DAPDI
2	Cidália Nguluve	DAPDI
3	Anónimo	DAPDI
4	Ozias Pedro Tembe	DF
5	Muando Tomo	DF
6	Anónimo	DF
7	Marcos Ngomane	DRH
8	Vanila Nhabinde	DRH
9	Imidio Mabota	DRH

# ANEXOS

## **Anexo I: Guião de Entrevista**

**Caro(a) Senhor(a)**

**Essa entrevista tem como objectivo colectar dados para o trabalho de Dissertação do Mestrado em Governação e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane que tem como tema: Análise da Manutenção dos Subsídios não Monetários no contexto da Redução da Massa Salarial na Administração Pública Moçambicana: Estudo de Caso da Universidade Eduardo Mondlane (2013-2017).**

**Esperamos contar com sua colaboração nas respostas às questões de pesquisa.**

**Jair Costa Abdul Ussene**

**Mestrando em Governação e Administração Pública**

### **I. Informações Gerais**

1. Nome do Entrevistado
2. Função que Desempenha
3. Unidade onde se encontra afectado
4. Local e Data da Entrevista

### **II. Sabe-se que o salário é o elemento principal para compensar os funcionários. Entretanto este não é o único mecanismo que comumente é utilizado para remunerar.**

1. Além do salário que outros elementos constituem a remuneração dos funcionários da Universidade Eduardo Mondlane?
2. Que benefícios em espécie ou não monetários são comumente atribuídos aos funcionários desta Universidade?
3. Quando e como iniciou-se a atribuição de subsídios em espécie na Universidade Eduardo Mondlane?

4. Quais são os critérios utilizados para que um funcionário seja atribuído um determinado benefício em espécie?
5. Existem instrumentos externos e internos a Universidade que regulam a atribuição dos benefícios em espécie? Se sim, quais são? Se não existem, porque continuam sendo atribuídos? Ou porque não a sua legalização?
6. Que opinião tem sobre a forma como os subsídios em espécie ou não monetários são atribuídos na Universidade Eduardo Mondlane?

**III. Tanto na literatura, como na arena governamental existem discursos sobre a necessidade de se conter a despesa pública, com destaque para a componente das despesas com o pessoal.**

1. Quanto a despesa com salários equivale em termos percentuais (em relação a despesa geral)? - Pergunta para a Direcção de Finanças
2. Que Medidas estão a ser adoptadas para conter o crescimento das despesas com o pessoal no geral? Quando estas medidas começaram a ser implementadas?

**IV. Os benefícios em espécie são vistos, como um dos elementos críticos em programas de reforma de pagamento, uma vez que eles comumente não são capturados nas rubricas de salários, ou seja, são pagos nas rubricas de bens, serviços e de capital.**

1. Que rubricas comumente são utilizadas para pagar despesas como consequência da atribuição de benefícios não monetários?
2. Sabendo que os benefícios em espécie não são orçamentados, ou seja, eles são atribuídos recorrendo a rubricas que não são as correspondentes as despesas com pessoal, porque elas continuam a ser atribuídas?
3. Que implicações o desvio de aplicação (pagamento de uma determinada despesa com a rubrica não correspondente) tem para a realização de outras actividades na Universidade Eduardo Mondlane?
4. Que recomendações deixaria para que se melhore o sistema de compensação/remuneração na Universidade Eduardo Mondlane especificamente, e

na administração pública moçambicana no geral? Medidas para conter os subsídios em espécie?

- V. Ao nível do institucionalismo de escolha racional as instituições sobrevivem em contexto de mudança porque permitem ganhos aos actores, ou seja, a permanência das instituições depende das vantagens que fornecem aos actores. Porque asseguram ganhos desejados e a partir de um sistema de cooperação sob o qual agem racionalmente *designers* de políticas e participantes com recursos que permitem sua operacionalização
1. Acredita que a manutenção da atribuição de benefícios em espécie aos funcionários da UEM em contexto de contenção da despesa pública se deve as vantagens que essa atribuição proporciona? Em outras palavras, acredita que a atribuição de subsídios em espécie se mantém porque contribuem para o bem-estar dos funcionários?
  2. Acredita que os funcionários que são atribuídos os benefícios em espécie, são recompensados pela sua contribuição para o grupo?
  3. Acredita que existe um sistema de cooperação entre os actores que são atribuídos benefícios em espécie na UEM? Se existe, acredita que o sistema de cooperação contribui para a manutenção dos benefícios em espécie na UEM, ou seja, para que à implementação das medidas adoptadas para conter as despesas com pessoal não alcancem os resultados esperados?
  4. Acredita que a forma como se remunera na UEM, no caso específico da atribuição de subsídios em espécie, faz com que os funcionários optem pela sua manutenção, mesmo que a sua existência perigues a realização de outras actividades pela UEM, ou seja, o desvio de aplicação (retirada das rubricas de bens e serviços para financiar despesas com o pessoal) que é sub-ótimo para entidade como um todo?
- VI. De acordo com o institucionalismo histórico os actores podem, em função de peculiaridades emergentes do contexto institucional, minimizar, com efeito, aquelas condições que podem, de algum modo, penaliza-los ou potencializar aquelas que lhe são favoráveis. Essas alterações normalmente se aguçam em momento de rupturas

provocadas por manobras de actores políticos frente a situações de elevação do nível de restrições ou de conflitos que provocam alterações nas condições prévias de relativo equilíbrio.

1. Acredita que os funcionários da UEM, preferem potenciar à atribuição de subsídios em espécie, e minimizar à implementação de medidas de contenção da despesa pública?
2. Acredita que a minimização da implementação de medidas para conter subsídios em espécie ao nível da UEM se deve as alterações que poderiam provocar no bem-estar dos funcionários?
3. Acredita que a forma como ao longo do tempo foram remunerados os funcionários da UEM contribui para a manutenção da atribuição dos subsídios em espécie e consequentemente minimização da implementação de medidas para contenção das despesas com o pessoal?
4. Acredita que a manutenção da atribuição dos subsídios em espécie ao nível da UEM se deve as consequências imprevistas que a implementação das medidas de contenção de despesas com o pessoal teria para os funcionários que se beneficiam?