

A importância da formação em serviço na administração pública moçambicana: a visão do ISAP

### *Os fundamentos*

A nível global, as relações entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado mudaram nos últimos anos. O quadro actual no mundo é , de modo geral, cada vez mais pautado pela ampliação dos direitos dos cidadãos, pela aceleração da mudança e pela complexificação social. A Reforma do Sector Público aposta cada vez mais na eficiência administrativa e é um recurso decisivo para se conseguir governar melhor e para recuperar a confiança dos cidadãos nos seus governos. Este objectivo implica investir na formação e capacitação dos governantes porque os recursos humanos exigidos pela nova administração pública só podem ser viabilizados por programas novos e pelo reforço do papel das Escolas de Governo.

### *A dimensão do problema*

De acordo com as estatísticas extraídas do Sistema de Informação do Pessoal, em Junho de 2001 (amostra de 99.158 funcionários, contemplando 97,2 % dum total estimado de 102.000), a grande massa do funcionalismo público moçambicano concentrava-se nos níveis elementar e básico do Sistema Nacional de Educação: 4,4% possuíam Nível Superior, 13,1% o Nível Médio e 82,5% os Níveis Básico e Elementar. Mais de 50% dos que ocupavam funções de direcção e chefia tinham apenas o nível básico; mais de 45% não tinham requisitos para a função; cerca de 60% não tinham requisitos para a carreira.

Dados preliminares do Censo realizado em 2007 indicam que existem actualmente 169.701 funcionários e agentes do Estado, dos quais: 24,2% têm o nível de

formação básica ou inferior e apenas 8,49% possuem nível superior; 9. 852 exercem cargos de chefia e direcção, aos vários níveis. Dos que exercem cargos de direcção e chefia 25, 64% têm nível superior; 67,97% possuem nível médio (geral e técnico) e 6,39% têm nível básico.

A maior parte dos funcionários com formação superior tende a concentrar-se nas grandes cidades (capitais do país e das províncias).

A definição do distrito como pólo de desenvolvimento, os propósitos de descentralizar e desconcentrar transformam esta situação num desafio que urge enfrentar.

### *A perspectiva moçambicana de Reforma do Sector Público*

A necessidade da Reforma do Sector Público moçambicano, a clareza da estratégia a seguir e dos resultados a atingir encontram-se plasmados em vários documentos que corporizam aquilo que se pode apelidar de “perspectiva moçambicana de Reforma do Sector Público”. Por outras palavras, reconhece-se a existência de um pensamento endógeno que, incorporando criativamente aspectos de outras realidades, traça as linhas através das quais se conseguirá “governar melhor” em Moçambique.

### *A Agenda 2025*

Os Conselheiros da *Agenda 2025*, documento emanado da sociedade civil, reconhecem que o “País necessita de um Estado forte e actuante e exige uma governação competente” (p. 165) e definem que, no percurso até ao ano 2025, os esforços devem conduzir a um “País com governação capaz e eficiente, descentralizada, transparente, com estabilidade governativa e que preserva a

memória institucional e com elevada capacidade de elaboração e implementação de políticas” (pp. 125). Na reflexão sobre Boa Governança, a Agenda 2025 é categórica ao considerar que “as instituições devem ser estruturadas para que a mudança de titulares de órgãos governamentais não crie rupturas nem impeçam a prossecução de políticas, projectos e acções em curso”, e advoga a favor da promoção da “cultura de Estado e despersonalização das instituições públicas” (p. 164).

### *A Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011*

Instrumento operacional para a implementação do PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta), a Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011 define, entre outros objectivos, a constituição de um “Sector Público dotado de pessoal qualificado, profissionalizado”, traça como meta ideal uma “administração pública voltada para o cidadão, melhoria da qualidade dos serviços públicos e o aperfeiçoamento das respostas administrativas oferecidas à sociedade” e como metodologia a implementação do SIFAP (Sistema de Formação em Administração Pública) com ênfase para a formação em gestão por resultados, mudança de atitudes e comportamentos.

Na componente “Profissionalização dos Funcionários Públicos”, o Programa na sua Fase II define como Actividade Estratégica o “Desenvolvimento do Sistema de Formação em Administração Pública” e como Acção Realizada a “Implementação do SIFAP que visa qualificar o corpo de funcionários públicos nos níveis médio e superior”.

## *O SIFAP (Sistema de Formação em Administração Pública)*

Criado pelo Decreto nº 55/94 do Conselho de Ministros, o SIFAP “é um instrumento privilegiado para a concretização dos objectivos preconizados na estratégia global da reforma, na medida em que irá contribuir de forma decisiva para a profissionalização e modernização da Administração Pública Moçambicana”<sup>1</sup> e pretende dar uma nova dimensão ao processo de desenvolvimento dos recursos humanos do Estado, preparando-os para uma prestação de serviços consentâneos com os anseios e necessidades da sociedade.

Dois objectivos foram identificados: profissionalizar em curto prazo os funcionários no activo, visando elevar o seu nível de formação e o desenvolvimento de competências ajustadas às qualificações e requisitos exigidos nos qualificadores profissionais; e elevar a médio prazo os padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Estado e contribuir para o desenvolvimento e a consolidação do processo de reforma e modernização administrativa. Para atingir estes objectivos, o SIFAP estabeleceu um sistema articulado de formação que enquadra a formação profissional em administração pública de nível superior (assegurada pelo ISAP) e a formação em administração pública e autárquica de nível médio e básico (assegurada pela IFAPA). O ISAP e os IFAPA fazem, portanto, parte do mesmo sistema (SIFAP), concorrendo para o cumprimento da mesma finalidade.

---

<sup>1</sup> CHICHAVA, José António da Conceição, “Nota Introdutória” in *ABC do SIFAP: O SIFAP na Formação e Desenvolvimento dos Funcionários Públicos*, Maputo, Ministério da Administração Estatal, 2002.

### *O Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009*

O compromisso do governo, plasmado no seu Programa Quinquenal, reafirma o propósito de prosseguir esforços para a modernização com vista a promover o profissionalismo e melhorar o desempenho da função pública.

### *O Plano Estratégico do Ensino Superior em Moçambique 2000-2010*

Na sua Missão, o Plano Estratégico defende que o Ensino Superior em Moçambique deverá “responder às necessidades da sociedade moçambicana, de modo a assegurar a sua capacidade de enfrentar os grandes desafios de desenvolvimento social, económico e cultural do País”.

Para alcançar esse objectivo, o sub-sistema de ensino superior em Moçambique será orientado, entre outros princípios, pelo da “diversificação e flexibilidade das instituições, de cursos, *curricula* e métodos de ensino, de modo a garantir uma rápida reacção às necessidades sociais, culturais e económicas em mudança”.

Do conjunto das “Questões Estratégicas-Chave, Objectivos Estratégicos e Acções Estratégicas” podem destacar-se duas Acções Estratégicas: “Fomentar a formação superior em certas áreas identificadas como carentes” e “Desenvolver cursos de curta duração de formação profissional e de educação contínua, baseados nas necessidades do mercado”.

### *Os Objectivos Do Milénio*

Nos “Objectivos do Milénio”, os 189 Estados Membros das Nações Unidas comprometeram-se a “Criar uma parceria global para o desenvolvimento”

(Objectivo nº 8). Este objectivo “inclui um compromisso em relação a uma boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza, tanto a nível nacional como internacional”.

## O QUE É O ISAP

### *Caracterização*

O ISAP (Instituto Superior de Administração Pública) é uma Instituição pública de Ensino Superior criada pelo Decreto nº 61/2004 de 29 de Dezembro. Tem como Missão promover a Boa Governação através da capacitação em Administração Pública de dirigentes e quadros em funções de direcção e chefia, elevação da capacidade de liderança e qualificação académica e técnico-profissional dos funcionários em exercício na Administração Pública. Instituição tutelada pela Autoridade Nacional da Função Pública, o ISAP pode realizar actividades de Formação, Extensão, Investigação e Consultoria sobre Administração Pública.

Exclusivamente profissionalizante, o ISAP identificou 4 (quatro) linhas de formação:

- o Certificado Profissional Superior em Administração Pública;
- as Graduações Profissionalizantes (Bacharelato Profissional em Administração Pública e Licenciatura Profissional em Administração Pública);
- a Pós-graduação profissional e o Mestrado Profissional em Administração Pública;

- os cursos executivos (sobre diversas matérias de interesse para as instituições, com conteúdos definidos de acordo com as funções e tarefas do grupo-alvo).

Tendo em conta a especificidade do público-alvo (só funcionários no activo), a perspectiva de capacitar instituições (mais do que indivíduos) e a necessidade de reduzir o desligamento dos serviços (formando no próprio acto do trabalho), o ISAP privilegia o ensino modular (que contabiliza créditos) e a filosofia de que o formador deve orientar o funcionário a aprender (andragogia). Esta última condição exige que os formadores sejam criteriosamente seleccionados entre docentes de Instituições de Ensino Superior (IES) nacionais e estrangeiras, especializados em áreas específicas, funcionários públicos com experiência reconhecida (ao nível nacional e internacional), com capacidade de formar para a melhoria do desempenho.

## OS GRANDES DESAFIOS

### *A VISÃO DO ISAP*

A reforma do sector público exige uma Administração Pública profissional, moderna e impulsionadora do desenvolvimento nacional.

O ISAP pretende, nesse contexto, ser:

- condição *sine qua non* para o exercício de cargos de direcção e chefia (por outras palavras, não deverá haver, a longo prazo, nenhum quadro em cargo de direcção que não beneficie de formação assegurada pelo ISAP, seja através de Cursos de Integração, de Capacitação e Aperfeiçoamento

Profissional, seja através de outras variantes, antes ou depois da sua indicação);

- a instituição de referência a nível continental, no espaço da Commonwealth e no espaço de língua portuguesa;
- a médio e longo prazo (até 2025), a instituição de referência na investigação e consultoria em matéria da administração pública a nível regional;
- a curto prazo (até 2009), a instituição moçambicana de excelência na profissionalização da administração pública e na formação das lideranças, com vista à Boa Governação, com presença actuante em todo o país (com particular incidência no distrito);
- Escola de Governo (com enfoque na capacitação das lideranças), parceira dos IFAPA (Institutos de Formação em Administração Pública e Autárquica), com os quais integra o SIFAP (Sistema de Formação em Administração Pública), e das instituições públicas e privadas que persigam fins de interesse público.

## ALGUMAS ETAPAS INDISPENSÁVEIS

Para se atingir os objectivos acima referidos, identificam-se a seguir algumas etapas que se consideram indispensáveis.

### *Ao nível programático*

A elaboração da Visão Estratégica do ISAP deverá constituir um processo partilhado em que os fazedores e potenciais beneficiários com ela se identificam; seguir-se-ão actividades de divulgação dessa Visão e a elaboração do Plano Estratégico.

### *Ao nível das infraestruturas*

Para tornar exequível a “Visão” do ISAP, afigura-se urgente a solução da questão do espaço físico. A actual dinâmica do ISAP já não cabe nas exíguas instalações presentemente ocupadas pela instituição (um andar arrendado, com apenas duas salas de aulas, sem condições de expansão e de trabalho para as exigências que crescem todos os dias). Consciente da importância do espaço para as actividades do ISAP, o governo moçambicano cedeu para futuras instalações do ISAP o edifício nº 674 , da Av. Karl Marx. Decorre, neste momento, o processo de Contratação de Serviços de Consultoria para a elaboração do Projecto Executivo de Refuncionalização e Reabilitação do edifício.

Em paralelo, está prevista a construção de um campus universitário de raiz em Tchumene, Município da Matola. Com este projecto será possível alojar docentes e formandos oriundos de fora de Maputo (e de Moçambique), instalar laboratórios para a introdução do ensino à distância, melhorar substancialmente as condições de trabalho dos docentes e aumentar consideravelmente o acesso à formação no ISAP.

### *Na área de estruturação*

O crescimento do ISAP far-se-á acompanhar pelo preenchimento do Quadro de Pessoal, pelo estabelecimento e funcionamento dos órgãos colegiais e das estruturas orgânicas executivas que desempenham tarefas pedagógicas, de extensão e de investigação, em conformidade com o seu Estatuto Orgânico.

### *Na área da desconcentração da formação em Administração Pública*

O estreitamento das relações entre o ISAP e os IFAPA é uma condição importante do processo de profissionalização da Administração Pública. A expansão do ISAP far-se-á através do estabelecimento de pólos regionais em Sofala e Niassa, aproveitando a rede dos IFAPA já existente nessas províncias.

Respondendo ao desafio de fazer do distrito o pólo de desenvolvimento, o ISAP procederá à oferta do CPSAP (Certificado Profissional Superior em Administração Pública) e dos cursos de graduação ao nível local.

Complementar ao esforço de expansão física, a introdução da formação à distância aumentará o acesso aos cursos a serem oferecidos pelo ISAP. O desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação constitui uma oportunidade importante para mobilizar os diferentes meios de comunicação e vencer os problemas de acesso que a formação presencial implica.

Simultaneamente, deverá ser reforçada a capacidade de oferta de cursos executivos (cursos de capacitação de curta duração) de forma mais sistemática. Uma grelha anual de Cursos Executivos deverá ser tornada pública.

### *Na área pedagógica*

Deverá constituir prioridade a aposta na formação de formadores para que as actividades do ISAP sejam cada vez mais asseguradas por cidadãos nacionais, sem descurar a relação saudável com docentes de outras nacionalidades.

Para manter a actualidade e o impacto dos Cursos, dever-se-á continuar a garantir que a abordagem das matérias em cada módulo seja ajustada às necessidades de formação. Assim, o ISAP deverá ser capaz de fazer, de forma continuada, o diagnóstico das necessidades de formação das instituições-alvo.

Tendo em conta que os funcionários e agentes do Estado beneficiam, desde a independência nacional, de iniciativas de formação diferenciada, o ISAP deverá, a longo prazo, constituir uma base de dados da formação na Função Pública e sugerir estratégias de valorização desse trajecto de formação.

#### *Na área de Cooperação*

Reforçar as relações de cooperação com Instituições de Ensino Superior nacionais e estrangeiras e redes de instituições congéneres que persigam objectivos complementares e prossigam fins de interesse público deverá constituir prioridade.

#### *Na área da Consultoria (para tornar o ISAP economicamente sustentável)*

O ISAP deverá estabelecer acordos e celebrar contratos de prestação de serviços de consultoria com instituições públicas (ministérios, governos provinciais, distritais, etc) ou privadas, em áreas relacionadas com a Administração Pública.

#### *Na área da promoção e divulgação de estudos e reflexões sobre a Administração Pública*

O ISAP deverá capacitar os meios de comunicação em matérias de Administração Pública para os tornar parceiros na divulgação do processo de reforma do sector público; promover a realização de Projectos de Investigação sobre Administração Pública; assegurar a realização de palestras mensais no ISAP (oportunidade de

interacção em que personalidades de reconhecido mérito e experiência relevante partilham o seu saber) e a publicação da Revista do ISAP (espaço que combinará a reflexão sobre a Administração Pública com a notícia).

A democratização do conhecimento na Sociedade de Informação exige que sejamos sujeitos e não objectos da apropriação do mundo. Assim, far-se-á a actualização permanente do *site* do ISAP:

[www.isap.gov.mz](http://www.isap.gov.mz)

Maputo, Agosto de 2007

## ANEXO

### BALANÇO PROVISÓRIO

#### CURSOS EXECUTIVOS

O ISAP realizou, desde 2003, vários cursos executivos de capacitação ao nível central e da administração local.

#### CAPACITAÇÃO AO NÍVEL CENTRAL

2003 – Organização e Liderança para Directores Nacionais, Directores Provinciais e Chefes de Departamento Centrais do Ministério de Recursos Minerais

2004 – Governação e Políticas Públicas para Directores Nacionais

2005 – Governação e Políticas Públicas para Directores Nacionais, Directores Provinciais e Chefes de Departamento Centrais do Ministério da Juventude e Desportos

- Curso de Integração dos Deputados da Assembleia da República
- Curso de Enquadramento dos Membros do Conselho de Ministros
- Gestão da Mudança no Sector Público

2007 – Enquadramento dos Membros da Autoridade Nacional da Função Pública

- Retiro dos Membros do Conselho Consultivo da Autoridade Nacional da Função Pública

-Liderança para Directores Nacionais, Directores Provinciais e Chefes de Departamento Centrais do Ministério da Juventude e Desportos

- Liderança e Desenvolvimento Organizacional para Ministros, Vice-Ministros e Secretários Permanentes dos Ministérios

#### CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

2004 – Governação e Políticas Públicas para Membros dos Governos Provinciais

2005 – Curso de Enquadramento dos Membros dos Governos Provinciais e Administradores Distritais

2006 – Curso de Enquadramento dos Secretários Permanentes Provinciais

- Curso de Enquadramento dos Secretários Permanentes Distritais

- Curso Executivo sobre “Desenvolvimento Local” para Administradores e Presidentes de Municípios da Província de Manica

2007 – Liderança e desenvolvimento Organizacional para Governadores e Secretários Permanentes Provinciais

## CURSOS PROFISSIONAIS SUPERIORES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ISAP já realizou com sucesso o I CPSAP (tipo 1), tendo entregue, em Maio de 2007, 46 Certificados Profissionais a igual número de funcionários. Possui, actualmente, 6 (seis) turmas:

### CPSAP1

3º CPSAP – 36 estudantes

4º CPSAP – 30 estudantes

5º CPSAP - 33 estudantes

### CPSAP2

1º CPSAP -33 estudantes

2º CPSAP – 34 estudantes

3º CPSAP – 31 estudantes

## PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL SUPERIOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PGPAP – 33 estudantes