



Universidade Politécnica

A POLITÉCNICA

Instituto Superior Aberto (ISA)

Curso de Licenciatura em Administração Pública

"Implicações da Nomeação de Funcionários por Critério de Confiança para o Exercício da Comissão de Serviço no Desempenho das Instituições Públicas: O caso do Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago 2020 - 2022"

Saïde Ussene

Metangula

Março

2024



Universidade Politécnica

A POLITÉCNICA

Instituto Superior Aberto (ISA)

Curso de Licenciatura em Administração Pública

"Implicações da Nomeação de Funcionários por Critério de Confiança param o Exercício da Comissão de Serviço no Desempenho das Instituições Públicas: O caso do Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago 2020 - 2022"

Monografia científica a ser apresentada a Universidade A politécnica como requisito para obtenção do grau académico de Licenciatura em Administração Pública

Supervisor: **Mestre, Assane Amade Sofiano**

Metangula

Março

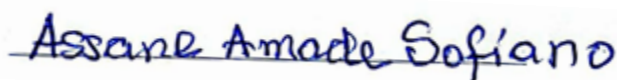
2024

Parecer do Supervisor

Eu, **Assane Amade Sofiano**, Supervisor da Monografia de Licenciatura do estudante **Saïde Ussene** intitulada "**Implicações da Nomeação de Funcionários por Critério de Confiança para o Exercício da Comissão de Serviço no Desempenho das Instituições Públicas: O caso do Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago 2020 -2022**", sou de parecer favorável. Por estes motivos, considero que o presente trabalho de Licenciatura do candidato, esta apto para ser submetido à avaliação e defesa pública perante o Júri nomeado para o efeito.

Lichinga, 08 de Março de 2024

Supervisor

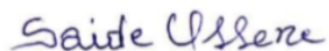
A handwritten signature in blue ink that reads "Assane Amade Sofiano". The signature is written in a cursive style and is positioned above the printed name.

Mestre, Assane Amade Sofiano

Declaração de Honra

Declaro por minha honra que essa monografia científica é resultado da minha investigação pessoal e das orientações do meu supervisor, o seu conteúdo é original e todas fontes consultadas estão devidamente mencionados no trabalho, na referência bibliográfica. Declaro ainda que este trabalho não foi apresentado em nenhuma outra instituição para qualquer grau acadêmico.

Metangula, Março de 2024



Saide Ussene

Dedicatória

Este trabalho é dedicado a minha
esposa Zauadi Imede

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço à Deus pela vida, saúde, coragem, sacrifício e determinação para concretizar todos os desafios;

Ao meu Supervisor **Assane Amade Sofiano**, pelo contributo e dedicação, incansável;

Um agradecimento cauteloso vai para as minhas queridas filhas **Felucha Saide Ussene Cassimo, Yudencia Saide Ussene Cassimo, Priscela Saide Ussene Cassimo e Yulca Datria Saide Ussene Cassimo**, que ficaram tanto tempo ao meu lado, nos bons e maus momentos.

Agradecer aos demais amigos **Baptista M. Chaibo, Fause M. Anafe, Eliseu dos Santos, Paulo N. Estevão e Paulo A. Chiendela** que contribuíram bastante, directa ou indirectamente para a concretização do sucesso do trabalho deste longo tempo de formação.

Resumo

A monografia discute as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas no Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago entre os anos 2020 à 2022. A necessidade deste estudo emergiu da observação de várias situações em que os funcionários do Estado são frequentemente nomeados para exercerem em comissão de serviço, os cargos de direcção e chefia usando o critério de confiança em detrimento dos critérios universalmente aceites, tais como: competência, tecnocracia e mérito profissional e as consequências negativas visíveis decorrentes dessa prática para a sociedade em geral, designadamente: baixos níveis de desempenho das instituições públicas (escolas); a gestão das instituições públicas (escolas) é danosa por ser feita sem observância da lei, afectando a plena organização e funcionamento e exacerbação de casos de patrimonialismo, nepotismo, reinados e amiguismo. Portanto, a Sociedade Moçambicana tem vindo, a revoltar-se contra os resultados (desempenho) das instituições da educação pública, porque se contradizem com o nível de aprendizagem que os seus educandos apresentam, no caso em concreto, dificuldades de aquisição de competências básicas nos domínios da literacia, escrita e cálculos. Assistem-se casos em que os chefes nomeados por critério confiança apresentam no fim de cada trimestre, semestre e de cada ano, percentagens elevadas do aproveitamento pedagógico. Na verdade, são percentagens que resultam de fenómenos de falsificação das notas, simplesmente para responder as orientações emanadas pelos seus superiores hierárquicos que lhes nomeiam para exercer em comissão de serviço, as funções de direcção e chefia e por conseguinte *perpetuar* as chefias por longos anos. O estudo, apurou que a questão da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da figura administrativa de comissão de serviço prevista nos artigos nºs 41 e 60, da lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro, contraria aos valores de probidade; integridade e mérito profissional (artigos 10, 13 e 52) da mesma Lei, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGDAE), como tal, recomenda-se a revisão desse artigo, retirando o critério confiança, em seu lugar substituir por concursos públicos para a ocupação de chefias no Aparelho do Estado e introduzir mandatos máximo de 10 (dez) anos para ser chefe numa instituição escolar, findo o qual, ser transferido para outras escolas caso o seu desempenho continue e cessar quando baixar os níveis de desempenho.

Palavras – chave:

Implicações, nomeação, critério de confiança, comissão de serviço, desempenho das instituições públicas.

Summary

The monograph discusses the implications of appointing employees based on trust criteria for the exercise of the service commission on the performance of public institutions in the District Service of Education, Youth and Technology of Lago between the years 2020 and 2022. The need for this study emerged from observation of various situations in which State employees are frequently appointed to serve on a service commission, management and leadership positions using the criterion of trust to the detriment of universally accepted criteria, such as: competence, technocracy and professional merit and the negative consequences visible consequences of this practice for society in general, namely: low levels of performance of public institutions (schools); The management of public institutions (schools) is harmful because it is carried out without observing the law, affecting the full organization and functioning and exacerbating cases of patrimonialism, nepotism, reigns and cronyism. Therefore, Mozambican Society has been revolting against the results (performance) of public education institutions, because they contradict the level of learning that their students present, in this specific case, difficulties in acquiring basic skills in domains of literacy, writing and calculations. There are cases in which leaders appointed based on trust criteria present high percentages of pedagogical achievement at the end of each quarter, semester and year. In fact, these are percentages that result from phenomena of falsification of notes, simply to respond to the guidelines issued by their hierarchical superiors who appoint them to carry out the functions of management and leadership on a service commission and therefore perpetuate the leadership for long years. The study found that the issue of appointing State employees based on trust criteria to exercise the administrative role of service commission provided for in articles no. 41 and 60, of law no. 4/2022, of 11 February, is contrary to the values of probity; integrity and professional merit (articles 10, 13 and 52) of the same Law, which approves the General Statute of State Employees and Agents (EGDAE), as such, it is recommended that this article be revised, removing the trust criterion, in its place replace with public competitions for the occupation of heads in the State Apparatus and introduce maximum mandates of 10 (ten) years to be head in a school institution, after which, be transferred to other schools if your performance continues and cease when levels drop of performance.

Key words:

Implications, appointment, trust criteria, service commission, performance of public institutions.

Lista de Tabelas

Apresentação dos dados usando a tabela 1.....	23
Demonstração de critérios subjectivos e critérios objectivos a Tabela 2.....	29

Abreviatura:

ISA) - Instituto Superior Aberto:

EGDAE -. Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;

MFP – Ministério da Função Publica;

MAE – Ministério de Administração Estatal.

Índice

Parecer do Supervisor	iii
Dedicatória	v
Agradecimentos	vi
Resumo.....	vii
Summary	viii
Lista de Tabelas	ix
Abreviatura:.....	x
Capítulo I - Introdução	13
1.1 Objectivos	14
a) Objectivo geral:	14
b) Objectivos específicos:.....	14
1.2 Problematização	14
1.3 Hipóteses	15
1.4 Justificativa	16
1.5 Estrutura	16
Capítulo II - Revisão da Literatura	17
2.1. Enquadramento temático	17
2.2. Conceitos:.....	19
2.2.1. Comissão de Serviço.....	19
2.2.2. Funções de direcção, chefia e confiança.....	19
2.2.3. Mérito profissional	19
2.2.4. Instituição.....	20
2.2.5. Desempenho	20
2.2.6. Desempenho institucional	20
Capitulo III - Metodologia.....	21
3.1 Classificação da Pesquisa	21
a) Quanto a natureza:	21
b) Quanto a forma de abordagem do problema:	21
c) Quanto aos procedimentos técnicos:	21
3.2 Método de Pesquisa	21
3.3 Universo e Amostra da Pesquisa	22
3.4. Técnicas de Recolha de Dados.....	22

a)_Observação indirecta:	22
b)_Entrevistas	22
Capítulo IV – Apresentação, análise e interpretação dos dados.....	23
4.1. Apresentação de dados.....	23
4.2. Análise e interpretação dos dados.....	25
4.3. Indicadores de Desempenho na Administração Pública.....	31
a)Qualidade de serviços Públicos.....	31
b) Eficiência	31
c) Eficácia.....	31
5. Conclusões e Recomendações	33
5.1. Conclusões.....	33
5.2. Recomendações	34
6. Referencias bibliográficas	35
7. Disposições Legis.....	36
8. Apendice	37

Capítulo I - Introdução

Desde as suas origens, a humanidade, sempre viveu em pequenos e grandes grupos sociais. Como tal, criaram-se organizações que evoluíram ao longo do tempo e espaço. Para permitir que houvesse maior controlo e desempenho das actividades praticadas surgiu a necessidade de divisão de tarefas por grupos (departamentalização) e introduzir a responsabilização e ou hierarquização (chefias) dentro da organização social.

Os critérios e fórmulas de indicação e ou nomeação dos responsáveis que pudessem gerir e ou dirigir condignamente as organizações sociais e as respectivas tarefas por formas a alcançar objectivos definidos, nunca foram uniformes e nem consensuais nas organização estatais e sociais.

Para a presente Monografia Científica o tema "Implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas: O caso do Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago 2020-2022".

A pesquisa decorreu no Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago, em Metangula, na Província do Niassa, com o intuito de discutir as implicações da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas no período em referência.

A questão emerge da observação de várias situações em que os funcionários do Estado são exageradamente nomeados para exercerem em comissão de serviço, os cargos de direcção e chefia em detrimento dos critérios de competência, tecnocracia e mérito profissionais e as consequências negativas visíveis que essa prática trás para a sociedade em geral.

Os dirigentes a diversos níveis interpretam mal o plasmado na lei 4/2022, de 11 de Março quando estabelece a componente confiança. No nosso entendimento eles aproveitam – se disso para nomear seus familiares e amigos, factos repudiáveis porque circunscrevem o nepotismo.

Indicar um Funcionário e Agente do Estado na função de chefe é antes de tudo importante observar alguns requisitos, destacando-se a meritocracia, capacidades de planificação e gestão entre outros, uma vez que dirigir pessoas é uma arte e difere de pastar pessoas.

1.1 Objectivos

Marconi & Lakatos (1998) refere que, objectivo constitui a finalidade e ou a meta que se pretende alcançar com a pesquisa em função do problema constatado. Neste caso, a definição clara dos objectivos é de extrema importância para o alcance dos resultados da pesquisa.

a) Objectivo geral:

1. Compreender as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas.

b) Objectivos específicos:

1. Identificar as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas;
2. Analisar as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas;
3. Apresentar sugestões de critérios cientificamente aceites para a nomeação de Funcionários do Estado exercerem a comissão de serviço nas instituições públicas.

1.2 Problematização

Segundo Lakatos e Marconi (2003) *“O problema é uma dificuldade teórica ou prática no conhecimento de alguma coisa de real importância, para a qual se deve encontrar uma solução”*.

No âmbito geral, a Sociedade Moçambicana em geral e a do Distrito do Lago em particular têm vindo, a revoltarem-se contra os resultados (desempenho) que as instituições da educação pública apresentam, porque se contradizem com a realidade que os seus educandos apresentam, no caso em concreto, há dificuldades de aquisição de competências básicas nos domínios da literacia, escrita e cálculos.

Essas dificuldades começam nas primeiras classes e se prolongam até aos níveis básico, secundário e universitários. Portanto, todo o sistema educativo moçambicano fica comprometido.

Para satisfazer, o critério confiança, os directores das escolas apresentam no fim de cada trimestre, semestre e de cada ano, apresentam percentagens elevadas do aproveitamento pedagógico.

Na verdade, são percentagens que resultam de fenómenos de falsificação dos resultados pedagógicos, simplesmente para responder as orientações emanadas pelos seus superiores hierárquicos que lhes nomeiam para exercer em comissão de serviço, as funções de direcção e chefia e por conseguinte *perpetuar* as chefias por longos anos.

A questão da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da figura administrativa de comissão de serviço prevista nos artigos n.ºs 41 e 60, da lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, contraria aos valores de probidade; integridade e mérito profissional (artigos 10, 13 e 52) da mesma Lei, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGDAE).

Por essas constatações, levantou-se a seguinte questão:

- *Quais são as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas?*

1.3 Hipóteses

A hipótese é uma afirmação provisória a cerca da realidade. Ela orienta ao investigador sobre os dados a colectar, ou seja, que dados dar importância e quais abandonar por serem irrelevantes, cabendo então confirmar ou rejeitá-la.

Assim, são formuladas as seguintes hipóteses:

- a) Baixos níveis de desempenho das instituições públicas (escolas);
- b) A gestão das instituições públicas (escolas) não é feita de acordo com a lei, afectando a plena organização e funcionamento;
- c) Exacerbação de casos de patrimonialismo, nepotismo, reinados e amiguismo.

1.4 Justificativa

A escolha do tema implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas foi por verificar em primeiro lugar que constitui uma contradição com o estabelecido na alínea i), do nº 2, do artigo 64, da Lei 4/2022, de 11 de Fevereiro que defende de que deve-se combater todas manifestações de abuso de poder, nepotismo, patrimonialismo, clientelismo e todas as demais condutas que constituam ou traduzam desigualdade ou favoritismo no tratamento em relação aos funcionários.

O critério confiança atropela toda essa proibição vem na mesma Lei que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).

Em segundo lugar, a pertinência de estudo deste tema, justifica-se pelo facto de constatar que o desempenho das instituições públicas dirigidas pelos chefes nomeados por critérios de confiança deixa a desejar.

Os mesmos exigem aos professores a adulterarem os resultados para aumentar a percentagem e aos professores que cumprem são transferidos ou sofrem humilhações.

1.5 Estrutura

A monografia científica esta estruturada em 5 (cinco) capítulos, designadamente: capítulo I, introdução (que espelha o que será desenvolvido); capítulo II, revisão da literatura (faz abordagem das ideias de vários autores que se interessaram em estudar temas afins para servir de referencias); capítulo III, traz as metodologias; capítulo IV, apresenta, analisa e interpreta os dados colhidos no campo; capítulo V, são conclusões e recomendações.

No fim temos as referências bibliográficas e apêndices.

Capítulo II - Revisão da Literatura

Nesta parte da revisão da literatura é reflectido teoricamente o tema, o problema identificado pelo pesquisador, apresentando as ideias e conceitos de vários autores que estudaram o assunto para servir de suporte no desenvolvimento da presente monografia científica.

2.1. Enquadramento temático

Segundo Pereira (2008), o Estado apresenta-se como um sistema político e uma organização, de tal forma que, os interesses políticos estão por cima do profissionalismo, competências e mérito. Na sua abordagem Collier (2010) entende que, não há boa governação sem boa administração e nem há boa administração sem a boa governação.

Fazendo estudos sobre as estruturas do poder, Nyakada (2008) sustentou que na época medieval, a estrutura do poder era estratificada e baseada no feudalismo. Em decorrência da crise do feudalismo, nasceu o Estado absolutista, onde a indicação dos chefes obedecia critérios de familiaridades.

Para Matias (2008) na vigência do Estado absoluto, a administração podia ser patrimonial, visto que não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu património do património público, daí que, usavam critérios de confiança para indicar os gestores públicos. O que significa que os soberanos estipulavam as regras de administração pública de acordo com a sua vontade, ignorando o bem-estar da sociedade, deixando o Estado propenso ao clientelismo e ao nepotismo.

A partir do Século XIX passou-se a um sistema político liberal. Em consequência administração pública tornou-se burocrática onde a máquina estatal é regulada por regras criadas para a prossecução dos fins superiores do Estado, para estancar abusos intrinsecamente ligados ao modelo patrimonialista. Por isso, o controlo administrativo é exacerbado para impedir a prática do nepotismo e da corrupção, dentre outras práticas ilícitas, que são peculiares ao patrimonialismo.

Matias (2008) refere que surgiram os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, que, cominava no poder legal, colocando a priori as metas de acabar com o nepotismo e com a corrupção.

No Século XX, Matias (2008) observa que o Estado adota a democracia e desde a segunda metade do século XX, o conceito de cidadania adquire importância crescente, devido à visão de que o Estado é o legítimo representante dos interesses do cidadão e ao incremento dos movimentos sociais e da participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Ainda para Matias (2008) nesta fase, procuraram-se novas formas para melhorar esta organização burocrática. A administração pública estava virada apenas para o seu interior desconsiderando por total as questões ambientais. A introdução do modelo gerencial no sector público insere-se na perda de consenso social relativamente ao papel do Estado contemporâneo que sofria uma crise sem precedentes, motivada pela crise de petróleo iniciada em 1973, por isso, há que superar a ineficiência e ineficácia do modelo weberiano.

O gerenciamento está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, abertura e expansão dos mercados, globalização da economia mundial, a necessidade de pesquisar o desejo do cliente, a necessidade de melhoria dos serviços prestados, a redução do tempo gasto, aumento da qualidade, a flexibilidade das regras, a melhoria do desempenho com o controlo dos resultados e avaliação do processo.

Enquanto modelo gerencial dá enfoque ao social - democracia com cunho neoliberal, que enfatiza a necessidade de redução do tamanho do Estado e da modernização gerencial do sector público, o modelo democrático - participativo, buscava estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor do maior envolvimento da população no controlo social da administração pública e na definição e realização de políticas públicas.

Analisando estes dois últimos pressupostos podemos concluir que o modelo gerencial é a conservação do modelo burocrático na sua essência, isto é, a administração pública na sua estrutura interna em que se deva organizar em termos de recursos tecnológicos, conhecimentos, modernidade, motivação, comunicação interna para a comunicação externa, treinamento do funcionário público, basicamente para responder as necessidades do cliente/cidadão.

Como modelo democrático - participativo, remete-nos para aspectos de inclusão do seu ambiente externo, ou por outro, esta seria a verdadeira mudança ou melhoria do modelo

burocrático. Assim, Neves (2002) encara este novo tipo de postura exige um novo tipo de organização, mais flexível e adaptável às novas exigências, adequando a organização interna do trabalho às prioridades, privilegiando parcerias e redes de acção, mais centradas no profissionalismo, competências e mérito tomando como agentes efectivos de para os gestores públicos do que critérios clientelistas e patrimonialistas.

2.2. Conceitos:

2.2.1. Comissão de Serviço

A Comissão de Serviço, consiste na nomeação do funcionário para exercer cargos de direcção, chefia ou de confiança e é exercida por alguém de nomeação definitiva. De referir que, o não exercício da comissão de serviço por um período de 365 dias consecutivos implica a sua cessação. O Estado pode com fundamento na conveniência de serviço, dar por findo o exercício de funções do funcionário em comissão de serviço, a qualquer momento. (Artigo 41, da Lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro).

2.2.2. Funções de direcção, chefia e confiança

As funções de direcção, chefia e confiança são exercidas em comissão de serviço e só podem ser preenchidas com obediência às exigências e requisitos referidos nos respectivos qualificadores profissionais e demais legislação aplicável. As funções de direcção, chefia e confiança constam de legislação específica. O funcionário que exerce funções de direcção, chefia e confiança fora do quadro de pessoal beneficia de actos administrativos no quadro de pessoal de origem. (Artigo 60, da Lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro).

2.2.3. Mérito profissional

O mérito profissional é apurado em provas orais e escritas ou em avaliação técnica sobre as actividades da carreira para a qual o funcionário concorre e através avaliação do desempenho. (Artigo 52, da Lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro).

2.2.4. Instituição

Para Strachman (2002), as instituições são entidades ou conjunto de formações sócio – históricas estabelecidas pela Sociedade regidas por regras e padrões de comportamentos com vista a satisfação das necessidades individuais e colectivas.

2.2.5. Desempenho

De acordo com António (2006) é acção, ao resultado da acção e ao sucesso desse resultado quando comparado com algum padrão e corresponde ao potencial de criação de um valor de um determinado tempo.

Caetano (2008). Explica que, o desempenho dos colaboradores de uma instituição ou organização podem ser vistos de duas formas a saber: enquanto comportamentos (meios) e enquanto resultados (fins).

2.2.6. Desempenho institucional

De acordo com Dias e Toni (2017), o Desempenho institucional é um conjunto de resultados que as organizações adoptam ou efectivam a medida em as suas actividades são executadas para alcançar os objectivos ou metas.

Capítulo III - Metodologia

Segundo BELLO (2004:16), “Metodologia é explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exacta de toda acção desenvolvida no método”. Da mesma forma que para GIL (1999: 47), “Metodologia é um conjunto de procedimentos por intermédio dos quais se propõem os problemas específicos”.

A luz das ideias dos autores acima citados, percebe-se de Metodologia ao conjunto de acções levadas a cabo pelo pesquisador a fim de obter informações reais sobre um certo fenómeno.

3.1 Classificação da Pesquisa

Para DA SILVA & MENESES (2005:20), a pesquisa pode ser classificada de diferentes pontos de vista. Portanto, de acordo com o tema em estudo, a pesquisa caracteriza-se em:

a) Quanto a natureza:

A pesquisa será básica, pois, objectiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista, envolvendo verdades e interesses universais.

b) Quanto a forma de abordagem do problema:

A pesquisa será quantitativa e qualitativa, face a tradução em números estatísticos de opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

c) Quanto aos procedimentos técnicos:

A pesquisa será bibliográfica por consistir na consulta regular de material já publicado, isto é, livros, artigos periódicos e, actualmente, com material disponibilizado na internet, referentes ao tema ora em alusão.

3.2 Método de Pesquisa

A pesquisa que será feita, enquadra-se no método indutivo, pois, “considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. No raciocínio indutivo a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As constatações particulares levam à elaboração de generalizações”, (GIL, 1999 *apud* LAKATOS & MARCONI, 1993).

Nesta ordem de ideia, o método indutivo fez com que o pesquisador se familiarizasse com o problema antes da colecta de dados partindo de particulares em direcção às observações maiores.

3.3 Universo e Amostra da Pesquisa

Constituirá universo da presente pesquisa, 50 funcionários e agentes do Estado da Direcção Distrital da Educação, Juventude de Lago

No que tange a amostra, será composta por 25 funcionários e agentes do Estado da Direcção Distrital da Educação, Juventude de Lago

3.4 Técnicas de Recolha de Dados

Constituíram técnicas de recolha de dados para a presente pesquisa, a observação e o questionário.

a) Observação indirecta:

Basear-se-á no acompanhamento de todo processo da pesquisa, quer dizer, do princípio ao fim de recolha de dados mediante um contacto com os funcionários da instituição onde a pesquisa será realizada mas, sem integrar nela. Pois, para MARCONI & LAKATOS (2009:107), “é uma técnica que utiliza os sentidos (visão e audição) na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar factos ou fenómenos que se desejam estudar”.

b) Entrevistas

Será usada a entrevista como técnica de colecta de dados por ser mais eficaz. Por isso, Gil (1999) advoga entrevista como sendo uma técnica largamente utilizada no campo das ciências sociais em que o pesquisador se coloca frente ao entrevistado e formula perguntas para obter dados do interesse da pesquisa.

Capítulo IV – Apresentação, análise e interpretação dos dados

Neste capítulo iremos apresentar os dados colhidos no campo de estudo, analisaremos e interpretaremos usando várias técnicas metodológicas e científicas, conforme os itens a baixo.

4.1. Apresentação de dados

Há varias formas de apresentar os dados. O autor desta monografia científica adoptou a apresentação dos dados usando a tabela.

Questões	Respostas/Nº de pessoas			Freq.
	Respostas	Nº de pessoas que responderam por cada opção	Amostra por categoria	Em %
Conhece alguns funcionários que foram nomeados por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço?	Sim conheço	13	25	72%
	Não conheço	07		28%
Se sim, conhece quantos funcionários que foram nomeados por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço?	08	08	25	32%
	10	05		20%
	04	04		16%
	05	05		20%
	03	03		12%
Identifique as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço	.Mau desempenho da Instituição; .Fomento do Nepotismo e Partimónialismo; Gestão	25	25	100%

no desempenho das instituições públicas.	administrativa, financeira e pedagógica danosa na Instituição; .Falsificação dos resultados nas pautas para elevar o nível de aproveitamento pedagógico; .Humilhação aos professores, pessoal administrativo e aos utentes dos serviços públicos.			
Como analisa as implicações da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas?	.A Instituição funciona de forma deficitária; .Há desmandos na instituição; .Há autoritarismo;	25	25	100%
Quais são os melhores critérios para a nomeação de Funcionários	.Meritocracia; .Competências; .Seguir os			

exercerem a comissão de serviço nas instituições públicas?	qualificadores função; .Experiencia profissional; e .Por concurso publico.	25	25	100%
--	--	----	----	------

4.2. Análise e interpretação dos dados

Da análise e interpretação dos dados, compreende se claramente que, a nomeação de Funcionários do Estado para exercício da comissão de serviço usando critérios de confiança trás consigo implicações directas no desempenho profissional e institucional como a seguir se explica.

Sobre a questão do conhecimento da prática da nomeação de alguns funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço, 13 (treze) dos 25 (vinte e cinco) entrevistados correspondentes a 72% responderam positivamente, contra o desconhecimento de 7 entrevistados.

A percepção da existência da pratica desse fenómeno no seio das instituições do Aparelho do Estado, por si só, revela que, a gestão não das instituições do Estado não é científica por um lado e por outro, que há fenómenos de nepotismo e patrimonialismo, severamente condenados pela Lei da Probidade Publica (Lei nº16/2012) e por outras leis ordinárias aprovadas e em vigor na república de Moçambique

Os nossos entrevistados, num total, 25 (vinte e cinco) correspondentes a 100%elencaram como implicações da nomeação de Funcionários do Estado para exercício da comissão de serviço usando critérios de confiança as seguintes:

- a) Mau desempenho da Instituição;
- b) Fomento do Nepotismo e Partimonialismo;
- c) Gestão administrativa, financeira e pedagógica danosa na Instituição;
- d) Falsificação dos resultados nas pautas para elevar o nível de aproveitamento pedagógico;

- e) Humilhação aos professores, pessoal administrativo e aos utentes dos serviços públicos.

O ponto nisto tudo é que os dirigentes deliberadamente não acreditam nessa visão social, segundo a qual, a gestão e os resultados produzidos pelos Funcionários do Estado nomeados por essa via são prejudiciais e contra as boas políticas públicas concebidas pelo Estado Moçambicano deixando as instituições do Estado a funcionarem a reboque e de forma privada e autocrática, como se tratasse de um clube de amigos.

Segundo os mesmos entrevistados, para conferir maior objectividade e transparência na gestão, nas instituições do Estado devem ser nomeados chefes usando os seguintes critérios razoáveis, profissionais e legais:

- a) Meritocracia;
- b) Competências;
- c) Seguir os qualificadores função;
- d) Experiência profissional e;
- e) Por concurso público.

A questão da Comissão de Serviço já foi objecto de legislação em Moçambique, tendo um entendimento objectivo no período que antecedeu os processos democráticos e igualmente foi objecto de estudo de vários autores, com destaque para o Chiavenato (2003:286) que avançou a componente da meritocracia como “a ênfase dada ao mérito e à competência técnica das pessoas. Daí, a exigência de títulos, de concursos e provas de avaliação para comprovação do mérito pessoal”.

Com essa colocação, percebe-se que, o mais razoável para se aceder a qualquer função administrativa devia se tem em conta o elemento meritocracia.

Significa que se não há concurso nem provas de avaliação, não há mérito e, por consequência disso, não há competências. Caixote e Monjane (2014:164) entendem que a nomeação em comissão de serviço é o acto administrativo da designação de um colaborador para exercício de direcção, chefia ou para lugares de confiança. Segundo Mc Court (2007) são lugares de confiança, os chamados os cargos de nomeação política e directa.

O antigo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, aprovado pelo Decreto 14/87 de 20 de Maio, no seu artigo 20, já definia claramente quais são exactamente os lugares e / ou cargos de confiança no Aparelho do Estado. Tendo elevado os seguintes:

- a) Chefe de Gabinete;
- b) Assessor;
- c) Conselheiro do Governador; e
- d) Secretário Particular.

Caixote e Monjane (2014:164) acrescenta na primeira ideia o cargo de administrador-delegado afirmando que “entende-se por lugar de confiança o exercício de funções de direcção ou chefia de assessoria, tais como chefe de gabinete, assessor, conselheiro, secretário particular, administrador-delegado que são exercidos em regime especial de comissão de serviço e por escolha pelo dirigente máximo competente de nomear, entre os colaboradores que reúnam os requisitos fixados nos respectivos qualificadores de funções”.

O problema destes autores não identifica, na definição anterior, quem nomeia os outros cargos em comissão de serviço, isto é, de simples direcção e chefia. Aqui é que reside a cerne da questão confiança em que, no aspecto prático, são nomeados pelo mesmo dirigente máximo, tornando erradamente por todos que, qualquer escalão de cargos como sendo de confiança.

Estes cargos, a **Lei de Probidade Pública** considera-os de relações patrimoniais e que são passíveis de criar conflitos de interesses quando por si, o servidor público exerça uma função de assessoria (alínea d), artigo 39, lei 16/2012).

No fim, qualquer cargo em comissão de serviço será **patrimonialista**, ou seja, de nomeação política e directa. O antigo estatuto, na era monopartidária para resolver este problema de acesso a cargos de direcção, no seu artigo 45 previa o tirocínio para aferir o grau de competência dos funcionários.

Este tirocínio era uma espécie de concurso aos funcionários para cargos de direcção e chefia mas, o mais caricato é que nesta era de multipartidarismo, o novo estatuto excluiu, apelando para mecanismos de confiança subjectiva.

Significa que o resto dos dirigentes só seria com base em competência técnica e, para tal, o tirocínio seria o critério de selecção. Segundo o artigo 37, EGFAE, “as funções de direcção, chefia e confiança são exercidas em comissão de serviço e só podem ser preenchidas com obediência às exigências e demais exigências referidos nos respectivos qualificadores” e nos termos do artigo 26 deste diploma legal, devem ser do consentimento do funcionário.

Este artigo é mais controverso e complexo no seio da Administração Pública porque no fundo, os requisitos profissionais se circunscrevem na pessoa do delegante e não nos requisitos de desempenho profissional e o elemento confiança é a chave desses problemas.

Segundo McCourt (2007) “há casos em que se nomeia alguém menos capaz, e isto significa que estamos preferindo oferecer aos nossos cidadãos uma baixa de serviços. Quando escolhemos o mais capaz estamos tentar resolver a necessidade de se prestar o melhor serviço”

Embora na altura a desconcentração terminava na província mas de lá para aqui, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado não especifica, esses cargos considerados de confiança, estendendo erradamente para qualquer cargo.

Critérios Subjectivos na Selecção para Comissão de Serviço Se olharmos nos **qualificadores profissionais** oferecidos pelo Ministério da Função Pública (2010), são de extrema importância para a função pública na medida em que tornam prescritos os conteúdos do trabalho, os seus requisitos obedecem aos critérios de experiência profissional de tempo mínimo de 5 anos na função pública e que se devam submeter à teoria normativa.

De facto, é contraditório porque que dela se pode questionar, embora Caixote e Monjane, obra já citada, admitam que “o poder discricionário do dirigente máximo da organização, na escolha do colaborador a nomear para o exercício de uma função de confiança, está sempre limitado e condicionado pelos requisitos indispensáveis para o exercício desse cargo ou dessa função, definido no respectivo qualificador de funções”.

O requisito profissional “com boas informações” é muito vago, ambíguo, muito discricionário, em termos práticos extravasa os princípios de razoabilidade. Primeiro, os

requisitos nele propostos enfermam de um aspecto cognitivo de subjectividade subtil se não vejamos:

- Em todos os cargos de direcção, chefia e ou confiança em nenhum consta explicitamente a palavra confiança mas em muitos casos, se não todos, esconde-se no requisito “... com boas informações”.
- Esta é uma autêntica emissão de juízo de valor que se circunscreve no delegante em que nenhum pode questionar, ou melhor dito, mesmo que tenha uma avaliação do potencial de bom ou de muito bom, não basta para ser confiado, deve-se subjuar ao seu chefe para dar o aval de “boas informações”.

Segundo estes autores “a avaliação do potencial baseia-se em critérios objectivos” mas por esta avaliação basear-se em critérios objectivos só serve para apenas permitir progressão na carreira, categoria, classe ou escalão imediatamente superior e tem como base indicadores e parâmetros a que se atribui uma pontuação em função da sua influência no desenvolvimento profissional na organização onde trabalha (Caixote e Monjane 2014:188) e não para a comissão de serviço.

O requisito de “boas informações” encontra-se nos cargos de direcção e chefia, daí a tendência de todos os funcionários interpretar as normas na crença da autoridade carismática como fundamento de todas acções.

Enquanto a classificação de serviço é algo negociável e é de natureza contratual, implica a necessidade de abertura dos chefes nomeados com a classificação nepotista, isto cria um caso comunicacional.

A Tabela 2, ilustra critérios subjectivos e critérios objectivos, que impactam negativamente na coesão na função pública por esta ambivalência e as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas:

Comissão de Serviço por Critério de Confiança		
Indicadores de Chefias	Resultados por Confiança	Resultados por Competências
Objectivos	Pessoais	Impessoais
Sistema Político	Absolutismo	Democrático
Modelos de A.P	Patrimonialismo	Gerencialismo

Comunicação	Passiva	Activa
Confiança/Contrato	Clientelista, Nepotista	Competência, Meritocracia
Liderança	Carismática	Democrática
Avaliação do Potencial	Secreta	Negociações
Comportamento	Alienatório	Realístico

Em suma, a probabilidade de ocupar o cargo de direcção, chefia e ou confiança é muito maior quanto mais estiver próximo ao superior delegante e inversamente menor ao seu mérito profissional. O presente estudo mostra-nos principais linhas de compreensão do âmago das nomeações feitas por critérios de confiança:

- a) Pelo facto do critério de nomeação ser pouco claro, as pessoas que estão na direcção não têm a mínima consideração com os subalternos, o mesmo que acontece com o dirigente máximo do distrito;
- b) Os cargos de direcção e confiança deviam escolher as competências, não só a confiança;
- c) As funções de direcção e chefia devem ser por competência profissional e não pessoas que vão aceitar tudo do chefe;
- d) Falta-se comunicação seria com os chefes no atendimento de preocupação do funcionário e dos utentes dos serviços públicos;
- e) Para melhoria da comunicação, participação e diálogo nos serviços, tem que haver abertura dos que estão nos cargos de direcção e chefia;
- f) Os superiores ou dirigentes não consideram as opiniões dos subordinados e queriam ter modo de se comunicar com os subordinados porque apesar de ser subordinado pode ter boas sugestões para a melhoria dos serviços;
- g) Tem que haver consulta técnica para os cargos de direcção e chefia e diálogo aberto entre os superiores e colaboradores;

Estranhamente, como afirma MFP (2010:62) “o dirigente competente para nomear pode, a qualquer momento, determinar a cessação de funções em comissão de serviço, com recurso ao EGFAE.

Aqui está a triste situação do dilema de quem exerce o cargo em comissão de serviço por confiança, não se sabe até quando a confiança pode acabar e deve estar sempre subjugado, menos actuante e passivo, a sua cessação tem um significado a priori de

perca de confiança ou de boas informações porque qualquer que seja se fez de bom informador/desinformador, o delegante torna-se absolutista mas com o cunho legal.

Num período aproximado de 3 anos, se tomarmos como padrão o mandato de 5 anos, segundo a análise dos que estão em comissão de serviço o medo de perder o cargo é maior, tendo em conta que são cargos de confiança.

As desvantagens de nomeação por confiança é que a cessação e a sucessão passou para o secretismo, aliás, o período subsequente tornou-se mais centralizador, isto é, efeitos de regressão ao patrimonialismo.

O mais interessante é que MAE (2012) atribui estas cessações como algo de uma reforma propriamente dita, o que vai enfraquecendo aos funcionários de reivindicar os seus direitos como cidadãos e como quem diga: o decreto 5/2005 confere a competência ao Administrador Distrital, de nomear os Directores sob proposta do Director Distrital.

4.3. Indicadores de Desempenho na Administração Pública

De acordo com (Chiavenato 2003), há 3 (três) indicadores que os Chefes nomeados por confiança não cumprem na íntegra a saber:

a) Qualidade de serviços Públicos – é o processo de envolver todos os membros da organização para assegurar cada actividade relacionada com a produção de bens e serviços dentro do compromisso de melhorar continuamente e atender completamente às necessidades do cliente;

b) Eficiência – é uma relação entre custos e benefícios, entre entradas e saídas, ou seja, a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido. Significa fazer correctamente as coisas e enfatizar os meios pelos quais elas são executadas. Relaciona-se com os meios, isto é, com os métodos utilizados;

c) Eficácia – é uma medida do alcance de resultados, ou seja, a capacidade de atingir objectivos e alcançar resultados. Em termos globais, significa a capacidade de uma organização satisfazer necessidades do ambiente ou mercado. Relaciona-se com os fins almejados; e d) **Motivação e Satisfação** – para os autores humanistas a motivação é o impulso de exercer esforço para o alcance de objectivos organizacionais desde que também tenha condição de satisfazer a alguma necessidade individual. Daí decorre o conceito de moral. Na medida em que as necessidades das pessoas são satisfeitas pela

organização, ocorre elevação do moral. Na medida em que as necessidades das pessoas são frustradas pela organização, ocorre abaixamento do moral.

5. Conclusões e Recomendações

5.1. Conclusões

O estudo conclui que de facto há nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço, que trás consigo varias implicações no desempenho das instituições públicas, no caso do Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia do Lago.

Frequentemente são nomeados para exercerem em comissão de serviço, os cargos de direcção e chefia usando o critério de confiança (provocando o Nepotismo e Patrimonialismo) em detrimento dos critérios universalmente aceites, tais como: competência, tecnocracia e mérito profissional.

As consequências negativas decorrentes dessa prática param a sociedade em geral, são visíveis designadamente: baixos níveis de desempenho das instituições públicas (escolas); a gestão das instituições públicas (escolas) é danosa por ser feita sem observância da lei, afectando a plena organização e funcionamento e exacerbação de casos de patrimonialismo, nepotismo, reinados e amiguismo.

A Sociedade Moçambicana revoltar-se contra os resultados (desempenho) das instituições da educação pública, porque se contradizem com o nível de aprendizagem que os seus educandos apresentam, no caso em concreto, dificuldades de aquisição de competências básicas nos domínios da literacia, escrita e cálculos.

O estudo, apurou que a questão da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da figura administrativa de comissão de serviço prevista nos artigos nºs 41 e 60, da lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro, contraria aos valores de probidade; integridade e mérito profissional (artigos 10, 13 e 52) da mesma Lei, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGDAE), como tal, recomenda-se a revisão desse artigo, retirando o critério confiança, em seu lugar substituir por concursos públicos para a ocupação de chefias no Aparelho do Estado e introduzir mandatos máximo de 10 (dez) anos para ser chefe numa instituição escolar, findo o qual, ser transferido para outras escolas caso o seu desempenho continue e cessar quando baixar os níveis de desempenho.

5.2. Recomendações

O presente estudo recomenda para que haja revisão do EGFAE no sentido de clarificar quais as funções de direcção e chefia que merecem a confiança e as que não precisam dessa componente

O estudo recomenda ainda que o critério de confiança seja substituído pelos critérios de meritocracia, competência técnica e seja por concurso público com indicação de anos de mandato.

6. Referências bibliográficas

1. AWORTWI, Michel. SITOIE, Eduardo (2006). Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública: Implicações para a Formação de Recursos Humanos: Shaker Publishing;
2. AZAMBUJA, Darcy. (2005). Teoria Geral do Estado. 44ª ed, São Paulo;
3. BAZERMAN, Max H. (2004). Processo Decisório: Para Cursos de Administração, Economias. 5ª ed. Rio de Janeiro;
4. **Bello**, J. L. de P. (2004). Metodologia Científica. Rio de Janeiro.
5. CAIXOTE, Carlos. MONJANE, Celso. (2014). Manual de Gestão de Recursos Humanos: Uma Abordagem Conceptual e Prática. 1ª ed. Maputo;
6. CAULLIRAX, Heitor. PROENÇA, Adriano. In CAULLIRAX, Heitor. YUKI, Mauro, (2004). Gestão pública e Reforma Administrativa. São Paulo;
7. CHIAVENATO, Idalberto. (2003). Introdução à Teoria Geral da Administração: Uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações 7. ed. Rio de Janeiro;
8. GIL, António Carlos. (2002) Como elaborar projectos de pesquisa. S/ed., são Paulo, editora atlas;
9. GIRIARDI, Dante. O lado Humano da Qualidade, São Paulo: Pioneira 1992;
10. Kouzes, J.M.; Posner, B.Z. (2003). **O Desafio da Liderança**. Rio de Janeiro;
11. KATUPHA, José Mateus. (2004) O Poder Legislativo na Experiência Moçambicana. in MANUEL, Hermínio Torres. et al. Controle Social do Poder Político em Moçambique - Divisão de Poderes. Nampula;
12. LIBERATO, Fabíola de Paula. (2011). Instrumentos da Comunicação Pública como Auxílio à Participação Política dos Cidadãos - Avaliação das Políticas Públicas de Cidadania, São Paulo;
13. LOURENÇO, Vitor Alexandre. (2005). Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. Maputo;

14. MANUEL, Hermínio Torres. Et al (2004). Controle Social do Poder Político em Moçambique: Divisão de Poderes. Nampula;
15. MARCONI, Maria de Andrade & LAKATOS Eva Maria, (2007) metodologia de trabalho científico, atlas editora são Paulo;
16. MÁRIO, Sádreque João. (2004). Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível dos Partidos Políticos na Oposição.. Nampula;
17. MATIAS-PEREIRA, José. (2008). Administração Pública: foco nas instituições e acções governamentais. 2ª Edição actualizada. São Paulo;
18. MCCOURT, Willy. (2007). Desenvolvimento Económico e Políticas Públicas: o Sistema de Mérito e Integridade no Serviço Público. IDPM, University of Manchester;
19. Pontes, B.R. (1999). Avaliação de Desempenho: Nova Abordagem. (7a ed.). São Paulo: LTr
20. Rego, A. (1998) Liderança nas organizações: teoria e prática. Universidade de Aveiro.

7. Disposições Legis

1. Decreto n.º 28/2022 de 17 de Junho – Aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE);
2. Decreto 30/2001, de 15 de Outubro. Aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública e revoga o decreto 36/89, de 27 de Novembro. Maputo: Imprensa Nacional;
3. Decreto 5/2006, de 12 de Abril. Atribui competências aos Governadores Provinciais e Administradores Distritais no âmbito da gestão dos recursos humanos do Estado nos respectivos territórios. Maputo: Imprensa Nacional;
4. Lei 4/2022, de 11 de Fevereiro. Aprova o novo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).

8. Apendice



Universidade Politécnica

A POLITÉCNICA

Instituto Superior Aberto (ISA)

Curso de Licenciatura em Administração Pública

1. Conhece alguns funcionários que foram nomeados por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço?
2. Se sim, quantos são?
3. Identifique as implicações da nomeação de funcionários por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas.
4. Como analisa essas implicações da nomeação de funcionários do Estado por critério de confiança para o exercício da comissão de serviço no desempenho das instituições públicas?
5. Quais são os melhores critérios para a nomeação de Funcionários exercerem a comissão de serviço nas instituições públicas?