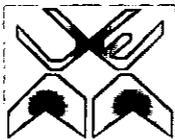


EduP-12

24.10.05



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**Avaliação das Necessidades de Formação dos Gestores dos Distritos  
Municipais da Cidade de Maputo**

**Dissertação**

**Isaias de Abreu David Muhate**

**Dissertação apresentada em cumprimento dos requisitos parciais para a obtenção do grau de  
Mestre em Educação de Adultos**

**Maputo, Setembro de 2005**

**Supervisor:** Professor Doutor Max van der Kamp

**Co-supervisor:** dr<sup>a</sup> Josje van der Linden

## DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro, por minha honra, que este trabalho de dissertação do Mestrado nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer outro grau e que, constitui resultado da minha investigação pessoal, estando, no texto e na bibliografia, anotadas as fontes utilizadas.

Maputo, 15 de Setembro de 2005

*Isaías de Abreu David Muhate*

---

## DEDICATÓRIA

A Rosildo, meu filho primogénito, a quem a natureza limitou o acesso à educação formal e o usufruto da escolaridade, dedico esta obra e todos os sacrifícios por causa dele consentidos, em reconhecimento de tudo quanto, mesmo assim, a vida real lhe permitiu apreender e aprender...

## AGRADECIMENTOS

A reabertura da Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), na óptica do paradigma de repensar o papel da Instituição, tem um mérito que não pode passar despercebido para quantos, directa ou indirectamente, colaboraram para a materialização de um projecto que, quase se pode assumir, como a ponte de ligação entre a própria instituição académica e a sociedade que serve e de que se serve, no cumprimento da sua nobre missão educativa.

Cabe-me um gesto de reconhecimento a todos os docentes intervenientes no curso do mestrado, em geral, desde a fase do desenvolvimento das competências genéricas à especialidade, com particular realce para o Prof. Doutor Mouzinho Mário, timoneiro da Faculdade e o Prof. Doutor Jacques Zeelen pelo encorajamento que me deram para intervir numa frente de investigação social e educacional como é a controversa área da municipalização, que reclama a concepção de um potencial teórico compatível com a realidade moçambicana.

Ao Professor Doutor Max van der Kamp, reconheço, também, o suporte catalisador que me transmitiu nos encontros de supervisão, em Gronningen e Maputo, tanto através da sua longa experiência académica, como através do seu indispensável aconselhamento magistral sobre a bibliografia mais apropriada para cada momento, inculcando-me o espírito de maior autoconfiança para prosseguir com o desafio da pesquisa.

As dr.<sup>as</sup> Josje e Débora, pelo seu acompanhamento impulsionador nos momentos de incerteza. Aos colegas Sande, Lídia e Muiambo que mais de perto conviveram os debates construtivos sobre as realidades do quotidiano da pesquisa em campo.

Por fim, a todos os colaboradores, que tornaram possível e viável a concretização deste trabalho e, em particular à Directora Bernardete e à então vereadora do pelouro dos Recursos Humanos, a Sr.<sup>a</sup> Ferrão, à dra. Rosita Baloi da AWEPA-Association of Western European Parliamentarian for Africa, bem como aos então Administradores dos Distritos Municipais n.º 1 e n.º 2; aos Secretários dos Bairros abrangidos pelo estudo e aos funcionários municipais nos respectivos Gabinetes das Administrações, pela colaboração então dada no processo de recolha de dados, dedico a minha imensa e profunda gratidão, na expectativa de que os momentos partilhados tenham sido tanto para eles, como para mim, de alguma utilidade na respectiva actividade profissional.

## EPIGRAFE

“A população urbanizada é urbanizável e os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento(...). Na realidade, quando as decisões são formalmente colocadas em níveis institucionais onde o cidadão não pode influir sobre o seu curso de maneira significativa, é a própria racionalidade política que se vê deformada”.

Dowbor, L. (1995). Da globalização ao poder local:  
A Nova Hierarquia dos Espaços

## RESUMO

Este estudo apresenta uma contribuição para melhorar o desempenho dos gestores dos Distritos Municipais da Cidade Autárquica de Maputo. Para o efeito, procura identificar o papel e a importância da formação relativamente ao bom desempenho dos gestores, através do processo de avaliação e caracterização das necessidades de formação ditadas pela sua própria experiência de trabalho, na perspectiva de se delinear uma abordagem mais adequada para a sua formação.

Para operacionalizar tais objectivos, foram formuladas questões de pesquisa que se referem, respectivamente, ao reconhecimento do conteúdo de trabalho específico dos gestores; das suas respectivas competências para o bom desempenho no exercício da função, considerando também as necessidades específicas de formação.

Para a realização dos objectivos pretendidos, o estudo serviu-se também de uma estratégia multi-metodológica, baseada na triangulação, dada a natureza qualitativa da pesquisa e o seu carácter exploratório.

O resultado principal do estudo aponta para o facto de apesar da importância da formação no processo do desenvolvimento municipal, o seu impacto tem que ser visto numa perspectiva holística, que considere outros factores concorrentes para o bom desempenho das instituições e dos respectivos gestores.

Para isso, as recomendações principais incidem na necessidade de definição dos perfis profissionais específicos das funções de gestão municipal ao nível das unidades distritais da Autarquia de Maputo e na optimização do potencial das infraestruturas educacionais da cidade para estender as actividades de formação aos gestores e aos próprios munícipes.

## ÍNDICE

	Página
Lista de abreviaturas .....	IX
Lista de figuras .....	X
Lista de tabelas .....	X

### CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO GERAL

1.1 - Introdução .....	1
1.2 - Natureza do problema .....	1
1.3 - Objectivo geral.....	2
1.4 - Objectivos específicos.....	2
1.5 - Delimitação e questões de estudo.....	3
1.6 - Razões do estudo e sua relação com a educação de adultos .....	3
1.7 - Constrangimentos.....	5
1.8 - Estrutura do trabalho.....	5

### CAPÍTULO 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

2.1 - Introdução.....	7
2.2 - O processo de municipalização em Mocambique.....	7
2.3 - A Cidade de Maputo: perfil histórico-geográfico.....	7
2.3.1 - Localização e divisão geo-administrativa do Município.....	9
2.3.2. - Distrito Municipal nº 1.....	9
2.3.3 - Distrito Municipal nº 2 .....	10
2.4 - A experiência de municipalização.....	11
2.5 - Estrutura orgânica e administrativa do Município.....	11
2.5.1 - Quadro do pessoal.....	13
2.5.2 - Situação das habilitações e competências dos gestores dos Distritos Municipais..	14
2.5.3 - Atribuições e competências das Autarquias.....	14
2.6 - Conclusão.....	15

### CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

3.1 - Introdução.....	16
3.2 - Educação e formação profissional: definições.....	16
3.3 - Formação e competência profissional.....	17
3.3.1 - Tipos e modelos de formação profissional.....	18
3.3.2 - Estratégias de organização da formação profissional.....	18
3.3.3 - Abordagens da formação profissional.....	20
3.3.4 - A formação profissional e a solução de problemas.....	20
3.4 - O levantamento das necessidades.....	21
3.4.1 - Critérios de levantamento das necessidades.....	22
3.4.2 - A formação e o desenvolvimento dos gestores.....	23
3.4.3 - Os gestores e a aprendizagem.....	23
3.5 - Análise e descrição do trabalho.....	24
3.6 - Administração e gestão pública.....	25
3.6.1 - O Estado e a administração pública.....	27
3.6.2 - O poder local na experiência moçambicana.....	28
3.6.2.1 - Natureza e âmbito do poder local.....	28
3.6.2.2 - Descentralização, desconcentração e centralização do poder.....	29
3.6.3 - As vantagens da descentralização.....	30
3.7 - Conclusão.....	30

### CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

4.1 - Introdução.....	31
4.2 - Abordagem e características dos métodos de pesquisa.....	31
4.3 - Técnicas e instrumentos de recolha de dados.....	32
4.3.1 -Elaboração e aplicação dos instrumentos.....	33
4.3.2 O trabalho de campo: população e amostra.....	34
4.4 - Procedimentos de recolha e análise de dados.....	35
4.5 - Validação dos resultados.....	37

## CAPÍTULO 5 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

5.1 - Introdução.....	39
5.2 - O trabalhos dos gestores na perspectivas institucional.....	39
5.2.1 - Analise dos factores que afectam o trabalho da gestão municipal.....	40
5.2.2 - O trabalho dos gestores baseado na sua própria experiência.....	42
5.2.3 - Análise e interpretação dos depoimentos dos gestores.....	44
5.3 - Competencias dos gestores municipais.....	47
5.3.1 - As competências exigidas.....	47
5.3.2 - As competencias efectivas.....	48
5.4 - As necessidades de formação baseadas nos gestores.....	48
5.5 - As necessidades de formação na perspectiva dos decisores.....	51
5.6 - Analise comparativa sobre as necessidades de formação.....	52
5.7 - Elementos para delinear uma abordagem de formação.....	53
5.7.1 - Alternativas de abordagem de formação.....	53
5.7.2 - Opções organizativas da formação dos gestores.....	54
5.8 - Conclusão.....	65

## CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1 - Introdução.....	57
6.2 - A Formação e o desempenho dos gestores municipais.....	57
6.3 - A abordagem de formação dos gestores municipais.....	60
6.4 - Recomendações.....	61
6.5 - Considerações finais.....	62
Referências Bibliográficas.....	64
Lista de Anexos.....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ASE** - Antigo Sistema Nacional de Educação
- AWEPA** - Association of Western European Parliamentarians for Africa
- BCI** - Banco Comercial e de Investimentos
- CCC** - Critério de Caracterização Colectiva
- CFM** - Caminhos de Ferro de Moçambique
- CIFEL** - Companhia Industrial de Ferro e Laminagens
- CINTERFOR** - Centro Inter-Americano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional
- DF-DRH** - Departamento de Formação Direcção dos Recursos Humanos
- DIMAC** - Distribuidora de Materiais de Construção
- DM1** - Distrito Municipal No.1
- DM2** - Distrito Municipal No.2
- EDM** - Electricidade de Moçambique
- EP1** - Escola Primária do 1º grau
- EP2** - Escola Primária do 2º grau
- HRD** - Human Resources Development -Desenvolvimento dos Recursos Humanos
- IFAPA** - Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica
- IMAP** - Instituto de Magistério Primário
- INE** - Instituto Nacional de Estatística
- ISPU** - Instituto Superior Politécnico e Universitário
- LAM** - Linhas Aéreas de Moçambique
- MAE** - Ministério da Administração Estatal
- MCD** - Membership Categorization Device
- MINED** - Ministério de Educação
- ODM's** - Organizações Democráticas de Massas
- OIT** - Organização Internacional do Trabalho
- ONG's** - Organizações Não Governamentais
- RSA** - República da África do Sul
- STAE** - Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
- TDM** - Telecomunicações de Moçambique
- TPM** - Transportes Públicos de Maputo
- UEM** - Universidade Eduardo Mondlane

**LISTA DE FIGURAS**

	Página
Figura:1 - <i>Estrutura orgânica e Administrativa do Município-Cidade de Maputo</i> .....	12
Figura: 2 - <i>Estrutura de conceitos associados à formação profissional</i> .....	17
Figura:3 - <i>Tipos e modalidades de formação profissional</i> .....	18
Figura:4 - <i>Estratégia de formação de Nadler</i> .....	19
Figura:5 - <i>Estratégia de formação de Camp, Blanchard e Huzsco</i> .....	19
Figura:6 - <i>Critério de Graham e Mihal para o levantamento das necessidades</i> .....	22

**LISTA DE TABELAS**

	Página
Tabela:1 - <i>Efectivo de cargos de Direcção e Chefia autárquica</i> .....	13
Tabela:2 - <i>Comparação das actividades de administração e gestão</i> .....	26
Tabela:3 - <i>Estrutura dos respondentes</i> .....	35
Tabela:4 - <i>Verbos expressivos do trabalho dos gestores</i> .....	45
Tabela:5 - <i>Necessidades de formação sentidas pelos gestores</i> .....	49

## CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO GERAL

### 1.1 - Introdução

Neste capítulo faz-se a apresentação das razões que justificam o estudo, desde as constatações feitas nas reuniões nacionais de balanço sobre o processo de municipalização à caracterização da natureza do problema e dos objectivos do trabalho, inclusive, as motivações de interesse comum, mesmo pessoal, que ditaram a escolha do tema.

### 1.2 - Natureza do problema

A II Reunião Nacional dos Municípios realizada, em 2001, sob a égide do Ministério da Administração Estatal (MAE) dentre outros encontros de balanço do funcionamento dos novos órgãos autárquicos, ao longo dos primeiros cinco anos de introdução do processo de municipalização, em Moçambique, constatou, em geral, a persistência do fraco domínio do pacote autárquico e, bem assim, a fraca preparação dos funcionários municipais, como gestores dos serviços públicos ao seu nível. De acordo com o teor do referido relatório (MAE, 2001, p.29-33), o problema relativo ao factor humano, traduz-se no deficiente domínio da gestão autárquica e na deficiente prestação de serviços ao cidadão devido à fraca preparação dos funcionários municipais.

Consideram-se gestores públicos, no caso deste estudo, os próprios Administradores; os funcionários seniores com funções de chefia no Distrito Municipal e os Secretários dos Bairros, como agentes do Estado, incumbidos de executar as actividades autárquicas em benefício das comunidades municipais. Para a superação de tais deficiências, preconizou-se, em perspectiva, a realização de acções de formação e capacitação, em geral, dos titulares, membros e funcionários municipais, para a melhoria do seu desempenho e do funcionamento dos respectivos órgãos municipais.

O exercício efectivo do poder local em Moçambique, enquadra-se no projecto da Reforma do Sector Público e está consagrado, no espírito e na letra do artigo 188 da Constituição de República, aprovada em 1990, a jusante do processo de democratização do país e da institucionalização do Estado de Direito, para alargar a base de participação das comunidades locais e do usufruto dos benefícios da independência do país.

No âmbito da implementação do pacote autárquico, a Cidade de Maputo, tem vindo a dar corpo a sua estrutura de organização municipal, nos termos da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro

e da Lei nº 8/97 de 31 de Maio. Neste contexto, para além da estruturação dos Órgãos da Administração Geral da Cidade, foram criados Distritos Municipais pelas Resoluções 17/2000 e 19/2000 da Assembleia Municipal, respectivamente, dando lugar a divisão territorial do Município em sete Distritos Municipais e 60 Bairros, respectivamente.

Entretanto, a gestão e a administração municipal da Cidade de Maputo tem estado a atravessar, nos últimos anos, desde a independência nacional, constrangimentos de natureza diversa e, de certo modo, preocupante. Reclamações, de todo o tipo, contra a deficiente prestação dos serviços públicos municipais, na sua diversidade, têm absorvido o quotidiano dos munícipes de todos os vectores sociais e económicos; das comunidades urbanas e suburbanas; apontando lacunas no desempenho do sistema de gestão vigente, para além da controvérsia gerada pelas críticas inspiradas nas rivalidades entre as formações políticas coexistentes ou concorrentes no país.

### **1.3 – Objectivo geral**

A importância deste estudo assenta, essencialmente, no seu carácter exploratório dos problemas ou soluções eventuais e alternativas, à sobre o desenvolvimento municipal, em especial sobre os aspectos inerentes à gestão dos Distritos Municipais na Cidade de Maputo, como parte do processo amplo e envolvente da autarcização. Assim se pretende atingir como objectivos de carácter geral:

- Contribuir para o melhoramento do desempenho dos órgãos municipais de base através da formação dos respectivos gestores.

Espera-se que, este relatório, sendo o produto final, venha a servir, colateralmente, não só, de referência para os trabalhos de investigação sobre a problemática do desenvolvimento municipal, mas também de utilidade prática para os funcionários e para os próprios órgãos municipais.

### **1.4 - Objectivos específicos**

Realizando-se a jusante do processo de avaliação geral e particular do processo de municipalização, em todo o país, o estudo propõe-se, mais especificamente:

- Identificar o papel e a importância da formação na melhoria do desempenho dos gestores dos Distritos Municipais na cidade de Maputo.
- Avaliar e caracterizar as necessidades de formação dos gestores, a partir da sua própria experiência de trabalho.

- Recolher elementos para se delinear um sistema de formação dos gestores da Municipalidade.

### **1.5 - Delimitação e questões de estudo**

O trabalho de pesquisa vai circunscrever-se à intervenção social, nos Distritos Municipais Nº 1 (zona urbana) e Nº 2 (zona periférica de Xipamanine), para diagnosticar alguns problemas mais críticos de gestão e, bem assim, as consequentes necessidades de formação dos gestores, com vista a propôr algumas soluções alternativas no domínio da estratégia de formação profissional. Para operacionalizar a realização dos objectivos do estudo, a pesquisa tem como referências as seguintes questões:

- Qual é o trabalho dos gestores municipais no exercício das suas funções?
- Que competências lhes são exigidas para cumprir, cabalmente com as suas tarefas?
- Quais as necessidades de formação dos gestores dos Distritos Municipais?
- Qual é a abordagem de formação mais apropriada para melhorar o seu desempenho?

A pertinência destas questões reside no facto de que as necessidades de formação estão relacionadas, por definição, com as lacunas existentes na realização do trabalho que, ao mesmo tempo, traduzem o défice de competências cuja supressão apela, normalmente, a intervenção da formação nas suas mais variadas vertentes.

- De facto, não faria sentido tratar-se das necessidades de formação sem antes procurar-se conhecer o próprio trabalho e aferir-se o grau de satisfação correspondente às exigências de uma determinada função, para se encontrar a abordagem de formação que seja compatível.

### **1.6 - Razões do estudo e sua relação com a educação de adultos**

Smulders (2001) reconheceu a importância da educação de adultos em Moçambique, como um instrumento do desenvolvimento rural, da sociedade civil, do mercado laboral e recomendou que a sua actividade fosse mais abrangente em relação à educação básica, para além de estar simplesmente confinada sobre a alfabetização.

Este estudo, surge no contexto das preocupações afloradas nos vários encontros de avaliação da implementação do processo de municipalização, ao nível nacional, como foi já referido e inscreve-se, da parte do autor, como variante no âmbito da aplicação dos conhecimentos sobre a educação de adultos, numa instituição real como o Município, onde convergem situações de interesse, relativamente à educação de base, ao desenvolvimento

comunitário e laboral. Daí o facto de estar focalizado sobre o Município de Maputo, prioritária e especificamente, sobre o escalão de gestores, ao nível da base, como é, nas autárquicas, cuja realização é uma oportunidade privilegiada de interacção com pessoas adultas confrontadas com os desafios de resolver os problemas do seu quotidiano como munícipes.

Fica entendido, assim, que a formação profissional dos gestores, como parte integrante da estratégia do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, é um dos factores que podem concorrer, potencialmente, para melhorar o desempenho individual, de cada funcionário, ou colectivo dos Municípios como órgãos de poder local.

Na realidade, cabe, normalmente, aos gestores, como tais, a responsabilidade de impulsionar as actividades específicas das instituições, traduzida nas funções, sistematicamente, andragógicas que lhes são inerentes de, planificar, organizar, dirigir, coordenar e controlar a execução de tarefas, dando-lhes a dinâmica necessária e conveniente para a satisfação de objectivos definidos. São, igualmente, os gestores que segundo Riccardi (s/d) representam as organizações, a vários níveis, no contexto nacional (central, regional e local) ou internacional e mantêm a ligação com o ambiente externo às instituições que dirigem e, assim, respondem por elas, perante a variedade de parceiros que constituem a sua clientela, à luz da natureza dos serviços prestados. Os gestores, enquanto supervisores, de forma contínua, da qualidade dos serviços prestados desempenham, por isso, um papel chave no sucesso das organizações já que, como tal, detêm, potencialmente, a visão realista dos problemas e da missão específica para a realização dos objectivos previamente definidos.

Em suma, no contexto do processo de autarcização, cujo lema é habilitar os munícipes a participar, de forma proactiva, na solução dos seus próprios problemas pela via do exercício do poder local, os gestores têm, para além de mais, funções eminentemente andragógicas, não só sobre os seus subordinados directos, mas também sobre as comunidades municipais que integram a sociedade civil da Cidade-Município. Mais ainda, sendo Maputo a Cidade-escola inerente ao seu estatuto de capital do país, para onde afluem, de quase todos os pontos do território nacional para aqui aprender, formal ou informalmente, a viver melhor, pareceu lícito, tomá-la como escolha de referência para o caso vertente.

A relevância deste estudo, reside no facto de se tratar de uma das primeiras tentativas de abordagem académica, no local, de um assunto, que embora controverso, a todos interessa, para além da sua inserção compatível com a temática dos estudos sobre a Educação de Adultos que nortearam o programa do mestrado. Outrotanto, as razões concernentes aos

gestores municipais de base, prendem-se com três factores, eclécticamente, convergentes a saber:

- O facto do processo de municipalização ser novo, experimentando dificuldades apelativas para que algo se faça no sentido de se avaliar as necessidades de aprendizagem do capital humano que deve ser envolvidas na sua implementação.
- A sensação evidente de já haver inquietação e mesmo insatisfação, por parte dos clientes (os munícipes), com a qualidade do serviço prestado pelos novos órgãos instituídos no quadro da descentralização.
- A realidade das mudanças que caracterizam o mundo contemporâneo, ditadas pelas necessidades correntes da reforma do sector público que até mesmo redundam na necessidade imperativa de revisão dos perfis profissionais do pessoal, a todos os níveis, inclusive no plano da gestão autárquica.

O levantamento das necessidades mostrou-se como uma das técnicas mais viáveis para o estudo vertente, por ser mais acessível para o conhecimento directo das opiniões e atitudes dos intervenientes sobre o objecto do estudo.

### **1.7 - Constrangimentos**

O estudo foi afectado pela limitação de tempo disponível para a sua realização; pela escassez, nos arquivos e bibliotecas locais, de literatura especializada sobre a temática da gestão municipal ou de outros recursos materiais sobre a temática da pesquisa, para além das limitações que não permitiram encontros sistemáticos com o supervisor, na Holanda, e de eventuais preconceitos associados à investigação em ciências sociais, que se traduziram nas reservas de participação espontânea de alguns respondentes, durante a aplicação dos instrumentos de trabalho, dentre outros aspectos. A reserva inicial de participação, não é, em princípio, fenómeno alheio à natureza dos adultos, mas também pode ter sido, parcialmente, circunstanciada pelo período em que decorreu o trabalho de campo, que coincidiu com o período pré-eleitoral, de Agosto a Novembro de 2004, tanto na cidade como em todo o país.

### **1.8 - Estrutura do trabalho**

De acordo com os objectivos do estudo o relatório está estruturado em seis capítulos. Assim, os Capítulos 1 e 2, dão ao leitor uma visão geral do ambiente sócio-económico, geo-cultural e histórico, orgânico-administrativo e jurídico do Município de Maputo, considerando, neste âmbito, a identificação do problema, a justificação, os objectivos e as

questões de estudo, para além da contextualização geral do processo de municipalização em Moçambique e da situação específica do estágio da formação dos gestores.

O Capítulo 3, faz o enquadramento teórico da temática do estudo, por via da revisão de um conjunto de documentação do próprio Município e da literatura especializada à volta dos conceitos de educação nas suas múltiplas e variadas acepções e vertentes, inclusive as definições sobre a análise de tarefas, competência “versus” formação profissional, gestão “versus” administração, municipalização e poder local, dentre outros.

O Capítulo 4, explica a metodologia que norteou a realização da pesquisa, desde a aproximação às instituições contempladas no exercício, até ao levantamento directo dos dados em campo, desde as fontes documentais, até ao envolvimento dos protagonistas do processo de gestão municipal.

O Capítulo 5, privilegia a apresentação e análise dos dados, recolhidos junto das fontes documentais e dos principais agentes da gestão municipal, ao nível da base, sem preterir a audição dos órgãos decisores e procede à sua análise e discussão de acordo com a sensibilidade e pontos de vista do autor.

Enfim, no Capítulo 6, apresentam-se conclusões e recomendações, na mira de dar ao leitor e, eventualmente, às instituições competentes ligadas à administração municipal, uma contribuição modesta na identificação dos problemas e uma pista de continuidade de futuros estudos sobre o desenvolvimento específico do Município-Cidade de Maputo.

## **CAPÍTULO 2 - CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO**

### **2.1 - Introdução**

Este capítulo trata da contextualização geral da questão do poder local e do processo de municipalização em Moçambique, a partir da caracterização sumária do sector público e do retracto histórico-social da estrutura orgânica e administrativa do Município de Maputo, com referência específica às competências, deveres e atribuições das autarquias locais. No sentido mais restrito, descreve o estágio actual da formação dos gestores dos Distritos Municipais contemplados no estudo.

A sua relevância, no caso vertente, consiste no resgate dos antecedentes que, de algum modo, marcaram as concepções subjacentes na gestação do protótipo administrativo vigente e na caracterização do potencial humano envolvido no quotidiano da gestão municipal, para se compreender a natureza dos problemas que afectam o seu funcionamento actual e dimensionar-se o papel da formação como um dos factores concorrentes para melhorar o seu desempenho.

### **2.2 - O processo de municipalização em Moçambique**

A reforma do sector público, formalmente decretada em 2001 foi uma das prioridades estratégicas adoptada pelo Governo de Moçambique, desde os primórdios da Independência Nacional e assumiu, inicialmente, o carácter de escangalhamento do Aparelho de Estado traduzindo, assim, a grande carga emocional contra o sistema colonial, característica dos primeiros anos do Estado -Nação, em embrião.

A implementação dos Municípios inscreve-se no quadro da Lei nº 3/94 de 13/09/94 como uma extensão do sistema de administração pública, tendo em conta que, nos primeiros anos, as prioridades da gestão pública estiveram mais viradas para a solução dos problemas da natureza material e financeira, para a sobrevivência, reintegração social e consolidação do novo Estado-Nação e muito pouco para o tratamento das questões relativas ao factor do desenvolvimento humano, ao nível local.

### **2.3 - A Cidade de Maputo: Perfil histórico-geográfico**

A Cidade de Maputo, o maior centro cívico e político nacional, é a herdeira, administrativa e politicamente, de Lourenço Marques e, após a proclamação da independência nacional, continuou a assumir, por esse facto, o estatuto de Capital de

Moçambique alcançado, historicamente, desde a transferência da capital, da Ilha de Moçambique.

Lourenço Marques, então criada, por decisão régia, como presídio a 25 de Novembro de 1781 e elevada a Vila a 19 de Dezembro de 1876, a Cidade a 10 de Novembro de 1887 e a Capital desde 1 de Dezembro de 1898, veio a assumir o estatuto de Câmara Municipal. Esta instituição tinha uma estrutura administrativa reconhecidamente centralizada como era característica própria da natureza autoritária do sistema de administração colonial portuguesa sobre as então Províncias Ultramarinas. A independência do país, em 1975, não trouxe, à priori, a descentralização, porquanto a governação transitória de um sistema político para o outro, tratou mais de consolidar o projecto da reestruturação do Estado-Nação, pela via da unidade nacional, onde a descentralização contava como um ponto fundamental da agenda política da libertação do território e da subsequente regeneração da identidade sócio-cultural da população colonizada até então excluída social, económica e culturalmente.

A Constituição de 1990, conforme consta dos artigos 116, 186 n.ºs 1 e 2, 187, 188, 189, 190, já em pleno mandato da segunda República, veio a confirmar o pressuposto nas Leis n.º 05/78, 06/78 e 07/78 de 22 de Abril e retirando na Lei 02/87 de 19 de Junho, que haviam lançado as bases da reestruturação administrativa pós-independência com a institucionalização dos níveis de exercício do poder (central, provincial e local) e enfatizavam a necessidade de restauração e regulamentação dos mecanismos institucionais, para assegurar a autonomia administrativa e financeira.

Conforme reconhece Gamito (1997), o programa de descentralização e das transformações institucionais inerentes, é o corolário de um longo e executivo processo de estudos, pesquisas e reflexão iniciados na década de 80, baseado no princípio do gradualismo e traduzido na reforma administrativa do sector público, estrategicamente "orientada para a profissionalização da função pública, a aproximação da administração à sociedade civil e, em última análise, à melhoria das qualidades do serviço público prestado ao cidadão" e às comunidades, como um todo. Assim, a consagração do espaço para a institucionalização das autarquias locais é um processo contínuo de acompanhamento e formação por toda a sociedade civil; pelos partidos políticos; pelas associações cívicas, através do esforço conjunto de divulgação e preparação técnica dos seus quadros sobre a nova legislação, incluindo também as Universidades, a quem cabe o papel de análise, e reflexão teórica sobre o desenvolvimento das autarquias.

Em síntese, o programa de descentralização definido no projecto de desenvolvimento do país pós-independência, não ficou letra morta, pois, apesar das vicissitudes inerentes, iniciou,

com as alterações de 1990, a sua implementação, mas exige a participação de toda a sociedade civil e das instituições, com destaque especial para as próprias comunidades.

### **2.3.1 – Localização e divisão geo-administrativa do Município**

O domínio territorial da Cidade de Maputo situa-se no espaço geográfico da Província de Maputo, entre as latitudes 25° 49' 09'' e 26° 05' 23'' e as longitudes 33° 00' 00'' e 32° 26' 15'' e tem uma superfície de 300 km<sup>2</sup>. Situada na confluência dos rios Maputo, Matola e Catembe a Cidade de Maputo é banhada pela Baía do mesmo nome, Maputo, dantes conhecida por Delagoa Bay e, posteriormente, Baía do Espírito Santo, onde se encontra, desde a primeira década do Século XIX, o Porto comercial, com a construção do Cais Gorjão, em 1902 e onde convergem as linhas férreas de Ressano Garcia, Goba e Limpopo, que integram o Corredor de Maputo. O Porto de Maputo à testa do referido Corredor é o terminal intermodal e entreposto do desenvolvimento não só da Cidade, mas também do país e da região, enquanto centro de produção industrial e comercial, de âmbito nacional, e eixo natural de trânsito de e para o Hinterland.

De acordo com a resolução N.º 17/2000 a Cidade de Maputo, esta dividida em sete Distritos Municipais que integram 60 Bairros Municipais conforme, se indica na Tabela nº1, em anexo. Os bairros assinalados a negrito, tanto num como noutra dos Distritos seleccionados, fazem parte do conjunto das zonas escolhidas para a realização da pesquisa.

No manual estatístico do Instituto Nacional de Estatística (INE), consta que a população da Cidade de Maputo estimada, aproximadamente, em 5.8% da população total do país, ascende, conforme as previsões do ritmo de crescimento desde o último censo em 1997, a 1.045.000 habitantes, sendo constituída em 2.8% de homens e 3% de mulheres.

### **2.3.2 - Distrito Municipal nº 1**

O Distrito Municipal, nº 1 fica situado no sudeste da Cidade e integra 11 Bairros, organizados em cerca de 48 quarteirões dos quais aproximadamente 28 não são habitacionais. Com um efectivo de, aproximadamente, 137 500 habitantes e uma densidade média de 113 habitantes/ha, abrange quase, integralmente a zona urbana convencional, ou seja, a Cidade de cimento. É limitado a Oeste e Noroeste pelos Distritos Municipais nºs 2 e 3, respectivamente; a Sul e Leste, pelas águas interiores da Baía de Maputo.

A sua população corresponde a cerca de 13,5% de toda a população urbana. Possui uma rede escolar constituída por 30 escolas primárias das quais 17 são privadas e 21 escolas secundárias, sendo 10 privadas e cinco instituições de nível superior das quais só uma é

pública e quatro são privadas. Este Distrito é, por excelência, o anfitrião de muitas organizações e instituições políticas, socio-económicas e administrativas nacionais tanto do poder de Estado (executivo, legislativo e judicial), assim como, das organizações internacionais, Governamentais e, ou Não Governamentais sedeadas na capital. É também a zona de maior actividade do comércio formal.

O Distrito é liderado por um Administrador nomeado pelo Presidente do Conselho Municipal, à frente de uma equipa de funcionários públicos municipais que a ele se subordinam, e superintendem algumas actividades específicas, na área da jurisdição Distrital, em colaboração com os Vereadores e Directores das funções específicas, por um lado, e os Secretários dos Bairros, por outro, que são igualmente, de nomeação Administrativa da edilidade, exceptuando as restantes lideranças comunitárias abaixo do Secretário do bairro.

### **2.3.3 - Distrito Municipal nº2**

O Distrito Municipal nº 2 integra igualmente 11 Bairros e cerca de 384 quarteirões, com aproximadamente 183 511 habitantes. Situa-se entre o Distrito Municipal nº 5, o Aeroporto Internacional de Mavalane e os Distritos Municipal nº 4 a Norte, os Distritos nº 3 e 1, respectivamente, a Leste e Sudeste, sendo banhado, a Sul, pelas águas interiores da Baía de Maputo. A densidade populacional, perto de 234 habitantes/ha, é a mais alta da cidade e abrange a zona peri-urbana que é, ao mesmo tempo, o ponto de maior afluência e concentração do movimento migratório das populações rurais e mais desfavorecidas, do ponto de vista económico e social. Por isso, constitui a zona preferida e nuclear da actividade do comércio informal. O Distrito tem, igualmente, uma rede escolar pública de sete Escolas primárias EP1, uma Escola Secundária EP2, 10 Escolas Primárias completas e um Centro de extensão do ensino de nível superior, para além de algumas escolas primárias comunitárias e privadas.

A autoridade máxima é o Administrador, à frente de uma equipa de funcionários, seus colaboradores directos, coadjuvados, por sua vez, pelos Secretários dos Bairros, de nomeação do Presidente do Conselho Municipal, para além de outros líderes comunitários tais como os chefes de quarteirão e chefes dos núcleos de 10 famílias, respectivamente.

### **2.4 - A experiência de municipalização**

Segundo Diniz (2003), a experiência da municipalização data do Século XVII, no período colonial, a quando da criação dos municípios da Ilha de Moçambique pelo Rei D. José assinalando a sua elevação à categoria de Vila S. Sebastião, por Carta Régia de 9 de

Maio de 1861 dirigida a Calixto Rangel Pereira de Sá, então Capitão General da Ilha. Nesse contexto foram igualmente instituídos os Municípios de Quelimane, Tete, Zambézia, Manica, Sofala, Inhambane e Ilhas Quirimbas, sucessivamente.

Nesse contexto, Lourenço Marques, antecessora da actual Maputo, ascendeu, desde 1782, à categoria de Município após a sua elevação à categoria de Vila, por Decreto de 9 de Dezembro de 1876, publicado em B.O. nº 10 de 5 de Março do ano seguinte (1877) e, sendo Capital desde 1 de Dezembro de 1898, foi definitiva e formalmente, reconhecida a partir de 1 de Dezembro de 1907, uma vez consumada a transferência do aparato político administrativo, até então na Ilha de Moçambique, conforme já referido.

Na essência, a municipalização no período colonial era restritiva e voltada para os interesses dos colonos residentes nos pólos urbanos da época, deixando à margem as comunidades ditas indígenas, alegadamente, ainda não civilizadas.

À luz da aplicação do artigo 135 do comando Constitucional, na independência, a organização dos Distritos Municipais da Cidade de Maputo está consagrada no artigo 4 da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro e assenta, organicamente, nas disposições do artigo 8 da Lei nº 8/97 de 31 de Maio que define a o estatuto especial da Cidade capital e lhe confere a faculdade de adoptar, com base no plano de organização, as medidas administrativas numa ou várias parcelas do seu território e conferindo, ao respectivo Presidente do Conselho Municipal, o poder de nomear os dirigentes para tais unidades orgânicas.

Contrariamente ao período colonial, o projecto de municipalização pós-independência, procura ser mais inclusivo em relação às comunidades locais reabilitando, extensivamente, as lideranças locais para enquadrar as populações na solução dos seus próprios problemas.

### **2.5 - Estrutura orgânica e administrativa do Município**

A Cidade de Maputo gozou, até muito recentemente, de um estatuto especial nos termos do decreto nº 5/80 de 26 de Junho e, como tal, assumia-se, simultaneamente, como Província (poder local) e como Município (poder autárquico) administrativamente dividido em sete Distritos, geograficamente, distintos e integrando bairros, quarteirões, núcleos de 10 Casas até à célula familiar.

Por isso, enquanto Município, Maputo possui uma estrutura orgânica "sui generis"; já que é, simultaneamente, dirigida através de órgãos político-partidários e executivos como consta do organograma abaixo indicado, na Figura nº 1.

Da apreciação do presente organigrama ressalta a inserção hierárquica dos Distritos Municipais aparentemente funcional, enquanto coloca os Administradores dos respectivos

Distritos a dependerem, directamente do Presidente do Conselho Municipal, quando, na verdade existem os Vereadores e os Directores de vários Serviços a intervir nos Distritos, para além dos membros da Assembleia Municipal a lidarem “in personam” com a problemática da administração distrital através dos respectivos círculos eleitorais, tanto mais com a ausência de órgãos intra-distritais efectivos.

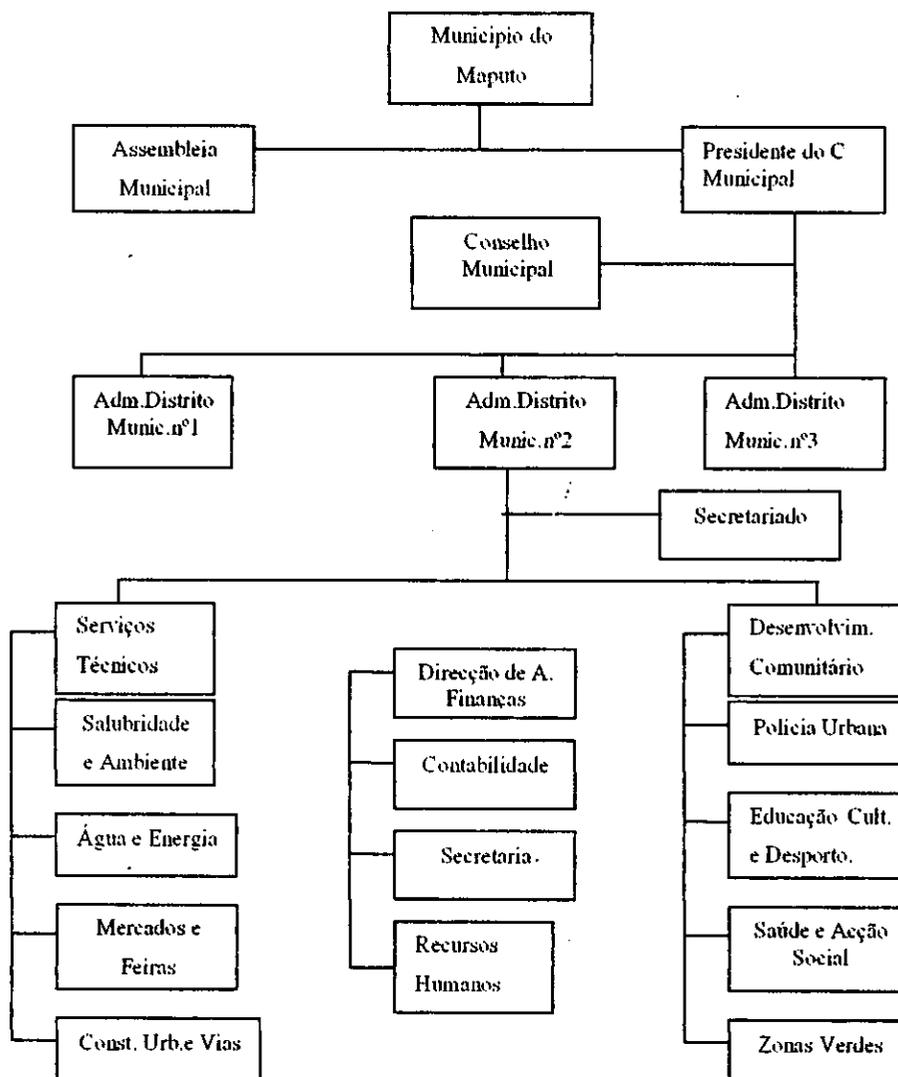


Figura nº1- Estrutura orgânica e Administrativa do Município-Cidade de Maputo.

Fonte (Folha Informativa dos Municípios, vol II, p.17)

Esta situação traduz-se numa sobrecarga de interferências no Distrito Municipal que se torna difícil dimensionar, com clareza, o trabalho e as competências dos gestores do âmbito distrital e muito menos definir os contornos da formação que lhes é compatível.

### 2.5.1 - Quadro do pessoal

O quadro geral do pessoal da Municipalidade de Maputo está definido nos termos da Lei nº 68/AM/2002 da Assembleia Municipal da Cidade de Maputo. A estrutura compreende, por um lado, o pessoal permanente cujo efectivo é de 2507 trabalhadores, dos quais 399 (15,9%) se referem a cargos de Direcção e Chefia, incluindo os de confiança 56 (2,2%); a técnicos profissionais em Administração Pública; 119 (4,7%) a técnicos profissionais; 222 (8,8%) a assistentes técnicos; 251(%) a auxiliares administrativos; 115 (4,5%) a operários; 533 (21,2%) a agentes de serviços; 275 (10,9%) a auxiliares; 400 (15,9%) a agentes da policia municipal, dos quais para além do comandante (superintendente) 40 (1,5%) são oficiais subalternos, 58 (2,3%) são sargentos e 310 (2,3%) são guardas. Por outro lado, o pessoal eventual cujo efectivo, de 975 trabalhadores, prevê o provimento de 63 (2,2%) por cargos de Direcção, Chefia e confiança inclusive os Secretários dos bairros municipais.

Não obstante, fontes, em primeira mão, estimam que o efectivo real corresponde em cerca de 3500 trabalhadores dos quais, aproximadamente 160 ocupam cargos de direcção e chefia, a vários níveis, tal como se apresenta na tabela seguinte:

Tabela nº 1 -Efectivo dos cargos de Direcção e Chefia autárquica

Funções	Quantidade	%
Directores	11	7.38%
Chefes de Departamento	36	24.16%
Chefes de Repartição	34	22.82%
Chefes de Gabinete	02	1.34%
Chefes de Sector	09	6.04%
Chefes de Secção	51	34.23%
Chefe da Fiscalização	01	0.67%
Secretários Assistentes	05	3.36%
Total	149	100%

A tabela nº1 apenas se refere ao registo do pessoal formalmente orçamentado no quadro do Município, pelo que a discrepância de números só pode significar que existe um efectivo de trabalhadores excedentários a considerar, que está na razão da diferença entre os dados do efectivo formal e a realidade.

Por isso a informação constante da referida tabela não inclui os Administradores dos Distritos Municipais nem outras chefias, de âmbito local, assim como outros titulares de cargos politico-administrativos tanto na Assembleia Municipal. Este cenário de exclusão sistemática dos principais protagonistas do exercício do poder autárquico ao nível do Distrito

Municipal, mostra, uma vez mais, a tendência centrípeta da estruturação do sistema das autarquias, com perturbações inevitáveis no ordenamento do conteúdo de trabalho específico dos gestores de base inclusive na consolidação das suas competências.

### **2.5.2-Situação das habilitações e competências dos gestores dos Distritos Municipais**

Assim como deixa transparecer o quadro do pessoal municipal, a situação da organização da formação ainda não é regular porque o recrutamento do pessoal parece não obedecer rigorosamente aos critérios regulamentares da função pública. O nível de preparação académica dos gestores até então em exercício nos Distritos Municipais varia desde a 4ª classe do antigo sistema nacional de educação até ao nível de formação superior, actualmente. As acções de formação para este nível do pessoal realizam-se esporadicamente e até ali não passaram de "workshops" mais orientados para a capacitação sobre liderança comunitária.

A superação educacional destes gestores é feita ou a título da iniciativa individual, através da escola formal, ou através da aprendizagem pelo trabalho dentro do paradigma da aprender a fazer fazendo.

### **2.5.3 - Atribuições e competências das Autarquias**

De acordo com o disposto no artigo 25 da Lei nº 11/97 de 31 de Maio, sobre Finanças e Património Autárquicos, conjugado com o artigo 6 da Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, sobre o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais, está definido que as atribuições específicas das Autarquias Locais se circunscrevem, sem prejuízo das iniciativas dos órgãos centrais, às actividades constantes do anexo nº 2.

No referido anexo, estão definidas, com clareza, as áreas de actuação dos órgãos municipais, inclusive ao nível distrital. Por isso, conforme os pressupostos do estudo, parece ser aqui onde deverá incidir o potencial do desenvolvimento da capacidade dos gestores e dos recursos humanos dos órgãos municipais, em paralelo, com a adequação orgânica e estrutural das funções político-administrativas.

No concernente às competências técnico-administrativas, não existe ainda uma definição formal explícita das competências do Administrador e da actual Administração Municipal. A natureza da instituição apresenta-se ainda ambivalente ou híbrida, ao nível da base, tanto mais com a acumulação de funções, inerentes, por um lado ao poder autárquico e, por outro lado, aos órgãos do poder local de Estado. No entanto, presume-se, na abordagem deste trabalho que seriam, analogicamente, as que são inerentes ao Conselho da Povoação e ao Presidente do Conselho da Povoação, respectivamente, no espírito e na letra dos artigos Nº. 88 e 94 da

Lei 2/97 que, tal como consta da colectânea sobre o pacote autárquico, vol. I (p. 23 ) em anexo 2.

Por isso, a entender-se como compatíveis as tarefas constantes da lei no concernente ao trabalho dos órgãos autárquicos no artigo nº 88 para além de outros, tudo indica que prevalece ainda no Município um fosso entre as intenções e a realidade, no que se refere ao potencial humano, quantitativa e qualitativamente, disponível para realizar o trabalho desejado e isso sugere e sustenta a razão e a conveniência da avaliação sistemática das necessidades de formação.

## 2.6 - Conclusão

Neste capítulo retratou-se o ambiente histórico-cultural e geo-social em que se desenrola a actividade do gestor municipal, caracterizando-se as circunstâncias em que surgiu e se desenvolveu o poder local e autárquico em Moçambique, desde o tempo colonial até à independência. A realidade histórica mostra que os direitos de cidadania dos moçambicanos eram praticamente inexistentes e só com a independência se tornaram, teóricamente, extensivos às comunidades, mas esta situação estava condicionada ao desenvolvimento envolvente dos próprios cidadãos e, neste caso, dos munícipes.

Assim, ficou claro que a experiência da municipalização sob a administração portuguesa estava baseada no paradigma da exclusão dos colonizados, situação que, depois da independência, levou à reformulação do sistema em prol de uma participação mais alargada baseada na nova ordem constitucional do país. Entretanto os maiores desafios na implementação, referem-se à componente do desenvolvimento dos recursos humanos cujo desempenho apresenta ainda muitas lacunas.

O próximo capítulo vai debruçar-se sobre o enquadramento teórico com vista a formular as bases de abordagem das referidas questões de estudo à luz dos objectivos inicialmente preconizados.

## CAPÍTULO 3 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 3.1 - Introdução

Este capítulo procura definir a base teórica para formular os instrumentos de pesquisa e para permitir a análise e discussão dos dados recolhidos em atenção aos objectivos e questões de estudo, com vista a facilitar o entendimento da causalidade local dos problemas que afectam a gestão e a operacionalidade da administração autárquica do município de Maputo, à luz da teoria e pressupostos da educação de adultos.

Neste sentido, é feita a revisão das teorias e conceitos educacionais relacionados com a educação de adultos, tais como, treinamento, instrução, ensino, aperfeiçoamento, formação profissional, competência profissional, formação e desenvolvimento de gestores, administração e gestão pública, análise e descrição de tarefas, descentralização, centralização, desconcentração, poder e poder local, tidas como palavras chave para a condução da pesquisa.

### 3.2 - Educação e formação profissional: definições

A teoria educacional subjacente na abordagem deste estudo estrutura-se no modelo andragógico, que está eclécticamente, associado às filosofias do construtivismo, empirismo e principalmente ao pragmatismo que convergem para identificar o homem adulto como um ser com maturidade e capacidade de participar no processo educativo ou produtivo, com responsabilidade de agir *com independência* e tomar decisões livres.

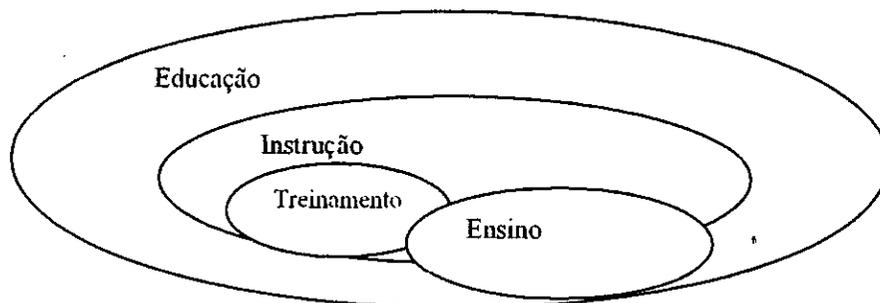


Figura nº 2 - Estrutura de conceitos associados à formação profissional. Adoptada de Smith (1999, p. 3)

A educação de adultos é objecto da disciplina de andragogia, definida por Alcalá(1997) como ciência e arte de educação de adultos baseada nos princípios de participação e da horizontalidade, por contraste com a pedagogia tradicional mais focalizada na criança.

Conforme ilustra a Figura 2, os conceitos de instrução, treinamento, ensino e educação são componentes teóricos inter-dependentes que se relacionam em todos os processos de aprendizagem, como conteúdos do sistema de educação, concorrentes para a moldura sócio-profissional do indivíduo, no seu contexto laboral específico.

Assim, recorrendo às definições de Smith e Ragan (1999) citando Driscoll, a instrução é a aprendizagem organizada, deliberada e intencionalmente, para se atingir um determinado objectivo; o treinamento é a experiência de aprendizagem de determinadas habilidades específicas para o exercício, mais ou menos imediato de uma profissão; o ensino é todo o processo de aprendizagem em que intervém um agente humano e, por fim, a educação, no sentido lato, é toda e qualquer oportunidade de aprendizagem (formal, informal, programada ou acidental) que se oferece ao ser humano para a vida e pela vida, dentro ou fora do trabalho. Daí que toda a instrução é educação, mas nem toda a educação é instrução, assim como alguns casos de instrução poderão ser ou não treinamento, conforme a natureza dos objectivos da aprendizagem.

De acordo com Chiavenato (1995), a formação profissional, institucionalizada ou não, a par do aperfeiçoamento ou desenvolvimento profissional e do treinamento é parte integrante da educação profissional, cujo objectivo é preparar e formar, a longo prazo, o homem para o exercício de uma profissão num determinado mercado de trabalho.

### **3.3 - Formação e competência profissional**

A formação profissional é uma das plataformas de intervenção na qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos de qualquer organização, tanto em situações de desenvolvimento económico acelerado, como no contexto tendencial de pleno emprego, para a adequação das competências individuais aos requisitos do trabalho ou, em situações de desenvolvimento económico, mas num contexto tendencial de desemprego estrutural.

Nesse sentido, a competência profissional é entendida como um resultado final do desempenho cabal de uma profissão e, na óptica do Centro Inter-Americano de Formação Profissional (CINTERFOR), concertada com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ela traduz-se na capacidade de mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das actividades ou funções específicas, segundo padrões de qualidade, produtividade exigidos pela natureza do trabalho.

Os critérios de qualificação inerentes à formação profissional são variáveis conforme os padrões preconizados e os mercados de emprego visados, desde os que se referem, tanto à economia formal como à economia informal, até ao mercado potencial de emprego. Segundo

Smith e Ragan (1999) ela abrange todas as experiências e oportunidades de aprendizagem que concorram para reforçar as qualidades do aprendente como trabalhador e como pessoa conferindo-lhe as competências profissionais necessárias para o exercício de um determinado cargo.

### 3.3.1 - Tipos e modalidades de formação profissional

A Figura 3, as áreas de intervenção na formação profissional tendem a inter-depender da natureza, intrínseca e extrínseca, do meio ambiente (tecnológico, político e sócio-económico) mais ou menos influente e dos mercados de emprego disponíveis, tendo em conta que o principal grupo alvo é a população activa da sociedade, isto é, o conjunto das pessoas elegíveis para aceder a um emprego no mercado de trabalho.

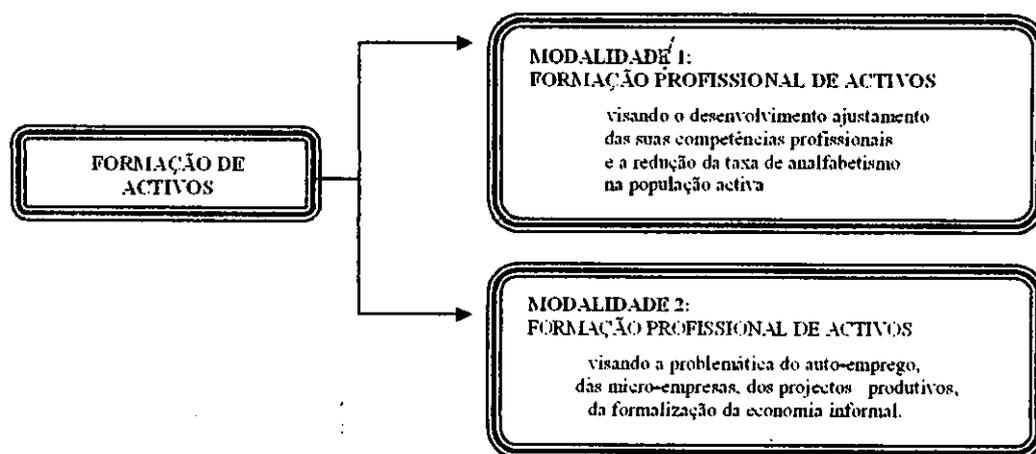


Figura nº.3 – Tipos e modalidades de Formação Profissional. ( Adoptada do manual de coordenação e gestão da formação. Banco Comercial e de Investimento, 1999: p.1)

Os tipos e modelos de formação profissional procuram reflectir a estrutura do mercado de trabalho em que estes assumem perspectivas diferentes tanto na economia formal como na economia informal.

### 3.3.2 – Estratégias de organização da formação profissional

Neste trabalho, foram consideradas, dentre outras, duas estratégias organizativas, dada a sua compatibilidade com a natureza do estudo. Por um lado, a estratégia de Nadler, preconizada por Erasmus e Dyk (2001) e representada na Figura nº 4, que se caracteriza pela visão geral e holística da formação e compreende determinados passos sucessivos para a

organização do processo de formação de que a avaliação das necessidades tratada neste estudo é uma das etapas decisivas.

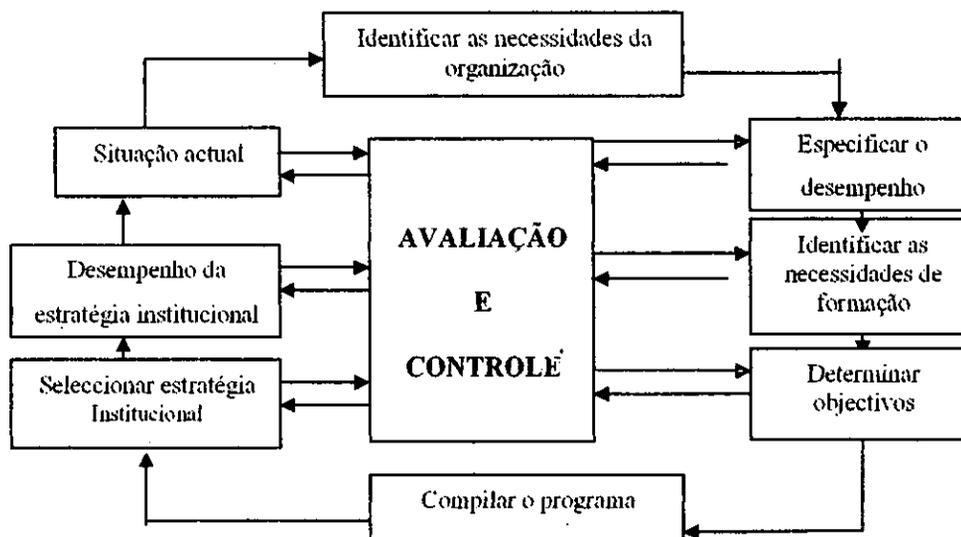


Figura nº 4 - Estratégia de Formação de Nadler (Adoptada de Erasmus e Dyk, 2001: p.42)

Por outro lado, a estratégia de Camp, Blanchard e Huszco, representada na Figura nº 5, de carácter complementar e, de alguma maneira, concordante com o de Nadler que reconhece, igualmente, o critério das etapas sucessivas, desde a recolha de dados até à facilitação da aprendizagem e avaliação dos resultados. A função de controlo é sistemática e intervém, a cada passo, pelo que, também, se explica o seu destaque na aplicação da estratégia. As duas estratégias foram de utilidade prática para a concepção e a abordagem deste trabalho de pesquisa.

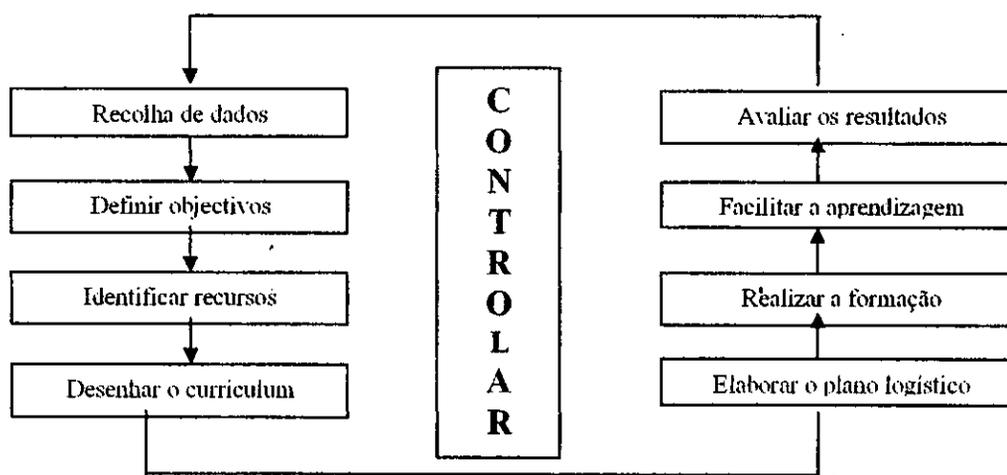


Figura: 5 - Estratégia de Formação de Camp, Blanchard e Hursco.

(Adoptada de Erasmus e Dyk.2001:44)

### **3.3.3 - Abordagens da formação profissional**

As duas estratégias são flexíveis e complementares na abordagem multiforme da aprendizagem, conforme o ambiente, mais ou menos predominante e poderão, por isso, assumir, ainda na óptica de Erasmus e Dyk (2001) particularidades específicas na intervenção, tais como, a aprendizagem pelo trabalho, mais pragmática e mais frequente no processo de gestão e apoiado na teoria da experiência do adulto; a abordagem educacional, aliada aos programas de educação formal para a qualificação individual, a médio ou longo prazos. a abordagem sistémica, que lida com a inserção e integração da instituição no meio ambiente;

Em suma, nem as estratégias, nem as variadas abordagens de formação profissional constituem fórmulas rígidas de solução dos problemas que surgem no âmbito do Desenvolvimento dos Recursos Humanos de qualquer organização. As opções apresentadas são passíveis de intervenção, eclécticamente, numa ou noutra situação de aprendizagem, conforme o ambiente, mais ou menos, predominante e, conforme a avaliação circunstancial feita, caso a caso, sem se perder de vista a natureza do grupo alvo em consideração.

No caso vertente, pesquisa apoiou-se, mais, efectivamente na estratégia de Nadler, dada a sua aplicabilidade no caso vertente, focalizado no processo de levantamento das necessidades de formação, precisamente, porque ela vai ao encontro dos procedimentos de trabalho com pessoas adultas, especialmente no campo da gestão.

### **3.3.4 – A formação profissional e a solução de problemas**

Protocor e Thorton (1977) defendem que quando a natureza dos problemas está centrada no factor humano e as pessoas têm que mudar, aprender novas habilidades, substituir hábitos negativos por outros mais aceitáveis, modificar atitudes e adquirir novos conhecimentos, a formação profissional é o instrumento de gestão mais disponível.

Não obstante, os problemas de desempenho dentro de uma organização dependem de vários factores e não, exclusivamente, da formação. Nesse sentido podem ter soluções mais variadas. Smith e Ragan (1999), citando Thiagarajan identificou algumas soluções alternativas, para além da formação que podem levar a superar os problemas de desempenho nas instituições, tais como, a revisão da concepção do trabalho; o recrutamento e a selecção; a redistribuição do trabalho; o desenvolvimento organizacional; os sistemas de incentivos e controlo; a concepção dos meios e instrumentos, contrariamente às demais soluções.

Daí que, ainda Protocor e Thorton (1977) definem a formação profissional como sendo a provisão intencionada de recursos para a aprendizagem, em prol das necessidades, novas

habilidades, correcção de hábitos deficientes, aquisição de atitudes construtivas e, de novos conhecimentos.

### **3.4 – O levantamento das necessidades**

Riccardi (s/d) identificou algumas circunstâncias comuns que justificam o levantamento das necessidades e de aperfeiçoamento, tais como, as deficiências de conhecimentos, de atitudes, de comportamentos e de aplicação da teoria à prática, até aos de carácter organizativo como o desfazamento das políticas institucionais, a discrepância entre a realidade, os planos das instituições e, bem assim, a eficiência da própria estrutura organizativa.

Para Smith e Ragan (1999), as circunstâncias de avaliação das necessidades de formação são diversas e assim podem ocorrer em algumas das seguintes situações:

- a) Quando se considere existência, de alguns problemas mas, principalmente, com a intenção de se avaliar os programas de aprendizagem de uma determinada instituição.
- b) Quando haja problemas, tais como, a insatisfação ou reclamações evidentes contra os serviços prestados aos beneficiários.
- c) Quando haja inovações tecnológicas e se imponha a reciclagem do pessoal para se adaptar a novas exigências laborais.

As circunstâncias acima descritas, implicam, de toda a forma, que se tomem opções perante um e outro dos seguintes modelos de levantamento das necessidades de formação:

- O modelo problemático, se a situação for correspondente às circunstâncias descritas na alínea "a";
- O modelo de discrepância se as circunstâncias forem compatíveis com o referido na alínea "b";
- O modelo de inovação, se tais circunstâncias forem da natureza descrita na alínea "c".

Kaufman (1993), por sua vez, distingue necessidades de desejos e estabelece entre estes conceitos uma relação de fins e meios de relação mais abundante do processo de avaliação das necessidades como parte integrante da planificação estratégica das organizações quando providencia o ponto de partida e selecciona o caminho para a resolução dos problemas em domínios específicos inclusive o do Desenvolvimento dos Recursos Humanos.

Suarez (1981), por sua vez, retrata o levantamento das necessidades como uma recolha de informação e um processo de análise que culmina na identificação das necessidades

individuais, grupos, instituições, comunidades ou sociedades. Esta abordagem, privilegia a avaliação das necessidades como uma estratégia de intervenção polivalente.

O levantamento das necessidades está, por isso, interdependente de factores diversos e, numa perspectiva de desenvolvimento organizacional implica a participação tanto de vários grupos (externos e internos) considerando as diferentes sensibilidades e modelos de intervenções mais adequadas para cada situação específica.

### 3.4.1 – Critérios de levantamento das necessidades

Existem vários critérios para se fazer o levantamento das necessidades. Erasmus e Dyk (2001) consideraram dois critérios de intervenção mais ou menos apropriados para o levantamento das necessidades da formação, respectivamente, os critérios de Graham e Mihal na Figura nº 6 e de Michalak e Yager que, a seguir, se descrevem:

- **O critério de Graham e Mihal-** Está concebido, especificamente, para a avaliação das necessidades dos gestores de qualquer um dos níveis (básico, intermédio, e superior).

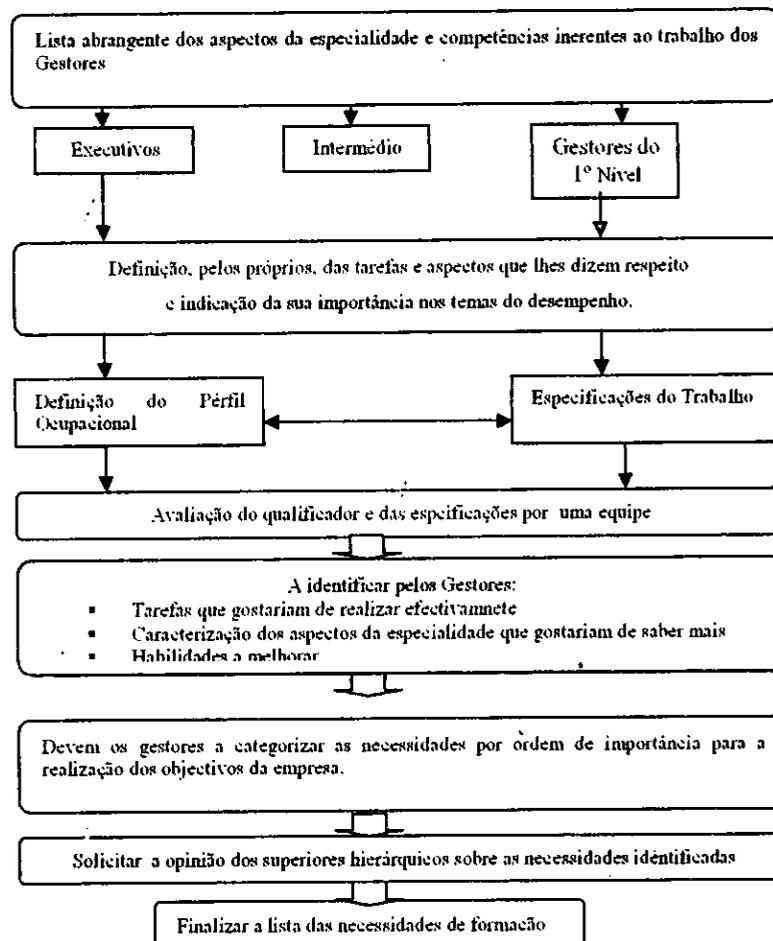


Figura nº 6: Critério de Graham e Mihal para o levantamento das necessidades.

Adoptada de Erasmus e Dyk (2001:115)

Este critério é, para os efeitos deste estudo, mais pragmático pelo facto de permitir maior interacção entre o investigador e os interlocutores baseados na sua própria realidade, sendo assim compatível com os princípios da educação de adultos.

- **O critério de Michalak e Yager**, é complementar e mais apropriado para apoiar na preparação dos instrumentos e compreende algumas fases que vão desde a análise dos custos e benefícios da acção de formação, como solução até à tomada de medidas administrativas sobre o trabalhador se tal for o caso. Este critério não se mostrou relevante para o caso deste estudo.
- Tanto um como outro dos dois modelos se podem considerar apropriados, em diferentes contextos para objectivos diferentes

#### **3.4.2 - A formação e o desenvolvimento dos gestores**

Os gestores são, normalmente, os timoneiros das organizações porque estão incumbidos da planificação, organização, direcção e controle das actividades. Beath, citado por Erasmus e Dyk (2001) reconhece, cada vez mais, que o sucesso das organizações assenta nos recursos humanos porque são o capital mais valioso e determinante para a realização dos objectivos organizacionais. Por isso, tal como está reflectido no parágrafo anterior, o gestor não actua, isoladamente, porque se insere no contexto da sua própria instituição e no meio ambiente que o rodeia. É neste sentido que se impõe o desenvolvimento profissional dos gestores para lhes permitir a adaptação sistemática às mudanças constantes (tecnológicas, económicas, sócio-culturais e políticas) e habilitar-lhes, assim, a levar a cabo a missão da instituição que se hajam comprometido a servir.

Na óptica da gestão dos recursos humanos, Erasmus e Dyk (2001) confirmam, ainda, que o processo de desenvolvimento de gestores é uma actividade integrada e inter-dependente de outras que também concorrem para habilitar o gestor a assumir, cada vez mais, responsabilidades e realizar tarefas ainda mais complexas, tornando-se o agente das mudanças da sua própria organização.

Na prática, o desenvolvimento dos gestores subordina-se à política geral e ao conjunto de dispositivos regulamentares em vigor na instituição, tais como, a legislação laboral, os estatutos específicos e as ordens de serviço, dentre outros.

#### **3.4.3 - Os gestores e a aprendizagem**

A aprendizagem dos gestores assenta nos princípios e métodos da Educação de Adultos. Esta abordagem consiste, essencialmente, no apoio que lhes é proporcionado para a melhor

realização do seu trabalho, tendo em conta a sua própria motivação intrínseca, a experiência, o interesse, o benefício imediato, as opções pessoais e o sentido de responsabilidade.

A formação de gestores pode ser realizada dentro ou fora da sua instituição. Numa ou noutra situação as acções de formação estão centradas nas necessidades dos próprios gestores, em função do conteúdo do seu trabalho que, conforme propõem Erasmus e Dyk (2001), citando Fisher et al. também citados focalizam, normalmente, áreas específicas, tais como, a gestão do desempenho individual; a instrução ou supervisão dos subordinados; a planificação e alocação dos recursos; a coordenação de equipas independentes; a gestão do desempenho das equipas; o acompanhamento da evolução do meio ambiente e a representação final dos interesses colectivos do pessoal.

A formação e desenvolvimento de gestores, no local de trabalho, pode assumir diversos contornos metodológicos tais como, a técnica de "coaching" isto é, acompanhamento; as comissões de trabalho; as rotações de ocupação; e a delegação de tarefas ou competências. Para além do referido, anteriormente, outras actividades podem ter lugar fora do ambiente de trabalho com recurso a estratégias instrucionais como a sensibilização; o trabalho de equipa; a encenação ou modelação de comportamentos; o estudo de casos; as técnicas de simulação, inclusive, os exercícios de tomada de decisão, jogo de papéis e a discussão livre, em grupo.

Enfim, várias outras abordagens de desenvolvimento de gestores poderão ser adoptadas conforme a experiência de cada instituição, tais como, a técnica de gestão por objectivos e a organização de comissões de avaliação de quadros de gestão. As comissões de avaliação são júris constituídos por técnicos e trabalhadores mais experientes para aferir as competências do pessoal para determinados fins.

### **3.5 – Análise e descrição do trabalho**

O processo de formação profissional tanto dos gestores como de quaisquer outros postos de trabalho apoia-se, sistematicamente, na análise das tarefas. Kessels, (2002), associando se a outros estudiosos de projectos educacionais reitera a importância da análise das tarefas como um aspecto relevante do desempenho humano, tanto mais porque, como parte integrante da avaliação das necessidades, fornece informação sobre os requisitos necessários para fechar o "fosso" entre a situação real que o processo de formação orientado para o bom desempenho procura resolver no contexto organizacional.

Para Byars (1994) a análise das tarefas é a pedra angular em todas as funções de gestão do desenvolvimento dos recursos humanos. Cenzo e Robbins (1988) estabeleceram, no processo da análise do trabalho, uma hierarquia de atributos que integram a estrutura do

trabalho, onde o elemento laboral é a unidade mais simples do respectivo trabalho e concluíram que a análise de tarefas é a exploração sistemática das actividades inerentes a um determinado posto de trabalho que se traduz na descrição detalhada das actividades laborais e na determinação das suas relações com a tecnologia e com outras actividades, de forma a determinar os conhecimentos e as qualificações, os padrões de recrutamento e selecção, bem como as responsabilidades inerentes.

A propósito da descrição do trabalho Chiavenato (1995) faz um paralelo com a análise do trabalho, donde se entende que enquanto a descrição do trabalho é um simples arrolamento das actividades (tarefas e atribuições) que um indivíduo desempenha, a análise é um processo conceptual de verificação comparativa dos requisitos (intelectuais e físicos), responsabilidades e condições de trabalho que a função prescreve.

Com a análise de tarefas, Kessels e Smit (1996) sublinharam que a informação básica deve permitir dentre outros aspectos, decidir sobre a necessidade ou não de formação e sobre os tipos de intervenção mais aconselháveis; definir os objectivos de formação; definir critérios realistas para os resultados da aprendizagem; seleccionar as estratégias de planificação do processo de aprendizagem; seleccionar a temática de informação; criar projectos relevantes; organizar o apoio local; seleccionar instrutores experientes; seleccionar os aprendentes e avaliar os resultados.

### **3.6 - Administração e gestão pública**

O conceito de administração pode assumir vários significados conforme o contexto da sua aplicação. Histórica e etimologicamente, o termo administração proveio do Latim "administrare", o que quer dizer servir ou prestar serviço a alguém.

A gestão pública, por sua vez, retratada, no sentido lato, por Neves (1988) como um corpo organizado do saber, integrado por várias disciplinas muito estudadas, praticadas e ensaiadas pela experiência, visando assegurar a adaptação constante às mudanças de modo a fazer acontecer as coisas através das pessoas ou das organizações.

Contrariamente à gestão pública, que é da responsabilidade do Estado, a gestão privada alicerçada no interesse individual dos respectivos proprietários ou familiares, distingue-se pelo seu interesse orientado para o benefício social ou comunitário, como um todo, por via das medidas adoptadas pelo Governo que chama a si a definição das prioridades. Assim os administradores são meros mandatários do Estado, na função pública, enquanto no sector privado estão comprometidos com os resultados a atingir.

As características específicas aliadas à gestão, inspirada na actuação típica do sector privado, e da administração, alicerçada no modelo clássico de organização e intervenção do sector público estão descritas na tabela nº 2, conforme segue:

Tabela nº 2 – Comparação das características de gestão e administração

Administração	Gestão
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularidade dos procedimentos aplicados em conformidade com a Lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia das acções em função dos objectivos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento das estruturas formais da organização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança, inovação e mobilidade</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raciocínio analítico, linear e dedutivo ( lógica jurídica )</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raciocínio sintético e sistémico</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de organização fechado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de organização aberto aplicado sobre o seu meio ambiente e susceptível de adaptações constantes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquia baseada na obediência ( superior – subordinado )</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegação de poderes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle assente no respeito pelas regras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle fácil aos resultados obtidos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo de produção linear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de avaliação para melhorar o sistema</li> </ul>

Assim, numa ou noutra variante de actuação Mac Rae (1980) conclui que o conceito de Administração pode definir-se como sendo a coordenação dos Recursos Humanos dentro de uma organização, com vista ao cumprimento de determinados objectivos. O conceito de gestão é, por natureza, mais lato e abrangente, polivalente e multidisciplinar, variando com o contexto e as áreas específicas de intervenção. Mesmo assim, Conventry (1970) enfatiza que a gestão é a habilidade, nata ou adquirida, de ter as coisas feitas através de outras pessoas e não, necessariamente, de fazer as coisas. Por isso, autores como Davar (1966) sintetizam a definição de gestão na capacidade de investigar e prever, planificar, organizar, comunicar, coordenar e controlar, orientada para a identificação antecipada, análise e solução dos problemas.

Assim, pode-se concluir que a dada a natureza do exercício do poder autárquico o trabalho dos gestores dos Distritos Municipais deva socorrer-se do princípios de gestão do que de administração para dar resposta cabal às necessidades específicas das comunidades municipais.

Este entendimento significa, do ponto de vista do autor, que os atributos da administração e da gestão não devem ser interpretados de forma estanque, mas sim utilizados de forma criativa e eclética para se tirar melhor partido da sua complementaridade prática.

**3.6.1 - O Estado e a administração pública**

A administração é pública, por contraste com a privada, na medida em que está orientada para servir os interesses da sociedade como um todo e, nesse sentido, é o Estado que se assume como representante de tais interesses ou curador dos interesses das demais Organizações Não Governamentais, considerando o sentido da definição que lhe está reservada ainda por Neves (1988) parafraseando Freitas do Amaral:

*“O Estado pode ser definido como uma comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva” in Neves (p.1-2).*

Muitas vezes, a administração pública está conotada com a burocracia e a ineficiência, enquanto a privada está associada ao desembaraço e à eficiência e porquê? Por isso, devido aos efeitos da globalização e da minimização da intervenção monopolista do Estado no desenvolvimento da sociedade, a redução, cada vez mais acentuada de proprietários individuais das actividades económicas e sociais, a favor do modelo organizacional nas Sociedades de Capitais ou outras parcerias que a nova ordem económica mundial procura imprimir no funcionamento do mercado global, tem vindo a atenuar a barreira da diferenciação tradicional entre a natureza do sector público e do sector privado, destacando, deste modo, as semelhanças na abordagem dos procedimentos operacionais que resultam na utilização indiferenciada e convergente de métodos alternativos sobre a realidade do binómio administração-gestão.

É neste contexto que Hugues (1994) reconhece que a burocracia não é modelo exclusivo para proporcionar benefícios, por parte do Estado, porque os sistemas flexíveis, já experimentados pelo sector privado, estão sendo adoptados pelas instituições públicas, porquanto estas têm também a faculdade de operar, indirectamente, em vez de serem provedores directos de determinados serviços.

Desta convergência metodológica entre administração e gestão, emerge um novo modelo de gestão pública onde a acção, a avaliação do desempenho e a eficiência precedem a política. A desburocratização da máquina administrativa dá lugar à institucionalização de agências pró ou para-governamentais e não governamentais, operando num ambiente, fortemente, competitivo e quase-empresarial.

A avaliação das necessidades, no escopo deste trabalho, permite aferir até que ponto os gestores em exercício nos Distritos Municipais, estão à altura de responder aos parâmetros da

qualidade de gestão compatíveis com as exigências de um Município empreendedor que se impõe com o processo de autarcização.

### **3.6.2 - O poder local na experiência moçambicana**

O exercício do poder local em Moçambique está subjacente no teor das Leis n.º 5/78 e 7/78 de 22 de Abril e no carácter popular da primeira República desde o período pós-independência e fundamenta-se no espírito e na letra do artigo 88 da Constituição de 1990, que confirmou o espaço político administrativo da descentralização e ganhou a dimensão mais abrangente do movimento da reforma do sector público ainda em curso.

Assim, a municipalização é um dado novo no sistema da Administração Pública moçambicana. Ela surge num contexto em que o sistema de Administração Pública do país está ainda marcado, historicamente, pela natureza centrípeta do modelo jurídico-administrativo luso-colonial, dominado pelo princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos, hierarquicamente, superiores da Administração Pública.

Mazula et al (1988) reconhecem que a natureza autoritária do sistema colonial português, ao instituir as Câmaras Municipais de então, não fez mais do que mera plataforma de extensão do poder central.

Assim, a iniciativa de estruturação dos órgãos de natureza participativa, deve-se às transformações subsequentes à independência nacional, cujo projecto, a par com as preocupações pela consolidação da unidade nacional, reconheceu a necessidade de descentralização gradual do poder e introduziu a administração participativa dos órgãos a vários níveis, desde o topo à base.

Esta opção, está consagrada nas Leis n.º 3/94 de 13 de Setembro e n.º 2 / 97 de 18 de Fevereiro, com a institucionalização das autarquias locais, como órgãos do poder, retratadas por Canas (1995) como *peçoas colectivas de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira que, com base num espaço territorial delimitado dentro do território nacional desempenham funções públicas, no interesse público e em representação da comunidade aí residente (p.73-74).*

#### **3.6.2.1 - Natureza e âmbito do poder local**

No texto da Lei n.º 9/96 de 22 de Novembro que introduziu a revisão constitucional, em matéria do poder local, (artigo 188 e 189) definem-se como objectivos e fundamentos do poder local, a organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e na promoção do desenvolvimento local, no aprofundamento e na consolidação da democracia, apoiando-se na iniciativa e nas capacidades das próprias

populações, actuando em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

Mais ainda, no artigo nº 1 da Lei nº 2/97 que estabelece o quadro jurídico legal para a implementação das autarquias, está patente que constitui essência do poder local, a existência de autarquias enquanto pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios que visem a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais do Estado.

Por isso, o âmbito do poder local, de acordo com Cistac (2001), isto é, o do poder administrativo e não o dos poderes legislativo e judicial que estão, constitucionalmente, reservados ao próprio Estado. O poder administrativo realiza-se através de actividades específicas, tais como, a faculdade de regulamentação e de decisão unilateral, para além do privilégio de execução prévia e do regime especial dos contratos administrativos.

### **3.6.2.2 - Descentralização, desconcentração e centralização do poder**

Cistac (2001) define a descentralização administrativa como sendo a atribuição, de certos interesses locais, a pessoas colectivas territoriais, cujos órgãos estão dotados de autonomia, podendo actuar, livremente, no desempenho dos poderes legais apenas sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus actos pelos tribunais.

No quadro institucional dos Distritos Municipais, a descentralização é entendida como parte integrante da democratização multipartidária, ao nível nacional, e persegue, não só os objectivos políticos, mas também os objectivos económicos, aliados ao desenvolvimento, autonomia financeira e melhoria das condições de vida das comunidades, proporcionando-lhes as mesmas oportunidades.

Mazula et al (1998) caracterizaram a descentralização como sinónimo de *mais liberdade; encontram forma de implementação porque os funcionários locais não são respeitados nem possuem força persuasiva. As receitas tributárias ficam por cobrar, porque o funcionário local incumbido da cobrança não tem incentivo para uma actuação rigorosa, nem o administrado encontra motivo para subsidiar, voluntariamente, uma Administração em que não se revê (p.14).*

Pelo que se pode perceber do significado dos conceitos de centralização, descentralização e desconcentração, conclui-se que todos os níveis de exercício do poder local coexistem no território municipal e, apesar das definições subsistem ainda colisões sistemáticas na prática do dia a dia que reclamam medidas para fazer valer o projecto da descentralização cujas vantagens a seguir se expõem.

### 3.6.3 - As vantagens da descentralização

Canas(1998) observou que o processo de municipalização pressupõe o estabelecimento de um sistema orgânico constituído por órgãos cimeiros ou políticos e órgãos subordinados ou administrativos, conforme sejam integrados por políticos ou indivíduos seleccionados para os cargos por via eleitoral ou integrados por funcionários públicos de carreira, seleccionados por critérios administrativos, respectivamente.

Guambe (1998), para além das vantagens de ordem política, sociológica e económico-financeiras, identificou outras inúmeras vantagens técnico-administrativas na descentralização, sendo de destacar o facto de que a decisão administrativa, ao nível das autarquias e do poder local, como tal, tendem a ser, em princípio mais rápida e directa; fundamentada e ajustada à realidade; acessível ao cidadão; acelerada e com mais prontidão, menos relutância e menos custosa; responsável na actuação e com mais autoridade; reduzida a faixa de subordinação; descongestionante da pressão sobre os órgãos centrais do Estado.

### 3.7 - Conclusão

Neste capítulo procedeu-se ao enquadramento teórico e à revisão da literatura relativa á temática do estudo. Definiram-se os conceitos fundamentais para o processo do levantamento das necessidades de formação para os gestores dos Distritos Municipais na cidade autárquica de Maputo.

Foram também identificados os modelos e critérios mais adequados para utilizar nesta pesquisa delineada no quadro de um modelo participativo a que se refere à educação de adultos e apresentados os tipos e as modalidades de formação profissional concordantes com o modelo andragógico compatível com a formação dos gestores municipais, como adultos que são, assim como as estratégias de formação inerentes a visão holística da formação, principalmente a estratégia de Nadler.

Além de mais, foram introduzidos, dentre outros, os critérios de levantamento das necessidades de Graham e Mihal e de Michalak e Yager, com realce para o primeiro que serviu de plataforma teórico-metodológica para a condução do presente estudo. Finalmente foi explicada a relação entre os conceitos de administração, gestão, (pública ou privada) e a sua interacção com as categorias do poder local que vão contribuir para sustentar o carácter da análise e interpretação dos dados.

- **Análise documental** - Tratou-se de recolher, junto do Ministério de Administração Estatal (MAE) e do próprio Conselho Municipal a documentação mais relevante sobre o tema de estudo, com vista a compreender os instrumentos jurídico-administrativos e normativos, em vigor no Município, e o seu grau de aplicação no concernente às aptidões e competências do grupo alvo, para além de se avaliar e identificar a literatura existente sobre o teor da pesquisa.
- **Questionários** - Constantes dos anexos foram dados a preencher aos respondentes pré-seleccionados, após uma sessão explicativa colectiva e individualizada. Tais questionários foram combinados com as entrevistas, como subsídios para a identificação dos problemas mais críticos de gestão dos respectivos pelouros de responsabilidade; aferição do grau de desempenho em função dos perfis ocupacionais dos cargos, inquirir as necessidades funcionais de formação para melhor determinação e caracterização das competências específicas. Tomando como suporte a perspectiva de Rakoma (2000), o diagnóstico, como instrumento de mudança construtiva e positiva, enquanto processo, conduz à resolução útil de um problema pela identificação, documentação e selecção apropriada das dificuldades e oportunidades de intervenção.
- **Entrevistas semi-estruturadas** - Foram conduzidas em ambiente sem formalismos com vista a auscultar os intervenientes na gestão municipal, ao nível das unidades administrativas de base, para recolher as suas sensibilidades, inclusive, os Administradores municipais, os colaboradores directos, no âmbito da estrutura orgânica (técnico-administrativa) e alguns secretários de Bairros num total de vinte participantes.
- **Reuniões de verificação**- Para testar, periodicamente, os resultados da pesquisa e confrontá-los com a experiência e opiniões dos participantes com vista a sua validação.

#### **4.3.1 - Elaboração e aplicação dos instrumentos**

Tal como foi referido nos procedimentos conceituais no delineamento desta pesquisa apesar de não ter excluído o recurso à bibliografia e a outras fontes documentais privilegia-se a estratégia do estudo de caso que Yin, citado por Gil (1999) retrata como sendo um estudo empírico que investiga um fenómeno actual dentro do seu contexto de realidade usando várias fontes de evidência, quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidas. A implementação do projecto compreendeu três etapas, respectivamente:

1-Os contactos preliminares com a realidade municipal, quer por via dos órgãos administrativos, quer por via de outros agentes da Cidade de Maputo, para tratar da formulação do problema da pesquisa e a definição dos respectivos contornos, a partir do contexto real, que permitiu conceber os instrumentos de recolha de dados mais compatíveis.

2-O levantamento da bibliografia e a identificação de outra documentação de interesse potencial para a pesquisa (histórica e teórica), mediante a escolha, em função do tema, nas instituições em Maputo.

3-A elaboração dos instrumentos de recolha, constantes dos anexos, sob a forma de questionários abertos, a saber:

- **Questionário 1** - Do tipo egograma, essencialmente, dirigido para os gestores que integram o Gabinete do Administrador Municipal elaborado e melhorado a partir do protótipo de Ricardi (s/d) sobre o diagnóstico das necessidades de formação de gestores.
- **Questionário 2** - Dirigido, especificamente, para o nível dos Secretários de Bairro, como agentes de ligação com as comunidades, foi concebido como resultado da observação e contactos iniciais com os próprios respondentes.
- **Questionário 3** - Baseado no protótipo de Anibal e Costa ((1987) foi reservado, essencialmente, para os respondentes do escalão dos órgãos superiores para identificar as percepções e as expectativas dos órgãos decisores sobre a estratégia de desenvolvimento dos Recursos Humanos ao nível operacional.
- **Formulário de verificação** - Aplicado, especialmente, para verificar o grau correspondência às necessidades de formação com base no modelo "check list" de Protocor e Thorton (1977), aplicável ao levantamento das necessidades específicas de formação de gestores.

Todos os questionários foram, inicialmente, testados e melhorados durante os encontros exploratórios havidos com os potenciais respondentes, através da apreciação crítica preliminar dos colegas e dos supervisores.

#### **4.3.2 - O trabalho de campo: população e amostra**

Foi utilizada uma amostragem por acessibilidade que, conforme preconiza Gil (1999), é o mais compatível com estudos exploratórios ou qualitativos em que a representatividade dos respondentes é, de alguma forma aceitável. Assim, o grupo alvo foi constituído por 20 respondentes, escolhidos desde os Administradores Municipais, n.º1 e n.º2, consoante as suas responsabilidades. Foram igualmente ouvidos e entrevistados quatro funcionários seniores

dos órgãos decisores ligados à gestão e à supervisão integrada dos Distritos, na área de Desenvolvimento dos Recursos Humanos.

O interesse na escolha destes Distritos, reside no facto de representarem duas facetas complementares do “modus vivendi” características do Município-Cidade de Maputo, em que o Distrito Municipal nº.1, reflecte, em principio, padrões de vida diferentes e se distingue pela predominância das construções de cimento, típicas da cidade convencional, moderna, relativamente ao Distrito nº.2, periférico e sub-urbano, onde a situação dos munícipes ostenta, em geral, mais indícios de pobreza e as construções de baixo custo reflectem as características sócio-económicas de maior vulnerabilidade, exigindo habilidades específicas, no plano da gestão.

Tabela nº 3 - Estrutura dos respondentes

Gestores	DM1		DM2		Total	
	População	Amostra	População	Amostra	População	Amostra
Administradores	1	1	1	1	2	2
Técnicos administrativos	2	2	3	3	5	5
Secretários	11	5	11	5	22	10
Total	14	8	15	9	29	17

A população considerada no estudo a que se refere a tabela nº 3, é constituída pelos titulares das funções de Administrador, Técnicos administrativos e Secretários de bairro dos quais foram seleccionados apenas cinco de cada Distrito para integrar a amostra na escala preconizada para este estudo.

#### **4.4 - Procedimentos de recolha e análise de dados**

A Direcção dos Recursos Humanos acolheu a ideia do projecto e, nesse contexto, adiantou sugestões para a intervenção nos Distritos Municipais seleccionados por se tratar de zonas diferenciadas, sendo uma urbana e outra sub-urbana, mas ambas reflectindo a natureza dos problemas da municipalidade. Os senhores Administradores dos referidos Distritos foram, igualmente, os responsáveis pela provisão de espaço de trabalho e pela ligação com os outros interlocutores pré-seleccionados dentre os funcionários técnico-administrativos e os Secretários dos Bairros contemplados, respectivamente.

A primeira reunião com os intervenientes no estudo tratou da apresentação, testagem e aplicação dos instrumentos de recolha supramencionados. Foi dada a cada respondente a facilidade de escolha do questionário através do qual se sentia mais à vontade para responder conforme os objectivos do estudo e prestados os esclarecimentos necessários ao longo do processo de preenchimento. Esta flexibilidade permitiu melhor compreensão por parte dos

respondentes que, inicialmente, se mostravam mais reservados, presumindo, eventualmente, tratar-se de um inquérito administrativo com outras pretensões, que não académicas.

A apresentação dos dados cingiu-se, essencialmente, ao critério de definição da situação como procedimento de organização do conjunto de dados de forma a reflectirem as percepções próprias dos respondentes sobre a realidade e a situação específica focalizada no estudo. Os dados recolhidos dos questionários e entrevistas complementares com os respondentes foram reproduzidas em descrições textuais sistematizando assim o conteúdo das respostas dadas a uma e outra das questões a que os respondentes quiseram deixar as suas opiniões e sensibilidades.

Entretanto, procedeu-se à leitura reflexiva para se tentar compreender a relação entre os factos e a evolução, no tempo, das tarefas municipais, terminando com a leitura interpretativa, à luz da literatura especializada e das teorias iminentes sobre a natureza da função pública e sobre a análise de tarefas, na óptica de Kessels e Smit (1996); Erasmus e Dyk (2001); Cenzo e Robbins (1988); e Chiavenato (1995), que estão de comum acordo no entendimento da complementaridade metodológica da pesquisa documental, da observação, da entrevista e do questionário semi-estruturado como partes integrantes do processo de avaliação das necessidades de formação.

O critério de categorização foi baseado na técnica "Membership Categorization Device" (MDC), ou seja, Critério de Categorização Colectiva (CCC), preconizada por Silverman (1993) para descrever as actividades socialmente organizadas e assentes nos seguintes pressupostos:

- As actividades humanas podem ser correctamente categorizadas de múltiplas formas (categorias);
- As categorias andam associadas a colectivos ou grupos (regra de economia);
- Se uma pessoa está identificada como parte do grupo, outra pessoa pode ser identificada a partir do mesmo grupo (regra de consistência);
- As actividades estão ligadas a determinadas categorias;
- As partilhas de categoria estão interligadas de forma rotineira e padronizada (pares relacionais).

O trabalho de campo culminou, assim, na construção de narrativas textuais a partir dos depoimentos de cada respondente onde se privilegiaram gestores, tais como, os Administradores municipais e os seus mais directos colaboradores ao nível do escalão de gestão distrital, assim como os secretários de alguns bairros municipais.

Como resultado, a ferramenta teórica preconizada para com esta abordagem, mostrou-se compatível e aplicável aos princípios andragógicos, associados à educação de adultos, que procuram ter em conta a opinião dos sujeitos contextualizados nessa realidade, (Júnior, 1966) e apoiados nos métodos etnográficos que operam numa base indutiva, priorizam, para o caso dos gestores, o conhecimento para tomar decisões e ou a capacidade de resolver problemas (Gill e Johnson 2002) e permitem a compreensão dos fenómenos, a partir da experiência e das sensibilidades dos próprios participantes.

Esta abordagem permitiu perceber a outra face da moeda que contém as percepções próprias dos gestores municipais, a partir do seu próprio contexto. Assim, o trabalho de campo foi, essencialmente, inter-pessoal envolvendo o agente e os sujeitos da pesquisa sendo de se realçar o papel do questionário e da entrevista semi-estruturados.

#### **4.5 - Validação dos resultados**

A validade dos resultados teve como base o estabelecimento de uma ligação fiável entre objectivos de estudo, os depoimentos dos respondentes e as conclusões. Daí que se tenha recorrido, especialmente, ao processo de triangulação, diversificação das fontes de dados e das variadas manifestações dos respondentes às questões de estudo, à articulação entre os dados e às bases teóricas retratadas no capítulo três, para além da versatilidade metodológica da própria abordagem.

A entrevista, também funcionou como instrumento de validação da observação social e como técnica privilegiada da comunicação inter-pessoal, está consagrada por autores como Trinvino, Gil e Minayo, invocados por Júnior (1996), como uma das estratégias mais ricas e flexíveis, ao lado da observação-participante, que também é considerada uma das mais ousadas metodologias de pesquisa, de raiz antropológica.

Esta prática, apoia-se em Yin (2003) para quem ela torna o estudo mais fiável e lhe proporciona a maior validade. Não obstante, não se perdeu de vista a precaução dada por Maxwell (1996), cujo ponto de vista invoca que a validade não é um produto que se adquire, exclusivamente, através das técnicas e métodos, mas sim um objectivo que, vulgarmente, se entende como a certeza ou a credibilidade dos resultados alcançados perante os objectivos definidos desde a concepção do estudo.

Daí que, no processo da pesquisa, considerou-se o contacto com os responsáveis dos órgãos decisores de política municipal, especialmente da área dos Recursos Humanos, para além das sensibilidades dos quadros executivos e das opiniões de munícipes, informalmente ouvidos em reuniões sobre a gestão municipal a que o autor teve acesso.

As limitações inerentes à aplicação prática dos instrumentos de recolha de dados face à heterogeneidade sócio-cultural e educacional dos respondentes foram um facto notório no concernerente ao tempo de obtenção de dados que, só foi possível contornar através de encontros sistemáticos com alguns dos respondentes cépticos à medida que foram ganhando confiança de darem respostas conforme as explicações sobre o mérito da sua participação.

## **CAPÍTULO 5 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

### **5.1 - Introdução**

Este capítulo ocupar-se-á da apresentação e análise dos dados recolhidos no campo através do estudo da documentação, inquéritos e entrevistas com os respondentes previamente seleccionados.

Importa referir que, face à dinâmica própria da evolução da sociedade, os aspectos aqui reportados referem-se, *única e simplesmente*, à situação encontrada no período da realização do estudo que coincidiu com a fase pré-eleitoral, em finais de 2004, cujos impactos subsequentes se reflectiram, posteriormente, nas mudanças estruturais operadas no próprio Município de Maputo e nas demais instituições públicas situadas na respectiva área de jurisdição autárquica.

Assim, é de se assumir os diferentes pontos de vista dos respondentes como o reflexo do mosaico de sensibilidades que caracterizam a vida social das instituições e as múltiplas percepções das comunidades que integram a realidade estudada. Porque se tratou de uma pesquisa conduzida sob o lema do levantamento das necessidades, cabe aqui também referir que, esta apresentação procura destacar algumas passagens dos seus depoimentos sobre os postulados que lhes foram colocados, essencialmente, subordinados às questões de estudo sobre assim formuladas:

- Qual é o trabalho dos gestores municipais no exercício das suas funções?
- Que competências lhes são exigidas para cumprir cabalmente com as suas tarefas?
- Quais são as necessidades de formação dos gestores dos Distritos Municipais?
- Qual a abordagem de formação mais apropriada para melhorar o seu desempenho?

### **5.2 - O trabalho dos gestores na perspectiva institucional**

Para além da literatura convencional lida sobre a municipalização, conforme, tornou-se indispensável a leitura dos instrumentos que regem o processo de municipalização, em geral, e em particular na autarquia da cidade de Maputo. Relativamente aos objectivos e questões de estudo, estes instrumentos são, por natureza, os suportes materiais do trabalho que a instituição exige dos gestores espaço de exercício e aplicação das competências e o ponto de referência dos conhecimentos que devem ser desenvolvidos e das lacunas que devem ser superadas por parte dos gestores. Nesta linha de pensamento, para além das outras fontes documentais consultadas no MAE e no próprio Município de Maputo, prestou-se especial atenção aos instrumentos constantes no anexo nº 3 que integram o pacote autárquico, isto é, a

colectânea da legislação fundamental que estabelece as directrizes do processo de municipalização e, na essência, conteúdo do trabalho de gestão municipal a vários níveis.

Tal como foi referido na introdução, os referidos instrumentos jurídico-administrativos, foram relevantes para a natureza deste estudo, porquanto, para além de terem permitido entender o enquadramento das novas responsabilidades dos gestores municipais, eles consubstanciam, na essência, a base de análise das tarefas subjacentes e inerentes à gestão e, assim, definem os termos de referência do trabalho das autarquias e as balizas do levantamento pretendido das necessidades de formação.

### **5.2.1 – Análise dos factores que afectam o trabalho de gestão municipal**

Tal como se referiu na metodologia de abordagem do trabalho, os questionários foram dirigidos a um grupo de gestores do primeiro escalão abrangendo os Administradores, os Técnicos administrativos e os Secretários de bairros, cuja acção é preponderante na gestão dos assuntos do Distrito Municipal. Esta avaliação, baseada na técnica metodológica preconizada pelo autor da “SWOT analysis” mostra-se apropriada para caracterizar a situação actual e a situação que deve ser inerentes à gestão.

A análise das fontes documentais inerentes ao sistema jurídico-administrativo vigente sobre a actividade de gestão municipal mostra que, apesar do conjunto tão abrangente de instrumentos normativos disponíveis para alicerçar e consolidar o poder autárquico ou local, o ambiente em que o exercício da gestão municipal se tem que desenvolver apresenta determinados factores condicionantes que afectam o exercício da gestão municipal, sendo de se destacar, dentre outros, certos aspectos extraídos das informações contidas no Capítulo 2 sobre a contextualização do estudo.

Assim, os pontos fortes referem-se ao ambiente que tende a favorecer o desenvolvimento dos processos de gestão e formação, concretamente:

- A Constituição de 1990, abriu espaço para a democratização participativa no país e permitiu a definição de um quadro jurídico-administrativo para a municipalização a par da reforma do Sector Público;
- Maputo goza de um estatuto privilegiado e é o ponto de convergência dos fluxos migratórios das populações das zonas rurais e inter-urbanas;
- Os gestores em referência, sendo adultos, possuem uma longa experiência de trabalho e a concorrência inter-partidária constitui um factor de estímulo para a melhoria da gestão urbana desde o nível dos Distritos Municipais;

- O índice de analfabetismo baixou, consideravelmente, em Maputo e a rede escolar é suficiente para albergar as necessidades de formação, ao nível da Cidade e dos Distritos Municipais.

Os pontos fracos identificam as dificuldades ou pontos críticos derivados das deficiências de carácter organizativo do próprio Município, tais como:

- Deficiente divulgação do pacote autárquico e a co-existência do poder de Estado com o poder autárquico no mesmo espaço geográfico e social;
- Legislação muito genérica e sem regulamentação específica e operacional sobre os processos de gestão municipal ao nível distrital;
- Frágil responsabilização dos gestores sobre os planos e orçamentos distritais.
- Debilidade de organização e programação regular das acções de formação;
- Ascendência do conceito de administração sobre o de gestão e influência da tradição municipal portuguesa na modelação orgânica dos órgãos municipais;
- Deficiente integração de jovens com formação compatível no aparelho municipal e inconsistência no exercício da autoridade municipal, ao nível da base;
- Incongruência entre a estrutura orgânica ideal e a real, já que o funcionamento dos órgãos municipais no Distrito, não se rege, necessariamente, pelos organogramas preconizados nos manuais normativos.

As ameaças incluem os aspectos que tendem a perturbar a boa prática de gestão municipal quando não sejam acautelados, tais como:

- As rivalidades inter-partidárias podem ofuscar a atenção dos munícipes e a falta de recursos financeiros pode abortar os bons planos de gestão municipal;
- A complexidade do ambiente sócio-económico da Cidade e a falta de um sub-sistema educativo e técnico-profissional, especializado, para a formação de quadros municipais;
- Ausência de estudos ou pesquisas sistemáticas sobre o problema da municipalização com soluções alternativas;
- A coexistência de vários padrões e paradigmas sócio-culturais no espaço municipal e a resistência natural às mudanças.

As oportunidades destacam as vantagens inerentes ao processo de municipalização, nomeadamente:

- Envolvimento dos próprios munícipes nos debates e busca de soluções para as diversas situações da vida municipal;
- Libertação do Estado Central de intervir, sistematicamente, na vida quotidiana dos Distritos e Bairros municipais por via da descentralização e do aprofundamento e consolidação das liberdades democráticas do pleno usufruto dos direitos de cidadania;
- Estender a educação cívica dos munícipes, à luz das necessidades concretas;
- Consolidar a solidariedade de munícipes sobre as questões municipais através da reforma e melhoria do funcionamento do sector público.

### **5.2.2 - O trabalho dos gestores baseado na sua própria experiência**

O reportório dos respondentes acerca do seu trabalho tem muito a ver com as suas práticas quotidianas. Muitas das suas tarefas são ditadas pelas solicitações, por um lado, munícipes e, por outro lado, dos respectivos órgãos superiores da Administração Municipal seguindo-se toda a tramitação burocrática segundo as formalidades inerentes. Por isso, solicitados a depor sobre o trabalho e as tarefas que eles realizam, os gestores a partir de um dos respectivos Administradores declarou que a sua actividade consistia, por um lado, em:

*Dirigir a instituição, organizar e dirigir as sessões do Governo Distrital; aprovar os planos sectoriais da instituição; controlar a execução das tarefas dentro dos prazos; orientar encontros de programação e análise das tarefas; organizar visitas de contacto com os munícipes; definir tarefas concretas dos secretários dos Bairros; representar o Governo Distrital em alguns eventos; acompanhamento de actividades das ONG'S que operam no Distrito; organizar e dirigir encontros com individualidades do Distrito).*

O outro dos Administradores entendeu, por sua vez, que no seu trabalho tem como tarefas:

*Dirigir o Distrito Municipal; controlar a execução das decisões e instruções dos órgãos municipais; garantir a elaboração e o cumprimento do plano e orçamento; fazer respeitar a Constituição da República e demais leis; garantir a divulgação e controlo das normas e posturas; prestar contas e controlar a execução de tarefas; controlar a gestão dos Recursos Humanos no Distrito; controlar a gestão dos bens patrimoniais; emitir ordens e instruções de carácter obrigatório interno; desenvolver o espirito de cooperação inter-distrital*

Em resumo, o conteúdo de trabalho patente nas duas declarações apresenta muitas afinidades. As tarefas que, em princípio, os gestores, a este nível, devem realizar são, ao que se presume, aquelas que são definidas pelos órgãos superiores ou que são prescritas pela

legislação autárquica concernente e traduzida no conjunto dos deveres relativas à realização dos objectivos específicos de cada órgão superior a quem cabe, em última instância, exercer as competências do poder autárquico definido nas disposições legais que regem o Município.

A mesma questão colocada aos gestores do Gabinete do Administrador teve como respostas, tanto dum como doutro dos Distritos a seguinte descrição de tarefas:

*Executar as decisões dos Órgãos Municipais; elaborar o plano e o orçamento do Distrito Municipal; fazer cumprir as normas e posturas municipais; mobilizar, organizar e orientar a participação de cidadãos em actividades municipais; garantir a cobrança dos impostos municipais; garantir a realização do recenseamento da população assegurar a higiene e a salubridade pública; garantir o recenseamento e recrutamento militar; proporcionar locais adequados para a comercialização de produtos; impedir a prática de abate de árvores.*

Entretanto, outro dos gestores sintetizou as suas tarefas em actividades tais como:

*Organizar e atender todo o expediente; controlar a sua circulação dentro da instituição; organizar a formação profissional do pessoal; assegurar o enquadramento adequado do pessoal; fazer aplicar as leis aprovadas pelos órgãos do Estado; encontrar os melhores trabalhadores para realizar com zelo e dedicação às tarefas.*

Por sua vez, ao nível dos Secretários dos Bairros, o conteúdo do trabalho reflecte as pressões do dia a dia, pelo que um deles traduziu a sua actividade no seguinte:

*Coordenar, controlar e dinamizar todas as actividades do Bairro; zelar pela higiene, saúde, lixo, saneamento e habitação; dinamizar as ODM's, na organização massiva da cultura e desporto; mobilizar os residentes para a vida da comunidade; garantir o recenseamento da população e das infraestruturais; dinamizar o trabalho, a segurança e a vigilância no Bairro; promover a organização e o funcionamento do tribunal comunitário; articular com a policia da República e municipal as soluções dos conflitos sociais; prestar contas, mensalmente, às estruturas hierarquicamente superiores; organizar os quarteirões e núcleos de dez casas para a vida dos munícipes e zelar pelo funcionamento; organizar processos para que todos os moradores e empresários paguem os impostos e outras obrigações.*

Enquanto isso o outro dos Secretários sintetizou a sua actividade nestes termos:

*O meu trabalho é ser representante do Governo no bairro; representar a população do bairro no Distrito; atrair projectos para o benefício do povo; actualizar a população sobre os acontecimentos políticos; ser o elo de ligação entre a população e o Distrito; garantir o desenvolvimento e a tranquilidade no bairro; encaminhar todas as questões que não são da*

*sua competência; incentivar a população a participar no desenvolvimento do bairro; ser aberto atencioso, inocente e carinhoso para com a população (2004).*

### **5.2.3 - Análise e interpretação dos depoimentos dos gestores**

Estes depoimentos parecem indicar, no conteúdo e na forma, que à medida que se procura compreender as actividades nos cargos mais baixos da hierarquia administrativa a carga laboral é cada vez maior, mas os recursos para o cumprimento das tarefas são também mais escassos. Noutras palavras, os gestores distritais parece terem muito pouco tempo disponível para se concentrarem na solução dos problemas de interesse imediato para os próprios Distritos face às solicitações colocadas pelos vários órgãos superiores ou colaterais que interagem com eles no dia-a-dia.

Estes dados, permitem constatar que o exercício das funções de gestor ao nível do Distrito Municipal têm também os seus pontos fortes e fracos, sendo de se destacar, por um lado, os pontos fortes relativos às boas práticas individuais e colectivas dos gestores e da administração municipal, assim entendidos:

- Os gestores conhecem os problemas reais relativos às necessidades das respectivas áreas de jurisdição.
- Os parâmetros do trabalho dos gestores estão definidos, na generalidade, no âmbito das responsabilidades inscritas no pacote autárquico.
- Todos os gestores entrevistados possuem uma experiência de trabalho ou na função pública ou no sector privado.
- Os gestores no Distrito nº 1 têm um ambiente mais favorável para melhorar o seu desempenho relativamente ao Distrito nº 2, porque, em princípio, é o pólo de maior concentração das instituições públicas e de serviços para além de que o padrão de vida dos munícipes concorre para uma melhor organização das actividades de gestão municipal.

Por outro lado, os pontos fracos referem-se às dificuldades iminentes no processo da administração municipal, sendo de destacar que:

- O perfil sócio-profissional dos gestores municipais é bastante heterogéneo e nem sempre é compatível com as exigências do próprio trabalho ao nível da sua área de jurisdição.
- Os gestores não actuam nem dirigem os Distritos Municipais na base de um Plano e orçamento próprio e não dispõem de recursos materiais financeiros e mesmo humanos

para realizarem, cabalmente, o seu trabalho. Ressentem-se do fenómeno da *centralização do poder local ao nível dos órgãos superiores da Administração Municipal*, traduzindo um sentimento geral dos respondentes.

- A organização dos Distritos Municipais não está devidamente estruturada ou, pelo menos, consolidada a exemplo dos Distritos nas zonas rurais para delimitar as suas responsabilidades de actuação.

A actividade dos gestores dos Distritos Municipais, tem a ver, não só, com as actividades inscritas no pacote das tarefas inerentes à missão da própria instituição e, mas também, com a vivência da experiência laboral, individual ou colectiva, de cada função. A Tabela nº 4 mostra a relação de verbos que predominam o discurso dos repondentes, relativamente ao trabalho que realizam e às tarefas que têm por cumprir no exercício das suas funções.

Tabela nº 4 – Verbos expressivos do trabalho dos gestores

Distrito Municipal nº1	Distrito Municipal nº2
• Velar	• Coordenar
• Acompanhar	• Comunicar
• Encaminhar	• Elaborar
• Coordenar	• Inteirar – se
• Articular	• Reunir
• Garantir	• Receber
• Organizar	• Participar
• Canalizar	• Fazer aplicar
• Dinamizar	• Fazer relatório
• Mobilizar	• Assegurar
• Apoiar	• Organizar
• Assegurar	• Atender
• Dirigir	• Elaborar
• Controlar	• Supervisar
• Ouvir	• Arrecadar (reccitas)
• Testemunhar	• Representar
• Estabelecer	• Actualizar
	• Incentivar
	• Encaminhar
	• Ajudar
	• Articular
	• Canalizar
	• Garantir
	• Dinamizar
	• Orientar
	• Transmitir
	• Velar

Conforme fora indicado no referencial teórico do Capítulo 3, o reconhecimento do trabalho dos gestores teve como base os conteúdos das fontes documentais institucionais identificadas na contextualização da pesquisa. A leitura desta documentação teve o mérito de proporcionar os elementos necessários para compreender a natureza do trabalho de gestão municipal, pelo menos na óptica dos objectivos institucionais e permitiu perceber, não só a

tradição do trabalho municipal em Moçambique, mas também o seu grau de influência na idiosincrasia e no desenvolvimento das políticas subjacentes ao exercício actual.

O conjunto dos verbos arrolados na tabela que fazem o predicado das actividades dos gestores traduz, na essência o perfil ocupacional dos gestores, pois esta manifestação é, só por si, um código indicativo daquilo que precisam de saber melhor para levar a bom termo as suas responsabilidades sem, contudo, preterir-se as necessidades de carácter material para os mesmos efeitos. Os gestores estão no seu quotidiano, confrontados com o dilema de terem que esperar por ordens superiores para puderem agir como é norma, na perspectiva clássica da administração ou de agirem por sua livre iniciativa para resolverem os problemas do seu Distrito como preconizam os princípios da gestão autárquica.

Este entendimento, que o autor subscreve, corrobora com a interpretação de O'coner, citado por Júnior (1966) que a linguagem não só apresenta, mas também, antes, representa para além de que a narrativa das pessoas não é neutra, pode se inferir que a redundância dos verbos activos sugere o conhecimento, por parte dos gestores, de uma realidade socio-cultural própria, cuja intervenção integra e ultrapassa a mera visão fayolista da gestão, circunstanciada aos princípios do século XX e, simplesmente, limitada à função clássica de prever, organizar, coordenar e controlar, entre outras, que é típica da actuação do sistema de administração pública.

A dimensão de gestão, ao nível municipal, denota, nesta série de verbos, uma orientação mais humana e humanística porque traduz, naturalmente, a diversidade de grupos sociais que, na sociedade contemporânea, não devem nem querem ser ignorados no processo de construção do seu bem estar e, assim sendo, na participação activa para a solução dos seus problemas. Isto está claro no sentido dos verbos utilizados como acompanhar, mobilizar, ouvir, orientar, ajudar, reunir e atender só para citar alguns.

Reiterando a definição já adiantada, Aníbal e Costa (1988) preconizam que a gestão consiste em obter a execução de coisas por intermédio de outras pessoas e, nisto, entende que os dirigentes não tem que fazer coisas, mas sim têm que conseguir que outras pessoas as façam, por via do incentivo, treinamento, ensino, inspiração e motivação, como componentes substantivos da gestão e dos dirigentes nas organizações, ou seja, tentar que as pessoas façam aquilo que devem fazer quando, como, e com entusiasmo.

### **5.3 - Competências dos gestores municipais**

As competências para o exercício de uma função pressupõem o desempenho cabal de determinada função e são, também, potenciadas tanto através da formação profissional,

conforme os padrões de qualidade que o mercado ou os beneficiários exigem, como da própria experiência individual e colectiva adquirida ao longo da vida.

### **5.3.1 - As competências exigidas**

Que competências deve ter então um gestor para satisfazer as suas responsabilidades profissionais e operar num processo tão complexo como hoje se apresenta a realidade municipal a partir do Distrito?

O exame dos documentos institucionais, esclareceu que, por um lado, o conteúdo do trabalho que se espera dos órgãos e, por inerência, dos respectivos dirigentes municipais, aos diversos níveis, assim como deixaram patentes os conteúdos do pacote autárquico, instrumento-chave, supostamente, de toda a acção de gestão municipal. Por outro lado, na esteira dos dados recolhidos a partir dos depoimentos dos próprios gestores, na sua maioria, revelaram o conjunto das experiências que possuem como suporte cognitivo da sua actividade profissional.

De uma maneira geral, os gestores dos dois Distritos Municipais, para além de apresentarem uma educação escolar heterogênea, são adultos e trazem uma experiência profissional polivalente, acumulada tanto nos sectores privado e para-estatal, como na função pública, ainda que não, necessariamente, nos órgãos municipais.

Não existe, por isso, um critério claro e objectivo de definição de competências profissionais compatíveis com as responsabilidades que os gestores devem assumir para o exercício cabal do trabalho que lhes é inerente. Tal como se viu na relação dos verbos correntes, não constam do seu vocabulário gerencial-administrativo, verbos de compromisso tais como planificar, aprovar, decidir e formar, que, na acepção teórica do processo de autarcização e descentralização que lhe é inerente, deveriam figurar, naturalmente. Isto revela a existência de algumas lacunas subjacentes a competências profissionais que podem também decorrer da ausência de competências administrativas e com implicações na avaliação das necessidades de formação.

### **5.3.2 - As competências efectivas**

As competências reveladas pelos gestores Municipais dos Distritos nº 1 e nº 2, são mais produto da experiência social e laboral dos próprios gestores do que adquiridas por via da aprendizagem formal sobre a gestão autárquica.

A única experiência referida pelos respondentes de participação em actividades de formação é a acção realizada na Escola Secundária Francisco Manyanga, cujo teor foi mais de sensibilização sobre liderança comunitária, e não poderia comportar a complexa actividade

autárquica ao nível da cidade de Maputo, uma vez que a sua realização foi de carácter esporádico e com duração muito limitada porque condicionada pelos constrangimentos financeiros.

Este estado de coisas demonstra a carência de conhecimentos para fazer face aos desafios que o processo de municipalização actualmente exige dos seus agentes e muito particularmente dos respectivos gestores o que é razão bastante para o levantamento das necessidades de formação com vista a detectar-se as lacunas inerentes e os tipos de formação mais adequados para melhorar o seu desempenho.

#### **5.4 - As necessidades de formação baseadas nos gestores**

Na revisão da literatura reconheceu-se que a formação profissional tem uma função catalizadora nas mudanças, especialmente, perante o impacto das transformações sociais e económicas que têm lugar na actualidade com a introdução da autarcização e a implementação do pacote autárquico na experiência particular de cada município. Tal como se disse sobre os gestores e a aprendizagem a conceptualização dos tipos de formação tem a ver com a realidade específica do seu dia-a-dia no trabalho, pelo que não pode fixar-se em padrões, definitivamente, rígidos.

Para a identificação das necessidades de formação, os gestores foram solicitados, por via de inquérito, para além das revelações nas entrevistas, para indicar a partir da sua própria experiência de trabalho, as preferências de aprendizagem com base no quadro protótipo das funções específicas e convencionais de gestão, cujos resultados se reportam na Tabela nº 5 a seguir.

Tabela nº 5 – Necessidades de formação sentidas pelos gestores

Nº	Tópicos	DM 1 (%)	DM 2(%)	Média
1	Como dirigir.	4	50%	68.75%
2	Como melhorar os metodo de trabalhos	4	50%	68.75%
3	Como melhorar o meu desempenho no trabaho	3	37.5%	62.5%
4	Como tornar-me diplomata e delicado.	1	12.55	50%
5	Como melhorar a minha comunicação oral e escrita.	3	37.5%	62.5%
6	Como aplicar os principios do gestão.	7	87.5%	87.5%
7	Como preparar ou fazer relatório.	7	87.5%	87.5%
8	Como organizar.	3	37.5%	56.25%
9	Como controlar.	3	37.5%	56.25%
10	Como interpretar e explicas as políticas de a legislação laboral.	2	25%	50%
11	Como manter as coisas em ordem	2	25%	50%
12	Como melhorar a minha habilidade de escrita e comunicação.	4	50%	50%
13	Como melhorar a memória.	6	75%	75%
14	Como reduzir os factores desagradaveis no trabalho	6	75%	75%
15	Como trabalhar mais confortavelmente.	6	75%	75%
16	Como evitar conflitos laborais.	6	75%	75%
17	Como comunicar c/o topo e a base.	6	75%	75%
18	Como planificar.	3	37.5%	50%
19	Como aprender um novo trabalho	3	37.5%	50%
20	Como elaborar novas ideias.	4	50%	56.25%
21	Como Desenvolver as minhas habilidades pessoais.	2	25%	43.75%
22	Conciliar e classificar o desempenho dos colaboradores.	3	37.5%	50%
23	Como levar a moral do pessoal.	3	37.5%	50%
24	Como lhe dar com um chefe hierárquico.	3	37.5%	50%
25	Como envolver as pessoas na responsabilidade de resultados.	3	37.5%	50%
26	Como reconhecer as causas da queda.	2	25%	50%
27	Como prevenir acidentes de trabalho	5	62.5%	62.5%
28	Copmo dirigir reuniões.	5	62.5%	62.5%
29	Comu estimular pessoas para o trabalho.	1	12.5%	31.25%
30	Como disciplinar trabalhadores.	2	25%	37.5%
31	Como compreender-me a mim e a sensibilidade dos outros.	1	12.5%	31.25%
32	Como vender ideias a um superior	3	37%	43.5%
33	Como delegar autoridade.	2	25%	37.5%
34	Como julgar a importância das instruções.	1	12.5%	31.25%
35	Como reduzir as perdas.	3	37.5%	37.5%
36	Como fazer entrevistas.	3	37.5%	37.5%
37	Como decompor as tarefas de trabalho	1	12.5%	18.75%
38	Como fazer o trabalho do pessoal.	2	25%	25%
39	Como observar os detalhes relevantes.	2	25%	37.5%
40	Como por as pessoas a trabalhar em equipa.	2	25%	50%

Esta tabela refere-se aos resultados obtidos na sondagem feita, em cada um dos Distritos Municipais, sobre as necessidades e o interesse de aprendizagem pelos respondentes, dos assuntos convencionais de gestão, estando aqui manifesta a motivação comum de conhecimento sobre os mesmos temas com realce especial da parte do Distrito nº2. A análise feita a esta tabela está patente no anexo nº5.

Existe uma certa ligação, na óptica do autor, entre as necessidades aqui expressas através dos depoimentos dos gestores acerca do conteúdo do seu trabalho. Para tal seria necessário fazer-se o paralelo de significação dos verbos utilizados pelos gestores para exprimir a realidade do seu trabalho e a sua ligação semântica com os assuntos constantes da tabela. Os tópicos referidos na tabela combinam, em princípio, conhecimentos que podem abranger habilidades técnicas e aptidões comportamentais que devem caracterizar a formação de um gestor.

As manifestações patentes nas revelações dos respondentes de cada um dos Distritos retratados no caso, consubstanciam, em suma, a temática das necessidades de aprendizagem dos gestores. Reportam a importância dada, à lista de verificação (check list) que sistematizou, os tópicos componentes dos conhecimentos convencionais de gestão, universalmente, indispensáveis a qualquer nível de organização das instituições, desde o grau mais simples ou rudimentar ao grau mais alto e complexo do exercício da função de gestor, (veja em anexo 4).

Estes resultados mostram, por um lado, que o grau de reportagem relativo a cada um dos referidos Distritos e sustentam as indicações de quase todos os respondentes e, por outro lado, confirmam, de certo modo, a ideia de que o sentimento das necessidades de formação dos gestores municipais, ao seu nível, senão mesmo a outros níveis, é comum e merece, por isso, o devido tratamento no âmbito institucional. A comprovar, ainda, esta constatação, está o escalonamento das próprias respostas, por Distritos, feito com base no grau de incidência sobre os vários assuntos inscritos de aprendizagem em gestão, conforme a ordem das prioridades dadas pelos respondentes (ver anexo 5).

A abordagem do levantamento das necessidades de formação, no caso vertente, teve como grupo alvo um determinado escalão de gestores, dentro da estrutura orgânica do Distrito Municipal. Não obstante, porque o levantamento das necessidades não se pode cingir, unilateralmente ao que os gestores, individualmente, pretendem saber para realizar o seu trabalho, não foi posta de parte a auscultação das perspectivas da instituição, através das chefias superiores, e a consideração de outras sensibilidades sociais sobre a própria instituição, para se conciliar o eventual programa de formação com as perspectivas estratégicas do desenvolvimento municipal. Assim é, porque a formação se apresenta, essencialmente, como uma atitude de negação da rotina ou da percepção estática das organizações e, portanto, um instrumento de renovação e da mudança mais apropriado, em qualquer situação.

### **5.5 - As necessidades de formação na perspectiva dos decisores**

A chefia hierárquica do Conselho Municipal de Maputo foi ouvida ao nível estratégico e operacional quanto à visão que tem sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Instituição e, mais especificamente, sobre as necessidades de formação no que toca aos gestores dos Distritos Municipais.

Na óptica dos decisores sobre a política do desenvolvimento dos Recursos Humanos foram mencionadas como necessidades prioritárias de formação as seguintes áreas, nas suas próprias palavras:

- **Administração e gestão** - *Gestão de Recursos Humanos; formação na planificação, coordenação e organização; gestão de conflitos; a proactividade das acções humanas e laboral; supervisão laboral; inspecção laboral; noção do estado físico laboral; competências e delegação de poderes; segurança no trabalho.*
- **Administração ou gestão pública** - *Estudo da legislação geral e autárquica; estudo do Dec. 30/2001 de 15 de outra legislação.*
- **O pacote autárquico** - *No que concerne especificamente do pacote autárquico dever-se-ia priorizar o estudo dos instrumentos, tais como, a legislação geral e autárquica; o Decreto 30/2001 de 15 de Outubro; as noções de administração e gestão do expediente; a classificação do expediente; a actualização de banco de dados.*
- **À reforma do Sector Público** - *considera-se relevante o conhecimento de aspectos, tais como, as vantagens e desvantagens do princípio "Laissez faire, laissez passer!" no âmbito do Decreto 30/2001 de 15 de Outubro; sistema de gestão dos Recursos Humanos; a manifestação e personalização do staff. Mais ainda os gestores dos Distritos Municipais seria relevante a aprendizagem sobre matérias relativas a assuntos, tais como, gestão de solo urbano; gestão de resíduos sólidos; gestão de água e saneamento; fiscalização; gestão de mercados e feiras; melhoramento ao atendimento dos serviços sociais básicos às comunidades; actualização do circuito de informação para a tomada de decisões Municipais; estatística populacional e criação de um banco de dados nos Bairros e administrações Municipais; gestão de espaços verdes e meio ambiente.*
- **Informática** - *No concernente à informática visualiza-se a necessidade de se modernizar a gestão para os níveis de, instalação de uma rede informática (sistema on-line); gestão de rede informática para as estatísticas urbanas; técnicas de programação; sistema de manutenção e protecção de redes de informática; gestão de informática na óptica do utilizador.*

- **Organização administrativa** - Quanto à organização administrativa as necessidades de formação devem incidir sobre aspectos cognitivos relativos à arquivologia (sistema de arquivos); o Sic (Serviço de informação classificada) informatizado; gestão de Ficheiros; sistema de organização de ficheiros e/ou expediente; forma de gestão do expediente.
- **Técnicas e métodos** - Estes aspectos devem ser completados com o domínio de técnicas sobre métodos participativos; entrevistas semi-estruturadas e estruturadas; questionários; inquéritos; entre outras.

#### **5.6 - Análise comparativa sobre as necessidades de formação**

Durante as entrevistas foi revelado que o desenvolvimento institucional dos Recursos Humanos do Município está, notoriamente, condicionado pela contingência da falta de recursos financeiros e assim, a ocorrência de acções de formação acontece quase de forma esporádica e acidental, portanto, à mercê da boa vontade dos eventuais provedores dos recursos, mas nunca como um processo sistémico integrado de forma planificada na estratégia do desenvolvimento institucional ou, programaticamente constante no plano e orçamento do funcionamento do Município ou da consolidação do processo de autarcização em geral.

Relativamente aos tipos de formação, os decisores preconizam ser mais viável realizar, no plano interno dos próprios serviços municipais, alguns tipos de formação, tais como, a formação em serviço (no local do trabalho); as bolsas de pós-graduação; a elevação dos níveis académicos (curso nocturno); as bolsas de estudos para a formação superior.

Enquanto isso a intenção dos decisores, paralelamente é, remeter as outras instituições de formação a capacitação; os seminários ou workshops e cursos de pós-graduação por se mostrarem mais onerosos em relação às capacidades financeiras do Município e exigir a existência de parceiros fortes de formação tal como as bolsas de estudo para a formação superior.

A leitura que se pode fazer das intenções subjacentes na perspectiva acima referida pelos decisores é que a formação pretendida para os gestores dos Distritos Municipais deve incidir mais nos aspectos relativos ao conhecimento técnico do que sobre as atitudes dos gestores que têm a ver com as mudanças que o processo de municipalização implica. Além de mais, parece não estar claro para os decisores quais as metodologias mais ou menos adequadas para uma abordagem da formação a favor destas mesmas mudanças de que os próprios gestores devem ser agentes, mesmo por inerência de funções.

Contrastando, de certo modo, com a sensibilidade dos próprios gestores, os decisores são portadores de uma visão meramente pedagógica da formação de gestores, ou seja é preciso incorporar ou transmitir aos gestores o conhecimentos que lhes faltam por quem decide o que eles devem saber, quando, na realidade, é mais importante partir da experiência de gestão adquirida na prática para melhorar o nível do desempenho dos gestores como princípio da relação andragógica que deve caracterizar o processo formativo deste género, para potenciar o exercício de auto-confiança, participação e de desenvolvimento profissional e pessoal que preconiza a teoria da educação de adultos.

### **5.7 – Elementos para delinear um a abordagem de formação**

Conforme foi revelado pelos agentes dos órgãos decisores, actividade de formação é uma das funções mais onerosas e sem cobertura orçamental sustentável dentro organização municipal. Isto explica, por um lado, o reconhecimento da falta de fundos para implementar a política de formação invocada, pelo próprio Município e, por outro lado, a dependência referida de parceiros fortes de formação ou doadores, tais como, as ONG's.

De facto, algumas destas organizações, têm a tendência de reduzir a formação a seminários ou "workshops" aparentemente interessantes, mas não raras vezes, de impacto duvidoso, pelo seu carácter selectivo ou exclusivista em relação aos participantes. Elas "envernizam o tratamento das necessidades de formação, com o risco de produzir homens amputados nos seus conhecimentos e responsabilidades, em lugar de solucionar, efectivamente, à luz das necessidades concretas, as questões que se levantam em torno da aprendizagem de interesse, para o desenvolvimento das competências profissionais dos gestores. O seu carácter intensivo como foram as acções realizadas na Escola Francisco Manyanga nem sempre são de fácil acompanhamento por todo o auditório a que se dirigem devido à sua curta duração e heterogeneidade cultural dos participantes.

Pelo que se pode perceber da avaliação sobre as necessidades de formação dos gestores dos Distritos municipais, a opinião dos decisores entrevistados e referida na resposta escrita dada ao respectivo inquérito, a intervenção da formação "é apenas uma intenção condicionada pelo fornecimento de materiais necessários para o efeito, pois na situação prevalecente, o sub-sistema de formação é insuficiente, irregular e condicionado pelos financiamentos". Que opções se colocam para superar o dilema da falta de fundos, tal como se apresenta?

### **5.7.1 - Alternativas de abordagem da formação**

No Capítulo 3 foram identificadas diversas modalidades de intervenção para levar a cabo as actividades de formação, como factor de mudanças comportamentais em prol da optimização do rendimento das pessoas no trabalho. Foram igualmente indicadas as circunstâncias variadas de abordagem do levantamento das necessidades para determinar também os tipos de formação mais compatíveis com as situações correspondentes aos problemas específicos a resolver.

Através do processo da recolha de dados, ficou ainda mais claro que os problemas que afectam as instituições, muitas vezes, não têm a ver só com a formação, mas também com factores de carácter organizativo, a par das inovações tecnológicas que ocorrem, na conjuntura de todo o desenvolvimento economico-social e político-cultural tanto da arena moçambicana e do universo como da globalização. Pode-se apontar, no caso dos municípios moçambicanos que toda a sua organização está bem marcada pelo legado histórico cultural da administração portuguesa que nem sempre é compatível, na prática com a política de descentralização, legalmente, preconizada pelo Estado.

Não obstante, tal como advoga Riccardi (s/d) é à formação, sim, que cabe recorrer para a solução, pelo menos parcial de muitos, senão da grande maioria dos problemas que envolvem, principalmente, a componente humana ou mesmo, sendo de natureza diferente, tenham, entre outras coisas, em vista, o aumento da produtividade ou rendimento individual; a melhoria da qualidade do trabalho e a motivação; o desenvolvimento de novas habilidades, conhecimentos, percepções e atitudes; a utilização racional dos recursos disponíveis; a redução dos prejuízos, acidentes, abandonos, absentismo, atrasos e outros males afins; a implementação das mudanças com base no ajustamento das políticas institucionais; a redução da obsolescência dos métodos e técnicas a melhoria constante do estilo de gestão e de liderança; a sobrevivência e a boa imagem da instituição.

Para concluir, a realidade fornecida pelos dados mostra quão complexa é a causalidade dos problemas encontrados no quotidiano da gestão do Distrito Municipal e, se bem que a formação pode providenciar alguma contribuição não pode chamar a si as soluções que vão além da sua esfera de intervenção.

### **5.7.2 – Opções organizativas da formação dos gestores**

Por isso, pode-se admitir que, perante a natureza dos problemas iminentes na situação do Município de Maputo, e considerada a exiguidade de recursos financeiros para suportar os encargos com a formação e, tendo em conta que a causalidade das necessidades de formação

constatadas é complexa e implica intervenções compatíveis e circunstanciadas à natureza específica dos problemas e das referências dadas pelos entrevistados sem, com isso, comprometer os interesses institucionais.

Tal como se procurou mostrar no enquadramento teórico, a concepção dos tipos de formação tem, essencialmente, em conta, a natureza dos objectivos de formação (cognitivos, afectivos, e psicomotores) e o seu alcance que, segundo a taxonomia de Bloom, citado por Erasmus e Dyk (2001) podem, no plano cognitivo, dotar os aprendentes de saberes a vários níveis, inclusive o conhecimento, a compreensão, a aplicação, a análise, a síntese e a avaliação, enquanto no plano afectivo procura incidir mais, nas atitudes ou comportamentos e, por fim, no plano psicomotriz, potenciar as habilidades físicas.

Eis porque, para se dar resposta às necessidades de formação, tal como os gestores municipais deixaram patente nas suas declarações, face ao nível micro que caracteriza o levantamento das necessidades correspondentes à gestão dos Distritos Municipais, o tipo de programas de Formação mais compatível, como resultado, é o baseado nas competências, pois, enquanto pragmático este tipo de abordagem é o mais apropriado e adequado para capacitar os gestores na solução de problemas concretos.

Esta opção poderá ser mesmo desenvolvida através da estruturação modular e enfatizar, entre outras dimensões da aprendizagem o aperfeiçoamento do desempenho, como objectivo e como fenómeno que, na alusão de Riccardi (s/d) permite assegurar, em qualquer actividade humana, a troca de conhecimentos, habilidades, atitudes ou comportamentos, inevitavelmente ligados à sua prática e se sintetiza, como actividade contínua e organizada que permite levar os homens que nele operam, através da instrução e da prática ao nível das condições requeridas.

### **5.8 - Conclusão**

Neste capítulo foram expostos através dos dados textuais, as percepções dos respondentes sobre os problemas aliados às necessidades de formação inerentes a gestão municipal e feita a análise dos dados na sequência da avaliação contínua que durante todo o processo da pesquisa foram identificados.

Para tal, foi necessário fazer-se, por um lado, o diagnóstico dos pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades que influenciam o desempenho conjuntural da gestão municipal e, por outro lado, recorrer aos critérios complementares e aplicáveis à pesquisa social, como é o critério "Membership Categorization Device" (MCD), preconizado por Silverman (1995)

para categorização e apresentação de dados com vista a identificar os aspectos positivos e negativos prevaletentes, e formular os objectivos e estratégias de intervenção.

E, como resultado, foi identificado o trabalho dos gestores municipais, na base do acervo documental do processo de desenvolvimento municipal e das mensagens contidas nos depoimentos dos respondentes e reconhecidas as suas competências, assim como as necessidades e tipos de formação, conforme os pressupostos das questões de estudo, cujas conclusões e recomendações gerais a seguir se apresentam.

Por um lado, os respondentes, de um e outro dos dois Distritos, os factos sobre o seu próprio conteúdo de trabalho, referem-se às suas competências baseadas na experiência acumuladas como funcionários e na praxis de lidar com os munícipes enquanto por outro lado, os decisores, identificam e manifestam o que lhes parece necessidade para os seus subordinados, à luz dos padrões jurídico administrativos da legislação municipal, até aqui insuficientemente divulgada para o conhecimento dos agentes da Administração municipal, ao nível da base.

Nesta análise constata-se que os gestores municipais, ao nível do Distrito Municipal têm uma visão própria do seu trabalho, das competências e das necessidades de formação que a realidade lhes dita mas que nem sempre está sincronizada com a perspectiva dos decisores cuja percepção do quotidiano de cada bairro assenta em pressupostos diferentes, particularmente no que concerne às necessidades e prioridades de aprendizagem para o sucesso do desenvolvimento do trabalho municipal.

## CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 6.1 - Introdução

Neste capítulo, pretende-se tecer, em síntese, não necessariamente de forma linear, as conclusões e recomendações mais importantes sobre o estudo, subordinadas aos objectivos, designadamente:

- A identificação do papel e importância da formação na melhoria do desempenho dos gestores municipais;
- A avaliação e caracterização das necessidades de formação dos gestores municipais a partir da sua própria experiência.
- A recolha de elementos para o delineamento de uma abordagem de formação para os gestores da municipalidade com base nas suas próprias necessidades.
- Abordagem de formação apropriada para os gestores municipais

### 6.2 – A formação e o desempenho dos gestores municipais

Os dados apresentados no Capítulo 5, mostram que existe, do ponto de vista institucional e da realidade prática, um conteúdo abundante de tarefas que justificam o trabalho dos gestores municipais e justificam haver necessidades de formação. Não obstante, falta uma delimitação clara e expressa ou específica das responsabilidades inerentes ao desenvolvimento endógeno dos Distritos Municipais, como unidades de gestão de base. Assim é, porque as movimentações dos gestores estão mais propensas a dar respostas às solicitações pontuais dos órgãos superiores de Administração geral do Município os quais assumem, em última instância, a planificação global, do topo à base de todo o desenvolvimento autárquico da sua área específica de jurisdição.

A natureza e as características das necessidades constatadas, a partir das declarações dos próprios gestores revelam a existência de um rol de tarefas, que resultam da demanda dos próprios munícipes, ou seja, da base para o topo, que integram no conjunto, os desafios de rotina do próprio Distrito Municipal, sem que, para isso, constem, necessariamente, das prioridades do plano geral do Município. Esta situação redonda nos

debates controversos, em todos os sectores da comunidade urbana e suburbana, sobre eficácia ou não, dos gestores municipais. Daí que o conteúdo do trabalho dos gestores municipais seja ainda muito condicionado e dependente da disponibilidade ou não de todo o tipo de recursos, declaradamente escassos, para a solução dos problemas.

O dilema entre a centralização e a descentralização que leva à falta de definição clara das tarefas dos gestores, ao nível distrital, concorre para que a responsabilização sobre os actos de gestão municipal, recaíam desde a boca de todo o munícipe, quase exclusivamente, sobre a pessoa do Presidente do Conselho Municipal que, por ser visto como um órgão institucional poderoso, é responsabilizado, individualmente, pelo lixo aqui, buraco além, em vez dos próprios gestores dos órgãos subalternos da Autarquia. Desta maneira, os gestores da base são apenas agentes passivos do poder que, efectivamente, não exercem nem podem exercê-lo, no meio de tantas e variadas dificuldades de toda a ordem.

Apesar de todo do pacote da legislação autárquica já publicada, nada indica que esteja, devidamente, divulgada e regulamentada e seja do pleno domínio dos gestores, ao nível do Distrito, para consubstanciar o quotidiano das actividades, precisamente, porque esta matéria não é sequer referida, nos depoimentos dos gestores do nível distrital, como prioridade na lista das suas preocupações.

Em suma, como agentes do poder local, ainda não realizam, cabalmente, as tarefas inerentes aos órgãos autárquicos, tanto mais, na situação de sobreposição funcional dos poderes estatal e autárquico que até ao momento, ainda caracteriza a ocupação a administração do espaço territorial da Cidade -Município de Maputo.

Verifica-se também uma diferenciação relativa do conteúdo de trabalho dos gestores do Distrito Municipal nº1 e do Distrito Municipal nº2, que tem a ver com o meio ambiente das actividades de um e de outro, inclusive a natureza dos problemas iminentes e específicos das respectivas áreas habitacionais que têm a ver com a realidade das classes mais favorecidas e menos favorecidas.

Mais ainda, há uma certa discrepância entre a percepção dos órgãos decisores sobre o trabalho efectivo dos gestores Distritais e as suas necessidades de formação. As abordagens apresentam-se, de algum modo, desalinhas com a situação prática e real, porque, enquanto, por um lado, a visão dos órgãos superiores aposta na conveniência do

conhecimento teórico da legislação que rege as autarquias, os gestores, por outro lado, se referem mais ao conjunto das necessidades do quotidiano de cada Distrito Municipal, do que à prioridade de formação profissional, como factor do seu próprio desenvolvimento.

No concernente à competência profissional o mesmo teor das revelações dos gestores, também mostra, entre outros aspectos, que as competências dos gestores em exercício, no Município de Maputo, ao nível dos Distritos Municipais, são bastante heterogéneas, tanto relativamente aos conhecimentos teóricos adquiridos, como à própria experiência profissional anterior. Assim, tudo indica que o desenvolvimento das competências necessárias tem de ter, como pontos de partida, outros pontos de referência para a definição mais coerente dos programas específicos de formação.

Dentre os gestores encontram-se quadros procedentes de vários sectores económicos e sociais e, não foi ainda feita a sua integração funcional com vista a reconverter o potencial cognitivo de cada um a favor de uma aprendizagem mais criteriosa e sistematizada, para a melhoria do seu desempenho nos novos cargos dentro da orgânica municipal. Este facto, revela, por si só, a ausência de uma política clara de recrutamento e selecção e a incerteza de corresponder, da mesma maneira, aos desafios que as responsabilidades da gestão municipal implicam.

Pode-se, assim, dizer que as competências dos actuais gestores são, em alguns casos, por estarem baseadas, quase exclusivamente, na confiança política do que nas aptidões técnico-profissionais, mais de natureza política, tanto mais, porque a natureza das funções de gestão, ao nível da base, parecem assentar, principalmente, no mero exercício da liderança comunitária, que é quanto resta, mediante a fragilidade do aparelho administrativo do poder autárquico formal. Aliás, a avaliar-se pelo conjunto das responsabilidades decorrentes do pacote autárquico, pode-se, concluir também que as competências dos gestores deverão estar relacionadas com a capacidade da sua implementação no âmbito dos respectivos Distritos Municipais, a partir da sua divulgação, planificação, coordenação e controle da sua aplicação, a bem dos municípios.

De referir ainda que, ainda à luz dos depoimentos, as competências dos gestores apresentam, como lacuna notória a falta de informação, mesmo geral, sobre os objectivos, o espírito e a letra da reforma do sector público, a montante do processo de municipalização assim como, sobre o conteúdo fundamental e, inclusive, as normas de

interpretação e utilização do conjunto dos instrumentos jurídico-administrativos que regem a actividade municipal e definem o “modus operandi” para servir as comunidades intra-municipais.

Como conclusão, este cenário ilustra, por si só, a existência de vários factores concorrentes para a perturbação do bom desempenho da gestão municipal como um todo cuja solução não está exclusivamente reservada à intervenção da formação. O panorama dado em relação às competências dos gestores leva igualmente a concluir que a formação pode ter um papel dominante no desenvolvimento dos Recursos Humanos do Município, mas não, necessariamente determinante porque não se substitui a outras fórmulas de acesso ao conhecimento dentro de uma organização.

Esta conclusão é corroborada por Kaufman e Thiagarajan (1997) para quem, apesar da evidência das necessidades de formação, o tratamento dos problemas de gestão municipal, não pode depender, exclusivamente, das acções de formação, pois, existem outros factores, tais como, a definição clara das tarefas dos gestores; os critérios e recrutamento e selecção; a afectação do homem certo na tarefa certa; o próprio desenvolvimento organizacional e institucional; as motivações pessoais; os estímulos e sistemas de controlo; os meios e, enfim, o ambiente de trabalho. Assim se recomenda.

### **6.3 – A abordagem da formação para os gestores municipais**

A auscultação dos gestores e as considerações iniciais sobre as conclusões da pesquisa, permitem entender que, para além das limitações de recursos materiais e financeiros que condicionam e influenciam, negativamente, o desenvolvimento dos gestores, não existe uma definição padronizada das suas tarefas e o seu trabalho assume carácter de rotina, com algum receio de trabalharem, na perspectiva dos seus próprios interesses, para não colidir com a barra das atribuições que são do seu âmbito ou do âmbito dos órgãos estatais ou Direcções de função do Conselho Municipal. Que sistema de formação se adequa a este cenário?

No referencial teórico deste estudo, foram apresentadas algumas modalidades e abordagens de formação, compatíveis com os objectivos e as circunstâncias específicas para cada caso ou grupo alvo, assim como os elementos para os conteúdos de aprendizagem, a partir da exploração dos dados resultantes da pesquisa. Daí que se possa

concluir que os tipos de formação são também produto da realidade concreta e serão, variavelmente, delineados de acordo com as características andragógicas de cada grupo-alvo.

No caso vertente, há-de pesar, por um lado, o facto de se tratar do grupo alvo de gestores e, como tais, de adultos, com as suas próprias vivências. As suas próprias declarações, aparentemente, sem nexos para integrar um programa de formação, são matéria prima para o conteúdo da formação, porque se referem a todo um conjunto de problemas que afectam o sistema de gestão, inclusive o seu próprio desempenho, na solução dos problemas concretos que enfrentam. Por outro lado, as condições financeiras invocadas pelos agentes dos órgãos decisores, não permite enveredar por acções de formação para além do possível.

Há que reconhecer com Steimetz (1976) que, ao longo da história das civilizações, a formação como fórmula de facilitação da aprendizagem foi sempre um ingrediente inseparável do processo do desenvolvimento. Por isso, a formação complementar, para não se cair na moldura de um receituário precoce que ignore os de que a formação-desenvolvimento, tem naturalmente, de ser atitude de cada qual que a viverá, conforme as suas capacidades e os seus objectivos de vida.

Deste modo, o menu que se pode oferecer de um sistema de formação para o caso vertente, pressupõe o retorno a Smith (1999) para quem o contexto da aprendizagem e a avaliação das necessidades de aprendizagem, baseadas tanto no modelo de discrepância como nos modelos problemático e de inovação, respectivamente, são os factores de determinação, mais ou menos realistas, das tipologias de intervenção instrucional.

#### **6.4 – Recomendações**

Assim, para a melhoria de desempenho da gestão municipal, também se recomenda:

- Que, com base nos conteúdos da legislação decretada e da regulamentação avulsa disponível, se trate de definir os perfis ocupacionais e as carreiras profissionais dos gestores e funcionários dos Distritos municipais compatíveis com os requisitos exigidos para o desempenho do serviço público municipal e que, sejam tomadas, por quem de direito medidas organizativas e estruturais de capacitação instrucional, no sentido da revisão da política do desenvolvimento dos Recursos Humanos do

Município de Maputo, inclusive a política de formação dos gestores de base, como alicerces do poder autárquico e elos de ligação com as comunidades.

- Que, tomando como base teórica e experimental e a estratégia de abordagem preconizada neste exercício, se faça o levantamento periódico abrangente das necessidades de formação, com assessoria de peritos, devidamente, habilitados ou recorrendo-se ao apoio de docentes e alunos das instituições do ensino superior interessadas e sedeadas na Cidade, para a elaboração de programas concretos e sistémicos de aprendizagem, devidamente aferidos tanto para as necessidades dos gestores administrativos, como para os gestores comunitários para se minimizar as deficiências de selecção de candidatos para a formação, por via, meramente, administrativas e burocráticas.
- Que, otimizando a utilização da rede escolar disponível na Cidade e considerando o efectivo do pessoal do Município de Maputo e o seu estatuto metropolitano como um Centro privilegiado de educação cívica, organize e desenvolva o seu próprio subsistema ou ciclos de Formação Permanente, para operacionalizar tanto a capacitação do pessoal como a educação cívica dos munícipes, sem esperar pelas eventuais respostas dos IFAPA's, cuja vocação está mais voltada para a formação geral em Administração Pública e não podem dar respostas imediatas às necessidades específicas do Desenvolvimento de cada Município.

#### **6.5 - Considerações finais**

Os resultados obtidos, como produto de um estudo exploratório, sobre a avaliação das necessidades de formação dos gestores dos Distritos Municipais de Maputo-Cidade, demonstram a pertinência e a conveniência da reformulação da política de Desenvolvimento dos Recursos Humanos ao nível institucional.

Com efeito, considerando a natureza, intrinsecamente, humana dos problemas que afectam a gestão municipal, a formação pode jogar um papel decisivo para o desenvolvimento do poder local, nesta fase embrionária do processo, na medida em que ela, sendo factor de mudanças, cataliza o processo de desenvolvimento humano como um todo e favorece, não só a aquisição de conhecimentos (saber), mas também dá acesso a novas habilidades (saber fazer) e atitudes ou comportamentos (saber ser).

Não obstante, a avaliar-se pelo conteúdo das manifestações dos gestores inquiridos e entrevistados, é consequente entender que as necessidades de formação não são realidades isoladas dentro de uma determinada organização, porque integram, normalmente, um conjunto mais vasto de outras e tantas necessidades individuais ou institucionais que se manifestam, de forma paralela e espontânea, através do discurso dos respondentes.

Por isso, o atendimento circunstanciado é indispensável, para se conseguir as soluções pretendidas, no caso vertente, tanto em relação aos problemas da Administração Municipal, como em relação às motivações pessoais dos gestores, porque as acções de formação são potenciadas, paradoxalmente, pela organização e valorização do factor humano, como o sujeito e agente principal do próprio sistema de gestão. A ser assim, parece pertinente terminar remetendo para as pesquisas futuras, dentre outras, a seguinte questão:

- Considerando a natureza da estrutura socio-económica e administrativa do Município, até que ponto, o sistema orgânico e político-administrativo da Cidade de Maputo, em vigor, estará, efectivamente, a criar, o ambiente para uma gestão participativa e a dar oportunidade às comunidades dos Distritos Municipais, de usufruir, gradualmente, o exercício essencial do poder autárquico instituído, para resolver os seus problemas, numa perspectiva de desenvolvimento dos Recursos Humanos?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalá, A. (1997). *Propuesta de una Definición Unificadora de Andragogía*. Caracas: Venezuela. Recuperado em 20 de Agosto 2005. [www.monografias.com/trabajos14/andragog](http://www.monografias.com/trabajos14/andragog).
- Aníbal, A. A., & Costa, V. (1988). *A Gestão dos Recursos Humanos e os Direitos dos Trabalhadores*. As empresas/organizações e a gestão dos seus Recursos Humanos. Lisboa: Editorial Caminho, SA.
- Byars, L. & Rue, L. W. (1994). *Human Resource Management*. Baskerville: Richard D. Irwin, Inc.
- Canas, V. (1998a). A Lei Quadro das Autarquias: Opções Políticas. Em Mazula et al. (orgs). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa: oficinas Gráficas da Imprensa Nacional (p.74-80).
- Canas, V. (1998b). Aspectos Institucionais de Descentralização. Em Mazula et al. (orgs). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa: oficinas Gráficas da Imprensa Nacional (p.45-53).
- Conzo, D. A., & Robbins, S. P. (1988). *Personnel/Human Resource Management*. London: Prentice Hall International.
- Chiavenato, I. (1987). *Teoria geral da Administração*. São Paulo: Mc Graw Hill
- Chiavenato, I. (1995). *Recursos Humanos*. (Edição Compacta). São Paulo: Editora Atlas, SA
- Cistac, G. (2001) *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Maputo: Livraria Universitária., Universidade Eduardo Mondlane.
- Conventry, W.F., & Barker, J.L. (1989) *Management Made Simple*. London: Heineman Professional Publishing Ltd.
- Davar, R. S. (1966). *General Management*. Bombay. Progressive Corporation Private Ltd.
- Diniz, P. (2003). *Eleições Autárquicas de Moçambique*. Recuperado em 29 de Maio de 2003: <http://home.att.net/~prediniz>
- Dowbor, L. *Da globalização ao poder local*. Recuperado em 11 Jan.2004: <http://www.dowbor.org>
- Erasmus, B. J., & Dyk P. S. (2001). *Training Management In South Africa*. Cape Town: Oxford University Press Southern Africa.
- Gamito, A. (1997). Apresentação do Pacote de Legislação Autárquica à 6ª. Sessão da Assembleia da República. In Mazula et al. (orgs). *Autarquias locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico*. (p.148).

- Mazula, A., Gamito, A., Macamo, F., Gouveia, J. B., Guambe, J.M.E., et al. (1998). *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Lisboa. Oficinas Gráficas da Imprensa Nacional.
- Moura, S. *A Gestão do desenvolvimento local: Estratégia e possibilidades de financiamento*. Recuperado em 11 de Janeiro de 2004.
- Neves, J. (1988). *Breves notas sobre gestão e gestão pública*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração / Presidência do Conselho de Ministros.
- Protocor, J. H., & Thorton, W. M. (1977). *Training*. A Handbook for line managers. Bombay. Tarapolevala Publishing Industries Ltd.
- Rakoma, M. M. (2000). *ABET Needs Assesment in the Northern Province*. Sovenga. University of the North.
- Riccardi, R.(s/d). *Organização e Formação*. Lisboa: Editorial Pórtico
- Silverman, D. (1995). *Interpreting Qualitative Data: Methods for analysing Talk, Text and Interaction*. London. SAGE Publications.
- Smith, P. L., & Ragan, T. J. (1999). *Instructional Design*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Smulders, M.J. (2001) *The challenge of Adult Education at Eduardo Mondlane University*. Groningen.
- Steinmetz, C.S. (1976). The History of Training. In Craig, R. L. (eds). *Training and Development Book (p.1-14)*.
- Suarez, T. M. (1991). Needs Assesment. In T.Plomp & D. P. Ely (eds). *International Encyclopedia of Educational Technology (p.113-116)*. Oxford. Pergamon.  
[www.monografias.com/trabajos14/andragog](http://www.monografias.com/trabajos14/andragog).
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE Publications

## LISTA DE ANEXOS

**Anexo 1** - Divisão geo- administrativa do Município-Cidade de Maputo

**Anexo 2** - Atribuições e competências das autarquias

**Anexo 3** - Quadro de competências das Autarquias

**Anexo 4** - Instrumentos de recolha de dados:

4a) Questionário 1 - Gabinete do Administrador

4b) Questionário para o Secretário do Bairro

4c) Inquérito geral sobre as necessidades de formação

4d) Avaliação das necessidades de formação

**Anexo 5** - Instrumentos de política (pacote autárquico)

**Anexo 6** - Prioridades de aprendizagem (gestores)

## Anexo 1:

## Divisão geo- administrativa do Município-Cidade de Maputo

DM1	Área:	Hab.	DM2	Área	Hab.
	1.1-Alto Maé A	11.126		2.1-Aeroporto A	17.132
	1.2-Alto Maé B	15.794		2.2-Aeroporto B	17.577
	1.3- Central A	13.110		2.3-Chamanculo A	14.419
	1.4-Central B	14.806		2.4-Chamanculo B	11.006
	1.5- Central C	9.885		2.5-Chamanculo C	27.638
	1.6- Coop	6.358		2.6-Chamanculo D	14.535
	1.7- Polana Cimento A	10.787		2.7- Malanga	17.651
	1.8- Polana Cimento B	12.791		2.8- Mikadjune	9.349
	1.9-Malhangalene A	10.548		2.9- Munhuana	9.310
	1.10-Malhangalene B	17.138		2.10- Unidade 7	24.133
	1.11-Sommerchild	11.416		2.11-Xipamanine	
DM3	Área:	Hab.	DM4	Área:	Hab.
	3.1-Mafalala	21.189		4.1-Mavalane A	20.064
	3.2-Maxaquene A	22.809		4.2- Mavalane B	11.896
	3.3-Maxaquene B	29.527		4.3-FPLM	10.834
	3.4-Maxaquene C	18.790		4.4-Hulene A	27.655
	3.5-Maxaquene D	20.518		4.5-Hulene B	38.664
	3.6-PolanaCaniço A	45.528		4.6-Ferroviário	41.353
	3.7-Polana Caniço B	38.346		4.7-Laulane	23.102
	3.8-Urbanização	13.844		4.8-3 de Fevereiro	14.056
				4.9-Mahotas	21.282
				4.10-Albazine	5.152
				4.11- Costa do sol	14.186
DM5	Área:	Hab.	DM6	Área:	Hab.
	5.1-Bagamoyo	21.966		6.1-Guachene	3.583
	5.2-George Dimitrov	39.667		6.2-Chali	4.425
	5.3-Inhagoia A	17.923		6.3-Inguide	2.362
	5.4-Inhagoia B	15.195		6.4-Incassane	3.419
	5.5-Jardim	14.335		6.5-Chamissava	2.064
	5.6-Luis Cabral	33.553			
	5.7-Magoanine	11.900			
	5.8-Malhazine	8.491			
	5.9-Nsalene	4.296			
	5.10-25 de Junho A	12.997			
	5.11-25 de Junho B	19.035			
	5.12-Zimpeto	11.650			
DM7	Área:	Hab.			
	7.1-Inguane	1.896			
	7.2-Ridzene	1.622			
	7.3-Nhaquene	1.154			
Total					

**Anexo 2: Atribuições e competências das Autarquias**

- **Equipamento rural e urbano** - Espaços verdes, incluindo jardins e viveiros da autarquia; rodovias incluindo passeios; habitação económica; cemitérios públicos; instalação de serviços públicos da autarquia; mercados e feiras; bombeiros.
- **Saneamento básico** - Sistemas autárquicos de abastecimento de água; sistemas de esgotos; sistemas de recolha e tratamento de lixos e limpeza pública;
- **Energia** - Distribuição de energia eléctrica; iluminação pública, urbana e rural;
- **Transportes e Comunicações** - Rede viária urbana e rural; transportes colectivos que se desenvolvem exclusivamente na área da respectiva autarquia;
- **Educação e ensino** - Centros de educação pré-escolar; escolas para o ensino primário; transportes escolares; equipamento para a educação de base de adultos; outras actividades complementares da acção educativa, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres;
- **Cultura, tempos livres e desporto** - Casa de cultura; bibliotecas e museus património cultural, paisagístico e urbanístico da autarquia; parques de campismo; instalação e equipamento para a prática desportiva e recreativa;
- **Saúde** - Unidades de cuidados primários de saúde;
- **Acção Social** - Actividades de apoio às camadas vulneráveis; habitação social.
- **Gestão ambiente** - Protecção ou recuperação do meio ambiente; florestamento, plantio e conservação de árvores; estabelecimento de reservas municipais.
- **Projectos particulares** - Aprovar projectos de equipamento social de interesse para a autarquia e assegurar o apoio técnico na sua execução em conformidade com a legislação aplicável;



**Anexo 3****Quadro de competencias das autarquias****ARTIGO 88***(Competência)***1. Compete ao Conselho da Povoação:**

- a) *executar e realizar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia da Povoação e enquadrados pela lei;*
- b) *coadjuvar o Presidente do Conselho da Povoação na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia da Povoação;*
- c) *participar na execução do plano de actividades e de orçamento, de acordo com a estrita disciplina financeira;*
- d) *apresentar, à Assembleia da Povoação, propostas e pedidos de autorização e Exercer as competências autorizadas no âmbito das matérias previstas no nº3 do artigo 77;*
- e) *aceitar doações, legados e heranças;*
- f) *designar os responsáveis superiores dos serviços funcionais autárquicos autorizados;*
- g) *deliberar sobre as formas de apoio às organizações não governamentais e outros organismos que prossigam fins de interesse público na povoação;*
- h) *propor à instância competente a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação;*
- i) *exercer os poderes e faculdades estabelecidos na Lei de terra e no respectivo Regulamento;*
- j) *conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da Lei;*
- k) *ordenar, após vistoria, a demolição total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou perigo para a saúde e segurança das pessoas;*
- l) *deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e fluidez da circulação, trânsito e estacionamento nas ruas e demais lugares públicos e não se insira na competência de outros órgãos ou entidades;*
- m) *estabelecer a enumeração dos edifícios;*
- n) *deliberar sobre a deambulação de animais vadios ou de espécies bravias e mecanismos organizativos de enquadramento.*

**Artigo 94***(Competências)***2. Ao Presidente do Conselho da Povoação compete;**

- a) *dirigir a actividade corrente da povoação coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os vereadores;*
- b) *dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho da Povoação;*
- c) *execer todos os poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia da Povoação.*

3. *Ao Presidente do Conselho da Povoação compete ainda;*

- a) *representar a povoação em juízo e fora dele;*
- b) *executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia da Povoação;*
- c) *escolher, nomear e exonerar livremente os vereadores do Conselho da Povoação;*
- d) *coordenar e controlar a execução das deliberações do Conselho da Povoação;*
- e) *orientar a elaboração e participar na execução do orçamento autárquico, autorizando o pagamento de despesas orçamentais, quer resultem de deliberações do Conselho da Povoação, quer resultem de decisão própria;*
- f) *assinar ou visar a correspondência do Conselho da Povoação com destino a qualquer entidade pública ou privada;*
- g) *representar os órgãos executivos da povoação perante Assembleia da Povoação e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos;*
- h) *adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços desde que o seu custo se situe dentro do limite fixado pelo Conselho da Povoação;*
- i) *mandar publicar as decisões que disso careçam nos locais de estilo;*
- j) *dirigir o serviço de protecção civil da povoação em coordenação com as estruturas nacionais;*
- k) *superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço da povoação;*
- l) *modificar ou revogar actos praticados por funcionários da povoação;*
- m) *outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;*
- n) *instaurar pleitos e defender - se neles, podendo confessar, desistir, transigir ou aceitar composição arbitral;*
- o) *promover todas as acções necessárias à administração corrente do património da povoação e à sua conservação, assegurando a actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis da povoação;*
- p) *promover a execução das obras e intervenções de responsabilidade directa da povoação que constem dos planos aprovados pela Assembleia da Povoação e que tenham cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas, bem como inspeccioná-las, nos termos da lei e da regulamentação autárquica específica;*
- q) *outorgar contratos necessários à execução das obras referidas na alínea anterior;*
- r) *conceder licenças para habitação ou para outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações, proceder à verificação, por comissões apropriadas, das condições de habitabilidade e de conformidade com o projecto aprovado, de acordo com a regulamentação autárquica específica;*
- s) *embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares sem observância da lei;*
- t) *ordenar o despejo sumário de prédios expropriados ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos da lei;*
- u) *conceder terrenos nos cemitérios da povoação para jazigos e sepulturas perpétuas;*
- v) *conceder licenças policiais ou fiscais de harmonia com disposto nas leis, regulamentos e posturas;*
- w) *exercer as funções de chefe da policia autárquica, quando exista.*

**Anexo 4a**  
**Questionário nº1-Gabinete do Administrador**  
**(egograma)**

Certamente que se lembra do momento em que foi convidado a assumir o cargo que ocupa na Administração do Distrito Municipal. Queira, pois, esclarecer o que lhe cabe sobre o seguinte:

1-Dados Pessoais:

Apelido	Função
Nome	Categoria
Naturalidade	Tempo de serviço
Data do nascimento	Última função exercida
Estado Civil	Conjuge
Idade dos filhos ( , , , )	

2-Como foi definida a sua responsabilidade? (Sim / Não)

- Oralmente
- Por escrito?
- Não foi definida

3-Como foi definida a sua autoridade? ( Sim / Não)

- Por escrito?
- Oralmente?
- Não foi definida

4-Conhece exactamente os seus deveres e tarefas como dirigente do Distrito Municipal. Indique dez das mais importantes.

5-Cursos ou estagios frequentados

6-Empregos anteriores e experiencias de trabalho

7-Habilitações literárias e profissionais

9-Linha de subordinacao no exercicio das suas funcoes

10-Subordinados directos,por funcoes

11-Identifique alguns colegas do seu nivel

12-Tem apoio dos Servicos?

13-Recebe algum apoio externo?

14-Presta apoio a mais alguém para além dos seus colegas?

Anexo 4b**Questionário para o Secretário do Bairro**

Hoje, vamos conversar sobre a vida do Bairro. A sua participação como líder comunitário é muito importante. Queira, pois, dizer o que sabe sobre as seguintes questões:

- 1- Qual é o nome do seu Bairro?
- 2- Qual é a área do teu Bairro?
- 3- Quantos habitantes tem?
- 4- Como está organizado, administrativamente, o bairro?
  - Nº de quarteirões
  - Nº de famílias x10
- 4.1- Quais são as tarefas principais do secretário do bairro?
- 5- Quais são os grandes problemas do bairro ?
- 6- Que opinião tem para a solução dos referidos problemas?
- 7- Já participou em alguma reunião ou curso de liderança comunitária? Se sim diga quando e onde.
- 8- Como se relaciona com a Administração do Distrito Municipal?
- 9- Quais as principais actividades económicas e sociais do bairro?
- 10- Quais são as principais infraestruturas do bairro?
- 11- O que gostaria de aprender mais para poder realizar as suas tarefas na Administração do Bairro?

### Anexo 4c

#### **Inquérito geral sobre as necessidades de Formação**

Gostaria de contar com a sua colaboração no levantamento das necessidades institucionais de Formação dos Gestores dos Distritos Municipais. No Conselho Municipal, além da aprendizagem tácita pelo trabalho, existem actividades alternativas (cursos internos, externos e estágios) de Formação dos Gestores Municipais (Administrador, chefes de Departamentos, Secretários de Bairros) desde o início do processo de municipalização.

- 1 - Identifique os aspectos que considera prioritários para melhorar o desempenho desses quadros dirigentes ao nível da base. Assim, queira responder:
  - 1.1 No âmbito da Administração ou Gestão
  - 1.2 No âmbito da Administração Pública ou Gestão Pública
  - 1.3 No âmbito do conhecimento sobre o pacote autárquico
  - 1.4 No que toca a Reforma do Sector Público
- 2 - Que aspectos de formação específica, teórica e prática considera mais relevantes para os Gestores dos Distritos Municipais?
  - 2.1 - Gestão
  - 2.2 - Informática
  - 2.3 - Organização Administrativa
  - 2.4 - Técnicas
- 3 - Que tipos de Formação considera mais viável realizar-se no âmbito dos próprios serviços Municipais?
  - 3.1 - O que interessa remeter a outras Instituições?
- 4 - Existe já definida uma política de Formação do próprio Município?
  - 4.1 - Caso exista a que nível foi definida?
- 5 - Terá o Conselho Municipal algum órgão técnico específico para se ocupar do planeamento, métodos e técnicas de Formação?
  - 5.1 - Sendo assim, de quem depende e quais as actividades tipo?
- 6 - É prática do Conselho Municipal fazer o levantamento anual das necessidades de Formação?
  - 6.1 - Se sim, como é feito?
  - 6.2 - Como são escolhidos os candidatos para as acções de formação?
  - 6.3 - Existirá alguma programação anual de formação dos Gestores ou outros funcionários municipais?
- 7 - Quais destes temas tem sido focalizados na Formação das Chefias intermédias?
  - 7.1 - Quais dos temas acima referidos se revelam, por ordem de prioridade, mais necessários para o trabalho dos Gestores dos Distritos Municipais?
- 8 - Para as acções realizadas no plano interno do conselho Municipal, qual é a proveniência dos Monitores?
  - 8.1 - Do próprio Município
  - 8.2 - Do exterior
  - 8.3 - Que métodos pedagógicos se utilizam na condução das acções de Formação?
  - 8.4 - Que assistência necessita o Conselho Municipal no que respeita a Formação em geral?
  - 8.5 - No que respeita a Formação dos Gestores dos Distritos Municipais, em particular?
- 9 - Se tivesse que caracterizar o actual sub-sistema de Formação dos funcionários municipais, como haveria de o classificar?
- 10 - Que lhe parece relevante acrescentar mais sobre a situação da formação em geral e das Administrações Municipais, em particular?

**Anexo 4d****Avaliação das necessidades de formação**

Leia atentamente o formulário e assinale com x os aspectos gostaria de aprender como Gestor:

	Sim	Não
1-Como dirigir ou liderar pessoas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2-Como planificar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-Como organizar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-Como controlar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-Como interpretar e explicar as políticas e a legislação laboral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6-Como estimular as pessoas para o trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7-Como disciplinar trabalhadores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8-Como melhorar os metodos de trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9-Como aprender um trabalho novo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10-Como compreender-me a mim e a sensibilidade de outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11-Como decompor as tarefas de trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12-Como elaborar novas ideias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13-Como desenvolver as minhas habilidades pessoais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14-Como manter as coisas em ordem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15-Conciliar e classificar o desempenho dos colaboradores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16-Como reduzir as perdas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17-Como melhorar o meu desempenho no trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18-Como elevar a moral do meu pessoal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19-Como vender ideias a um superior	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20-Como lidar com o chefe hierarquico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21-Como delegar autoridade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22-Como envolver as pessoas na responsabilidade de resultados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23-Como por as pessoas a trabalhar em equipa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24-Como tornar se diplomata e delicado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25-Como melhorar a minha comunicação escrita e oral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26-Como observar detalhes relevantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27-Como melhorar a minha habilidade de escrita e de comunicação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28-Como julgar a importância das intruções	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29-Como reconhecer as causas de fadiga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30-Como melhorar a memoria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31-Como reduzir os factores desagradaveis no trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32-Como prevenir acidentes no trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33-Como trabalhar mais confortavelmente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34-Como evitar cimflitos laborais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35-Como dirigir reuniões	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36-Como comunicar com o topo e a base	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37-Como fazer entrevistas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38-Como aplicar os principios de gestão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39-Como fazer trabalho do pessoal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40-Como preparar ou fazer relatórios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

\*Adaptacao do Training Needs Checklist,,inProctor et al (1977).*Training:A Handbook For Line Managers*

**Anexo 5****Instrumentos de política (Pacote autárquico)**

A lei Nº 9/96 de 22 de Novembro, que introduz os princípios e as disposições sobre o poder local no texto da Constituição da República.

A lei Nº2/97 – De 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para a implementação das autarquias locais.

A lei Nº7/97 de 31 de Maio, que estabelece o regime jurídico da tutela Administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais.

A lei Nº8/97 de 31 de Maio, que define as normas especiais que regem a organização e o funcionamento do Município de Maputo.

A lei Nº9/97 de 31 de Maio, que define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais.

A lei Nº11/97 de 31 de Maio, que define e estabelece o regime jurídico legal das finanças e do património das autarquias.

A Resolução da Assembleia Municipal de 15 de Junho, que aprova a organização e estruturação do Município de Maputo em Distritos e Bairros Municipais.

A Folha informativa dos Municípios II, que versa entre outras coisa, sobre a estrutura e a orgânica do Conselho Municipal de Maputo.

A Resolução Nº 68/AM/2002 da Assembleia Municipal, que aprova o quadro geral do pessoal dos serviços cuja dotação depende da adequação orçamental da possibilidade financeira e fundamentada na necessidade.

A Lei Nº 4/97 de 28 de Maio, que cria a Comissão Nacional de Eleições.

A lei Nº5/97 de 28 de Maio, que institucionaliza o recenseamento eleitoral sistemático para a realização de eleições e referendos.

A Lei Nº 6/97 de 28 de Maio, que estabelece o quadro jurídico legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias.

A Lei Nº 10 de 31 de Maio, que cria Municípios nas Cidades e Vilas em algumas circunscrições territoriais.

A Lei Nº12/97 de 31 de Maio, que determina o recenseamento geral da população e habitação e revoga a Lei Nº1/90 de 13 de Abril.

A Lei Nº 8/2003 de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização dos órgãos locais do Estado nos escalões de Províncias, Distritos, Postos Administrativos e de Localidade.

**Anexo 6**  
**Prioridades de aprendizagem**

%	DM1	DM2
1 A 25%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como decompor as tarefas de trabalho</li> <li>• Como julgar a importância das instituições</li> <li>• Como estimular pessoas para o trabalho</li> <li>• Como compreender-me a mim e a sensibilidade dos outros</li> <li>• Como envolver as pessoas na responsabilidade dos trabalhos.</li> <li>• Como disciplinar trabalhadores</li> <li>• Como delegar a autoridade</li> <li>• Como fazer trabalho do pessoal</li> <li>• Como observar detalhes relevantes</li> <li>• Como pôr pessoas a trabalhar em equipe</li> <li>• Como interpretar e explicar as políticas de legislação laboral</li> <li>• Como tornar-se diplomático e delicado</li> <li>• Como manter as coisas em ordem</li> <li>• Como desenvolver as minhas habilidades pessoais</li> <li>• Como reconhecer as causas de fadiga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como decompor as tarefas de trabalho</li> <li>• Como fazer trabalho do pessoal</li> </ul>
26 A 50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como organizar</li> <li>• Como controlar</li> <li>• Como planificar</li> <li>• Como aprender um novo trabalho</li> <li>• Como conciliar e facilitar o desempenho dos colaboradores</li> <li>• Como elevar a moral do pessoal</li> <li>• Como lidar com um chefe hierárquico</li> <li>• Como vender as ideias a um superior</li> <li>• Como reduzir as perdas</li> <li>• Como fazer entrevistas</li> <li>• Como dirigir</li> <li>• Como melhorar o meu desempenho</li> <li>• Como melhorar as minhas habilidades de escrita e comunicação</li> <li>• Como elaborar novas ideias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como fazer entrevistas</li> <li>• Como reduzir perdas</li> <li>• Como observar detalhes relevantes</li> <li>• Como vender ideias a um superior</li> <li>• Como delegar a autoridade</li> <li>• Como julgar a importância da instrução</li> <li>• Como estimular pessoas para o trabalho</li> <li>• Como disciplinar trabalhadores</li> <li>• Como compreender - me a mim e a sensibilidade dos outros</li> </ul>

%	<u>DM1</u>	<u>DM2</u>
51 A 75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como prevenir acidentes de trabalho</li> <li>• Como dirigir reuniões</li> <li>• Como melhorar a memória</li> <li>• Como reduzir os factores desagradáveis no trabalho</li> <li>• Como trabalhar mais confortavelmente</li> <li>• Como evitar conflitos laborais</li> <li>• Como comunicar com o topo e a base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como dirigir reuniões</li> <li>• Como prevenir acidentes de trabalho</li> <li>• Como planificar</li> <li>• Como aprender novo trabalho</li> <li>• Como elaborar novas ideias</li> <li>• Como melhorar as minhas habilidades</li> <li>• Como conciliar e facilitar o desempenho dos colaboradores</li> <li>• Como elevar a moral do pessoal</li> <li>• Como lidar com um chefe hierárquico</li> <li>• Como envolver as pessoas na responsabilidade de resultados</li> <li>• Como reconhecer as causas de fadiga</li> <li>• Como prevenir acidentes de trabalho</li> <li>• Como organizar</li> <li>• Como controlar</li> <li>• Como melhorar as minhas habilidades de escrita e comunicação</li> <li>• Como interpretar e explicar as políticas da legislação laboral</li> <li>• Como melhorar a memória</li> <li>• Como reduzir os factores desagradáveis no trabalho</li> <li>• Como trabalhar mais confortavelmente</li> <li>• Como evitar conflitos laborais</li> <li>• Como trabalhar mais confortavelmente</li> </ul>
76 A 100%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como aplicar os princípios de gestão</li> <li>• Como preparar ou fazer relatórios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como dirigir</li> <li>• Como aplicar os princípios de melhorar métodos de trabalho</li> <li>• Como tornar-se diplomático e delicado</li> <li>• Como melhorar minhas habilidades de escrita e comunicação</li> <li>• Como preparar e ou fazer relatórios</li> </ul>