

94-AT

**UNIVERSIDADE
EDUARDO MONDLANE**



FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
FLCS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE MUDANÇA NO CONTEXTO DA REFORMA DO
SECTOR PÚBLICO

- O CASO DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO (2001-2005)



Guida Matias Mugalla (Licencianda)

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Junho de 2005

Handwritten:
Kits
A. F. Macuane
15/06/2005

AUTOR

Guida Matias Mugalla.

Dissertação apresentada em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais.

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane.

Maputo, Junho de 2005

ÍNDICE

DECLARAÇÃO.....	III
AGRADECIMENTOS	IV
DEDICATÓRIA	V
ABREVIATURAS E SIGLAS.....	VI
RESUMO.....	VIII
INTRODUÇÃO	1
O CONTEXTO DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE.....	5
DEFINIÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO.....	10
CAPÍTULO I: PROBLEMATIZAÇÃO.....	12
1.1 EXPLICITAÇÃO DO ASSUNTO A TRATAR.....	12
1.2 OBJECTIVOS DO TRABALHO	15
1.3 JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO	15
CAPÍTULO II: METODOLOGIA	18
2.1 AS FASES DA PESQUISA E OS PROCEDIMENTOS DA RECOLHA DOS DADOS EMPÍRICOS	18
2.2 O MODELO DE ANÁLISE E ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
2.3 CONCEPTUALIZAÇÃO.....	22
CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA.....	25
CAPÍTULO IV: O CENÁRIO DA GESTÃO DA REFORMA NO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO	30
4.1 APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO.....	30
4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA UNIDADE DE GESTÃO DE MUDANÇA NO MIC	31
4.3 COMPETÊNCIAS DA UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DO MIC (UTR-MIC).....	32
4.4 SOBRE OS PROGRAMAS E ACTIVIDADES DA UTR-MIC	33
4.5 UMA ANÁLISE SOBRE A MOTIVAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS.....	36
CAPÍTULO V: SOBRE AS ACTIVIDADES DA UTR-MIC, A MOTIVAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E A EFECTIVAÇÃO DA REFORMA.....	42
CAPÍTULO VI: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	45
BIBLIOGRAFIA	49
ANEXOS	52

DECLARAÇÃO

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que ela constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Guida Matias Mugalla

(A Licencianda)

AGRADECIMENTOS

Ao meu supervisor, Prof. Doutor José Jaime Macuane de quem muito aprendi e sem o qual este trabalho não seria possível. E, por ter despertado em mim o interesse por este tema com a Cadeira de Reforma do Sector Público.

Ao dr. Padil pelas críticas construtivas; aos funcionários do Ministério de Indústria e Comércio por mim interpelados; à Unidade Técnica de Reforma do Ministério de Indústria e Comércio, nas pessoas da Sra. Amina pela paciência e do Dr. Meque pela disponibilidade incondicional demonstrada. Aos meus irmãos Matias, Ilda e Gilberto pela força e vontade de vencer que sempre inculcaram em mim; e aos colegas Naila e Rachí, meus eternos amigos e companheiros da faculdade.

A todos o meu muito obrigado!

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, José Matias Mugalla e Tecla G. Nalyambipano.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AP - Administração Pública.

CIRESP - Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público.

EGRSP - Estratégia Global de Reforma do Sector Público.

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

MIC - Ministério de Indústria e Comércio.

NAP - Nova Administração Pública.

RSP - Reforma do Sector Público

UTR - Unidade Técnica de Reforma.

UTRESP - Unidade Técnica de Reforma do Sector Público.

UTR-MIC - Unidade Técnica de Reforma do Ministério de Indústria e Comércio.

“ Para chegar ao fim das coisas, o primeiro passo é julgá-las possíveis”
- Luis XIV, rei da França, 1638-1715.

RESUMO

Este trabalho tem como objectivo avaliar a Gestão de Mudança Comportamental no Contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique, tendo como elemento de reflexão o Ministério de Indústria e Comércio.

Nesta perspectiva, o trabalho analisa a relação entre a gestão de mudança comportamental, a atitude e comportamento dos funcionários no quadro da prestação dos serviços públicos, bem como a relação entre os mecanismos procedimentais da gestão de mudança e o comprometimento dos funcionários.

As dimensões de análise destacadas para responder a estes objectivos mostraram uma deficiência na gestão de mudança levada a cabo pela Unidade Técnica de Reforma do Ministério de Indústria e Comércio.

Podemos destacar como causas dessa deficiência uma série de constatações, tais como: a falta de uma política clara de circulação de informação e de participação no que diz respeito aos processos de reforma e conseqüentemente a falta de conhecimento por parte dos funcionários das fases e acções da reforma; o distanciamento entre a Unidade Técnica de Reforma do Ministério de Indústria e Comércio e os funcionários; o sentimento nos funcionários que as vantagens da reforma são poucas; a inexistência de um quadro legal que regula o funcionamento da unidade de gestão de reforma.

INTRODUÇÃO

A partida, falar de Reforma do Sector Público¹ remete-nos à ideia de que há necessidade de aperfeiçoar cada vez mais a governação e de que qualquer coisa não vai bem no Sector Público, face às variações da conjuntura interna e externa do país. Focos de transformações têm se verificado um pouco por todo lado, mostrando que as sociedades não são estáticas e que a Administração Pública necessita de adequar-se à sua evolução, adoptando novas formas de prestação de serviço.

De facto, reformas do sector público (RSP) têm sido levadas a cabo em todo mundo, fruto de pressões globais. Dessas pressões destacam-se a Globalização Financeira, os Défices Fiscais, o Ajustamento Estrutural e a Democracia (Bangura, 2000).

A Globalização Financeira refere-se à expansão dos mercados globais, especialmente aqueles relacionados a integração financeira.

A globalização dos mercados financeiros acabou exercendo uma pressão aos países de modo a que tenham uma gestão mais efectiva, resultando daí reformas na área financeira, visando a criação de uma maior estabilidade das economias dos países pobres.

O Défice Fiscal experimentado por muitos Estados nos anos 70 e 80 é o segundo tipo de pressão que muda as ideias convencionais sobre o sector público. As altas taxas de inflação, um crescimento económico lento e negativo, a desigualdade nas contas externas e o baixo investimento doméstico, estiveram ligados à deterioração dos mercados de finanças governamentais.

Havia aqui a necessidade de montar um esquema que fizesse face à derrapagem das economias, principalmente das mais fracas, como é o caso das economias terceiro

¹ Reforma do Sector Público deve ser entendida como um movimento permanente e contínuo de ajustamento do sector público às alterações do contexto global e as políticas básicas do Governo (CIRESP, 2001)

mundistas. Esta necessidade deu origem ao terceiro tipo de pressão, que é o ajustamento estrutural.

O Ajustamento Estrutural que está intimamente ligado à problemática do défice fiscal, relaciona-se à ideia de que o Estado é central para o desenvolvimento económico e social, não como provedor directo do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador.

Por sua vez, a Democracia, está ligada à necessidade de melhores formas de representatividade e responsabilidade de governação e insatisfação com a quantidade, qualidade e custos dos serviços públicos. Acredita-se que com a Democracia os interesses dos povos estarão melhor representados.

Portanto, este cenário mostra que mais do que um simples modismo, a RSP é um imperativo que se tem colocado ao longo dos anos nos diferentes Estados, com vista a fazer uma ruptura com os antigos padrões de administração pública, isto é, com a Administração Pública Burocrática², que surgiu na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, face à desconfiança do ser humano em relação ao processo de prestação de serviços públicos.

Assim, com a ruptura dos antigos padrões, pretende-se reduzir o tamanho do Estado, tornando-o menos centralizado, mais flexível, com uma administração pública menos preocupada com processos e voltada para si mesma, para uma administração pública virada para o público, mais desagregada e coordenada.

É neste sentido que se assistiu nos anos 80 ao surgimento da Nova Administração Pública, com destaque para a Grã-Bretanha que foi um dos pioneiros deste movimento.

² Max Weber (citado por Chiavenato, 1993), a burocracia tem as seguintes características principais: carácter legal das normas e regulamentos; carácter formal das comunicações, carácter racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração que é separada da propriedade; profissionalização dos participantes; completa visibilidade do funcionamento.

Um grande número de programas e processos de mudança, diferentes mas inter-relacionados, foi introduzido no sector público britânico da década de 1980. Essas iniciativas incluem não somente mudanças estruturais, mas também tentativas de mudar tanto os processos como os papéis (Ferlie et al, 1999).

No entanto, de acordo com Hood (citado por Ferlie et al, 1999), a Nova Administração Pública não é de modo algum um avanço britânico isolado, mas uma tendência internacional marcante na Administração Pública. Hood vê o surgimento da Nova Administração Pública como associada a crescentes tentativas de restringir o crescimento do governo, como também a tentativas de mudança por intermédio de privatização.

Se olharmos para aquilo que tem sido a Nova Administração Pública, verifica-se que ela teve um impacto internacional variado de acordo com a especificidade histórica, cultural, política e administrativa de cada local, o que sugere que não existe um único modelo de Nova Administração Pública, mas sim uma variedade deles.

O surgimento deste amplo movimento da Nova Administração Pública pode, portanto, ser visto como exemplo de um processo mais geral no qual conjuntos de princípios administrativos surgem e desaparecem, onde se destacam quatro modelos (Ferlie et al, 1999).

A Nova Administração Pública (NAP)/ Modelo 1 designado de o “Impulso para a Eficiência”, é o primeiro modelo a surgir, dominando até metade da década de 1980, que visava tornar o sector público mais parecido com a iniciativa privada.

Este modelo surge da ideia de que o sector público só podia funcionar eficientemente e eficazmente através da utilização de métodos do sector privado.

Por outro lado, a NAP/ Modelo 2 designado de “*Downsizing*³ e Descentralização” surge do argumento de que a mudança histórica em direcção a organizações grandes, verticalmente integradas, presentes no período entre 1900 a 1975, parece ter tomado o caminho inverso. Isto trouxe como resultado alguns desenvolvimentos organizacionais muito gerais incluindo-se os seguintes: o desmonte e o *Downsizing* organizacional; o abandono do alto grau de padronização; aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária; aumento da terceirização; e a separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.

Em contrapartida, a NAP/ Modelo 3 designado “Em Busca da Excelência”, representa a aplicação, aos serviços públicos, da teoria da administração chamada Escola das Relações Humanas, com sua ênfase na importância da cultura organizacional. Portanto, enfatiza o papel dos valores, cultura, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas realmente se comportam no trabalho. Há um forte interesse no modo como as organizações administram a mudança e a inovação.

Este modelo resgata a ideia do homem como ser emotivo, com interesses e valores que determinam a maneira como este desempenha o seu papel ou papeis, e tem estado em destaque quando se põe a tónica nos aspectos comportamentais da reforma.

A NAP/ Modelo 4: que tinha como “slogan” Orientação para o Serviço Público, representa a fusão de ideias de gestão dos sectores público e privado, a revitalização dos administradores do sector público por meio do delineamento de uma missão de serviço público diferente, mas compatível com as noções adquiridas sobre administração de alta, qualidade derivadas de práticas bem sucedidas no sector privado.

Portanto, verifica-se aqui o casamento dos dois pólos: a gestão privada e a gestão pública, assumindo-se que nenhum dos modelos é perfeito. A enxertia do modelo de gestão

³ O termo *downsizing* tem sido utilizado na literatura organizacional para conceituar processos de reestruturação organizacionais associados com a redução da diferenciação vertical e de quadros (Ferlie et al, 1999:25)

privada era uma questão que não se colocava, e por sua vez o modelo de gestão pública já havia provado que per si era ineficiente.

Estes modelos reflectem a percepção da ingovernabilidade do sector público nos moldes tradicionais e da conseqüente “falência” do Estado de Bem Estar Social, que foi encarado como o responsável pelos impostos elevados que eram necessários para a sua manutenção, bem como pelos elevados níveis de inflação.

O problema principal que se colocava ao Estado de Bem Estar Social é em relação ao crescimento desmedido do Estado, que se fazia ressentir na sua capacidade de dar resposta às necessidades dos cidadãos.

Ademais, o Estado não conseguia processar as demandas dos cidadãos e conseqüentemente não existia um *feed-back*, face as mesmas. Portanto, o cenário traduzia-se na procura pelos serviços estatais a superarem a oferta dos mesmos. Note-se que o estado reivindicava o fornecimento de todos os serviços públicos para si, agindo deste modo em monopólio. Ora, uma das implicações do monopólio é a fraca qualidade dos bens e serviços prestados.

As reformas neoliberais, apareceram assim a atacar o modo de funcionamento da economia centralmente planificada, procurando transformar o Estado centralizado, virado para as forças do mercado, descentralizado, desburocratizado e virado para o cliente.

O CONTEXTO DA REFORMA DO SECTOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

À luz do que acontecia a nível internacional, a história de reformas do sector público em Moçambique não é de agora, elas tem sido implementadas há mais de duas décadas, com vista a melhorar e adequar o sector público moçambicano aos novos contextos a que o país se foi deparando.

As profundas alterações verificadas no sector público moçambicano desde a independência, constituíram, na essência, fases de reformas que, com maior ou menor

profundidade, procuravam suprir a necessidade de ajustar o aparelho do estado à evolução e às alterações introduzidas no modelo político-económico do país (CIRES, 2001).

Em Moçambique, reformas tem sido encaradas como uma forma de inverter a situação do subdesenvolvimento na sua componente de pobreza absoluta. Basta ter em consideração que Moçambique é um dos países mais pobres do mundo, onde: os recursos humanos devidamente qualificados são extremamente escassos; coexistem a miséria absoluta e a opulência de alguns (Castel-Branco, 1994). Deste modo, destacam-se quatro fases da Reforma do Sector Público em Moçambique (CIRES, 2001):

A primeira (1975), é o produto da luta de libertação colonial, que culminou com a criação de um novo Estado de cariz centralista e centralizador.

À semelhança das economias socialistas, em Moçambique, a gestão económica foi marcada por uma forte intervenção do Estado ao estilo das economias centralmente planificadas. Os aspectos centrais caracterizantes deste modelo de gestão são a alocação administrativa de recursos, o estabelecimento dos preços abaixo dos níveis de mercado por considerações relativas à equidade, a transformação do Estado no principal agente económico, e a limitação da intervenção de agentes privados. Esta actuação levou a economia a experimentar uma procura total de bens e serviços excessivos perante uma oferta declinante (Castel-Branco, 1994).

Rapidamente, o Estado se ressentiu desta actuação, fazendo com que repensasse a sua filosofia de provisão de bens e serviços públicos, o que veio a se verificar na segunda fase.

A segunda fase (1986), foi o início das reformas económicas, marcada pela revisão profunda do modelo então vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) que gerou uma mudança profunda do próprio papel definido para o Estado. Num curto período de tempo, o País passou de uma economia centralizada com base na iniciativa do

Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada. Transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário gradualmente descentralizado e no qual foram consolidadas as relações regulares entre o executivo e o legislativo.

Estas reformas económicas visavam restabelecer os equilíbrios macro-económicos, com vista a inverter as tendências negativas do crescimento da economia Moçambicana.

Exemplo desta tendência negativa de crescimento, é a situação do PIB per capita, que diminuiu de US\$ 410 em 1973 para US\$ 284 em 1975, US\$ 201 em 1980, e US\$ 145 em 1984 (Rolim et al, 2002).

A terceira fase, foi iniciada em 1990, com a aprovação da Nova Constituição e consolidação do modelo político e económico assumido.

A viragem em direcção ao multipartidarismo e a descentralização administrativa, que deu origem a novas pessoas colectivas de direito público (Municípios, Institutos), trouxeram uma nova roupagem na arena política moçambicana.

Esta viragem, visava tornar as instituições públicas mais próximas dos cidadãos moçambicanos, uma vez que são esses que melhor conhecem os seus problemas e, por outro lado, como forma de incentivar a democracia participativa, ao aproximar os cidadãos dos centros decisórios.

Pese embora esta fase tenha sido um *input* necessário e fundamental para o estado progressivo em que se encontra a Administração Pública moçambicana hoje, o sector público ainda opera com níveis baixos de eficiência, efectividade e baixa qualidade dos serviços prestados ao cidadão. O cenário de corrupção e conseqüente impunidade foram e continuam sendo aspectos preocupantes face à necessidade de melhoria na prestação de serviços ao cidadão.

O que se constata em Moçambique, portanto, não é a ausência de experiências de reforma do sector público, mas a ausência de estratégias sistematizadas que as tivessem conduzido de forma mais consistente e coerente, e com um horizonte temporal mais alargado. Por outras palavras, esta situação explica-se, porque os processos ainda não eram globais e integrados de forma a permitir a administração pública a antecipar-se e estar preparada a responder cabalmente e a tempo às exigências impostas pelas directrizes políticas do governo.

É desta constatação que surge a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, que vai caracterizar a fase subsequente da reforma do sector público em Moçambique.

A quarta fase, foi iniciada com o lançamento da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) em 2001 e que vigora nos dias de hoje, onde se pretende que o sector público venha a ser mais aberto e dinâmico na prestação de serviços ao público, no apoio ao sector privado, na definição de políticas, normas e regulamentos, na actividade de inspecção e no melhoramento constante da qualidade dos serviços públicos, na promoção do desenvolvimento económico e social do país, estando também atento às relações económicas nacionais, regionais e internacionais, no quadro da globalização.

O marco distintivo desta fase é a maior coordenação e integração entre as reformas sectoriais, com vista a que os diferentes sectores caminhem ao mesmo ritmo na busca de um sector público responsivo. Isso espelha que foram tiradas lições das reformas anteriores que eram de natureza sectorial e não integradas.

Ao optar pela reforma do sector público na sua globalidade, e não na esfera mais limitada da AP, a reforma incide sobre todo conjunto de instituições e agências que sendo directa ou indirectamente financiadas pelo Estado, têm como objectivo final a provisão de bens e serviços públicos⁴.

⁴ Quando se fala do serviço público no sentido mais amplo, faz-se referência à actividade que é realizada pelo Governo Central, Ministérios, Governos Provinciais, Direcções Provinciais, Administrações de Distritos, Direcções Distritais, Postos Administrativos e Localidades, bem como às actividades levadas a

Assim, a EGRSP é um programa planificado e concebido para inverter em 10 anos os moldes de funcionamento do sector público moçambicano. Ela comporta em si um conjunto de directrizes cujo epicentro é o cidadão.

Isto significa que a preocupação dos dirigentes moçambicanos deixou de ser a inexistência de uma estratégia global de reforma que forneça um conteúdo consistente de mudança. A atenção centra-se agora na tradução dessas grandes linhas mestras de mudança em acções concretas, que possam responder às expectativas e preocupações dos cidadãos. Ou seja, o “como” da mudança, que é o processo através do qual ela é alcançada.

O processo de reforma em Moçambique será feito em duas fases (CIRES, 2001), nomeadamente: de 2001 à 2005, será destinada à criação das condições básicas para a transformação profunda do sector público. Nesta fase serão lançados os fundamentos da organização, planeamento e gestão, assim como detalhados os instrumentos técnicos necessários ao desenvolvimento da reforma no período subsequente. Nesta fase, ainda, serão introduzidas medidas de curto prazo que possam resultar em impactos significativos na melhoria do desempenho dos funcionários e trabalhadores tendentes a dignificar a imagem do sector público, através de uma elevada qualidade dos serviços prestados.

A segunda fase, de 2005 à 2011, destinar-se-á a rever e/ou desenvolver os programas e projectos realizados na primeira fase, bem como ampliar os efeitos da reforma iniciada através de programas e de projectos de impacto mais amplo. Nesta fase, o sector público deverá já apresentar novas características e funcionar qualitativamente melhor do que no início da reforma e apresentar novos padrões e valores que consubstanciem, claramente uma mudança irreversível na missão do sector público- “um sector público essencialmente virado para resultados e para o cidadão”.

cabo pelas Autarquias, pelas Empresas Públicas, pelos Institutos e por Agências do Estado, todos trabalhando para o exercício da colectividade (CIRES, 2001).

Pretende-se trazer ao sector público moçambicano produtos ou serviços profundamente melhorados, um aumento na produtividade e um decréscimo de recursos desperdiçados, o que é fundamental para a economia deficitária moçambicana.

Porém, se olharmos para a natureza destas mudanças previstas, elas espelham a necessidade de uma grande capacidade do Estado moçambicano. Ora, este Estado repousa numa economia em ascensão, mas ainda debilitada pelos dezasseis anos de luta armada, secas e cheias que assolaram o País.

Por outro lado, este tipo de mudanças repentinas, requerem um suporte económico capaz de evitar situações de incumprimento de prazos e consequente alastramento do tempo previsto para implementação das mesmas. Exemplo disto é a alteração do primeiro período que estava previsto de 2001-2004 para 2001-2005.

Este prolongamento pode ser sintoma do elevado volume de actividades complexas, que se pretende levar a cabo nesse período. É importante reflectir sobre a viabilidade das mesmas nesse espaço de tempo.

DEFINIÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

O objecto deste trabalho abrange aquilo que é um dos aspectos essenciais para a Reforma do Sector Público (RSP) em Moçambique. Trata-se da Gestão de Mudança Comportamental, ficando assim fora de abrangência do mesmo, qualquer outro tipo de gestão.

Para este trabalho há que referir que o período de tempo parte do momento em que se iniciou a implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público. Com efeito, 2001-2005 é o período de tempo na qual a pesquisa incidirá, dado que foi exactamente neste período que se destinou a criação de condições básicas para a transformação do sector público, bem como o lançamento de acções de curto prazo destinados a produzir resultados de impacto significativo na melhoria do desempenho dos funcionários com

vista a dignificar a imagem do sector público, através de uma elevada qualidade dos serviços prestados.

No que se refere à instituição alvo, a escolha recai sobre o Ministério de Indústria e Comércio (MIC).

Assim, o trabalho consiste de cinco capítulos, organizados da seguinte maneira:

No capítulo I faz-se a problematização da gestão de mudança, e apresenta-se a justificação do estudo.

O capítulo II aborda a metodologia do trabalho.

O capítulo III gira em torno da literatura acerca da gestão de mudança.

O capítulo IV, começa por fazer a apresentação do Ministério de Indústria e Comércio, para logo em seguida fazer uma apresentação das constatações sobre a gestão de mudança no mesmo.

O capítulo V tem como propósito fazer o cruzamento sobre as actividades da Unidade Técnica de Reforma no Ministério de Indústria e Comércio com a motivação dos funcionários e a efectivação da reforma neste sector.

Por fim, apresenta-se a conclusão do trabalho e algumas recomendações.

CAPÍTULO I: PROBLEMATIZAÇÃO

1.1 EXPLICITAÇÃO DO ASSUNTO A TRATAR

Visando trilhar o caminho para o desenvolvimento, a EGRSP resulta da conclusão do Governo de que é absolutamente necessário lançar uma Reforma do Sector Público, que seja global, integrada e participativa, e responda aos problemas imediatos, de médio e longo prazos que se apresentem como desafios fundamentais no presente e no futuro (CIRES, 2001:9).

No entanto, implementar reformas não é uma tarefa fácil. De acordo com Polidano (2001), muitas reformas do Governo fracassam. Elas não fracassam porque depois de implementadas, produzem resultados pouco satisfatórios, elas fracassam porque nunca vão para além da fase de implementação. Elas são bloqueadas ou implementadas só de forma simbólica e irresoluta.

Um dos grandes problemas que se tem colocado às reformas, é em relação a sua dimensão. Uns defendem programas de reforma mais abrangentes e complexos procurando realizar muitos objectivos ao mesmo tempo. Outros defendem programas mais restritos e incrementais, exactamente pela incapacidade administrativa dos governos para realizar vários objectivos em simultâneo.

Para Polidano (Idem), a experiência prática parece favorecer a abordagem incremental. Reformas da administração pública nos países desenvolvidos foram bem sucedidas em grande medida porque foram mais incrementais do que o comum.

No entanto, Moçambique tem seguido o modelo de programas de reforma mais abrangente, pese embora tenha dividido o seu programa em duas grandes fases. Esta opção concentra as atenções para a capacidade do Estado Moçambicano⁵, dado o número de áreas em que a reforma incidirá. Note-se que a reforma em Moçambique está dividida

⁵ Capacidade do Estado é geralmente definida como sendo a habilidade do Estado de formular e implementar estratégias visando alcançar objectivos sociais e económicos na sociedade (Kjaer et al, 2002).

em cinco áreas: Racionalização e descentralização de Estruturas e Processos de Prestação de Serviços, Formulação e Monitoria de Políticas Públicas, Profissionalização dos Recursos Humanos, Melhoria da Gestão da Finanças públicas e Prestação de Contas, e Boa Governação e Combate a Corrupção.

Assim, a presente reforma do sector público em Moçambique constitui um fenómeno social, um assunto que merece a nossa atenção por buscar soluções para os problemas reais da administração pública.

Em quase todas as sociedades pluralistas como a nossa, ocorrem exigências a vários níveis que se traduzem na necessidade de uma capacidade de dar resposta ao seu público por parte do Estado. No entanto, para que isso aconteça, é necessária a existência de coerência entre os objectivos pretendidos e a actuação dos inúmeros agentes envolvidos na transformação do sector público.

Efectivamente, para se levar a cabo qualquer processo de reforma do sector público, é necessário que estejam reunidas certas condições, como é o caso dos recursos humanos que constituem o principal motor da RSP, ao darem movimento à reforma, convertendo o arcabouço teórico em acções concretas.

Sem essa intervenção humana à nível operacional, os planos de reforma reduzem-se em meras intenções. É importante que haja um vínculo que estabeleça uma relação entre aquilo que é decidido e projectado a nível macro ou, se quisermos, estratégico das instituições e as percepções das mesmas a nível da base ou operacional. A natureza deste tipo de mudança pode levar a percepções diferenciadas em relação ao que se pretende alcançar com ela.

Daí decorre que a gestão de mudança comportamental tem implicações significativas na implementação não só do conjunto de planos previstos para a reforma, como também para evitar a repetição dos fracassos das reformas anteriores. Até porque o nível profundo de mudanças que o Estado Moçambicano pretende almejar no sector público, mudanças

essas ambiciosas⁶ e com características particulares que requerem o mesmo entendimento em relação ao que se pretende alcançar e uma grande capacidade e força de vontade por parte de todos envolvidos neste processo, dirigem a nossa atenção para a sua sustentabilidade.

Por outro lado, dado que Moçambique depende de financiamento externo para realizar parte de suas despesas, coloca-se a questão da disponibilização atempada de recursos para fazer face às actividades da reforma e uma dessas actividades é a capacitação de quadros. É de notar que um dos maiores problemas é em relação ao défice de quadros capacitados no sector público, fruto em parte da própria evolução histórica de Moçambique.

Tendo em vista as condições acima mencionadas e tendo em consideração que a presente reforma preconiza mudanças profundas do sector público Moçambicano, é importante perceber os mecanismos que se têm desencadeado de modo a evitar e combater possíveis situações de resistência à mudança e falta de comprometimento por parte dos funcionários do Sector público de uma forma geral e do Ministério de Indústria e Comércio em particular.

Atendendo a sua importância no processo de implementação da Reforma do Sector Público, outro aspecto a ter em consideração é a maneira como os funcionários encaram a reforma e como é que têm assumido os novos papéis que lhes são destinados.

Todas essas inquietações nos levam a colocar para o trabalho a seguinte questão de partida:

De que forma os processos ligados a Gestão de Mudança Comportamental contribuem para a efectivação da Reforma do Sector Público?

⁶ Não queremos dizer com isso que sejam mudanças impossíveis de realizar, mas sim, chamar a atenção para o seu carácter complexo dado o volume de acções que se pretendem e se estão introduzindo no sector público, para além de ser uma experiência nova para Moçambique em termos de dimensão e carácter global.

1.2 OBJECTIVOS DO TRABALHO

O presente trabalho tem como Objectivo Geral reflectir sobre a Gestão de Mudança Comportamental no contexto da Reforma do Sector Público em Moçambique.

No que se refere aos objectivos específicos, pretendemos:

- a) Analisar a Gestão de Mudança Comportamental no Ministério de Indústria e Comércio, e como a mesma tem alterado a atitude e comportamento dos funcionários no quadro da prestação dos serviços públicos.
- b) Entender até que ponto os mecanismos procedimentais da Gestão de Mudança Comportamental contribuem para o comprometimento dos funcionários em relação à mudança e consequente melhoria de desempenho dos mesmos.

Estes dois objectivos específicos permitir-nos-ão entender até que ponto os gestores de mudança comportamental estão comprometidos com o processo de mudança.

1.3 JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO

A gestão de mudança comportamental é um processo necessário nos processos de reforma, principalmente pelo reconhecimento de que não basta dispor da mais avançada tecnologia, de uma sólida base financeira, ou de uma posição dominante no mercado para assegurar o sucesso, se os mesmos não forem sustentadas por uma força de trabalho motivada, com um perfil de adaptação virada para o futuro (Camara et al,1998:2).

Contando que qualquer processo de reforma está longe de ser pacífico uma vez que mexe com sistemas, estruturas, processos, procedimentos, políticas, regras, hábitos, atitudes, tradições, valores, crenças, cultura e comportamentos, ou seja, com toda filosofia tradicional de funcionamento do sector público, a gestão da mudança comportamental aparece como um instrumento permanente e inerente ao próprio processo de

implementação da RSP em Moçambique, com vista a vencer as transições por vezes dramáticas que as mudanças provocam.

A mudança é, em si mesma, um processo gerador de insegurança e *stress* nas pessoas envolvidas, sendo essencial criar e manter o impulso necessário para que ela arranque e prossiga sem vacilações nem risco de retrocesso (Camara et al, 1998).

Portanto, quando a Reengenharia dos Processos não é acompanhada de uma Reengenharia dos Processos Mentais das pessoas nelas envolvidas, o potencial de eficácia da reforma se perde em grande parte. Daí que a existência de um processo de Gestão de mudança Comportamental ganha sentido de urgência. No entanto, a sua mera existência não garante por si só o sucesso da reforma, é necessário que seja uma Gestão eficiente e eficaz⁷.

Deste facto deriva a importância especial que a Gestão de Mudança Comportamental chama a si. Assim, este estudo poderá ser um contributo quer para a compressão da lógica de funcionamento da Gestão de Mudança Comportamental no Ministério de Indústria e Comércio, quer para a melhoria do próprio processo de Gestão de Mudança Comportamental.

A escolha do Ministério de Indústria e Comércio como instituição alvo, prende-se a quatro aspectos fundamentais: primeiro, porque foi criado no Ministério de Indústria e Comércio uma unidade de gestão de reforma que deve velar pelo bom andamento da reforma no ministério, mas no entanto ainda se verifica um certo desconhecimento em relação à reforma.

⁷ Eficiência refere-se à capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar os objectivos da organização: "fazer as coisas certo". Eficácia é a capacidade de determinar objectivos apropriados: "fazer as coisas certas" (Stoner & Freeman, 1985:136).

Segundo, porque já foi efectuada a análise funcional⁸ no ministério; terceiro, porque é um sector que se caracterizava pela excessiva burocracia no licenciamento de comerciantes, constituindo uma barreira para o desenvolvimento económico. Quarto, porque foi aprovado o novo regulamento de licenciamento da actividade comercial e industrial, que está em vigor, constituindo um desafio para os gestores de mudança, na medida em que implica uma mudança de postura por parte dos funcionários.

⁸ Análise funcional é uma espécie de diagnóstico que é realizada numa instituição, com vista a verificar o ponto de situação da mesma em termos funcionais.

CAPÍTULO II: METODOLOGIA

2.1 AS FASES DA PESQUISA E OS PROCEDIMENTOS DA RECOLHA DOS DADOS EMPÍRICOS

De acordo com Giddens (2000:691), metodologia de investigação são diferentes métodos de investigação usados para recolher materiais empíricos (factuais). Pode ser de natureza quantitativa ou qualitativa.

A investigação que está na base desta pesquisa, desenvolveu-se em duas fases distintas. A primeira constituiu numa pesquisa teórico-bibliográfica, onde foi consultada a bibliografia relevante, de acordo com a problemática e a abordagem escolhida para este trabalho.

A segunda fase, que se traduziu no trabalho de campo, fizemos o uso da metodologia qualitativa, através da seguinte técnica: entrevista em profundidade, mais precisamente entrevista semi-estruturada, porque permite entender e captar as perspectivas dos participantes da pesquisa, em relação ao processo de RSP. As entrevistas semi-estruturadas foram aplicadas a dois grupos alvos: O grupo dos quadros superiores do MIC (chefes de departamentos e a Unidade Técnica de Reforma do MIC), que totalizaram oito (8), e o grupo dos funcionários Simples (técnicos, secretárias, bibliotecários), que totalizaram vinte e cinco (25), o que quer dizer que a nossa amostra consistiu em 33 funcionários.

Fizemos também a observação directa, que consistiu no acompanhamento dos funcionários em tempo útil de trabalho, para entender como é que os mesmos usam o seu tempo. A observação permitiu-nos confrontar os dados obtidos nas entrevistas com os funcionários do MIC, com o que acontece na realidade.

Procuramos observar que tipo de actividades são desencadeadas com vista a gerir os processos de mudança, e como é que os funcionários se comportam no local de trabalho, e se há uma melhoria significativa em relação ao mesmo.

2.2 O MODELO DE ANÁLISE E ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A pesquisa tem como domínio de análise a gestão de mudança comportamental e comprometimento do funcionário, que se encontram desdobrados em dimensões e indicadores, que podem ser vistos no quadro abaixo.

Os indicadores foram construídos por via das dimensões implicadas nos conceitos desenvolvidos na parte conceptual, uma vez que estes não são expressos em termos directamente observáveis.

* Quadro 1. Conceitos, Dimensões e Indicadores que estão na base do estudo

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADORES
GESTÃO DE MUDANÇA COMPORTAMENTAL	Organização	- Estrutura e Competências; Programas; e Actividades previstas.
	Funcionamento	- Implementação de programas e actividades.
COMPROMETIMENTO DO FUNCIONÁRIO	Motivacional	- Participação no processo de tomada de decisão; funcionamento e actividade da Unidade Técnica de Reforma do MIC; Troca de informação; e Apoios.

	Comportamental	- Atitude dos funcionários.
--	----------------	-----------------------------

Com a gestão de mudança pretende-se saber como é que a unidade de gestão de mudança está organizada através dos programas e actividades previstas, a sua estrutura e competências e ainda verificar se e como é que ela funciona, vendo que programas e actividades foram implementadas.

Quanto ao comprometimento do funcionário, pretendemos verificar até que ponto se sente motivado, observando se participa no processo de tomada de decisão, se tem o conhecimento das actividades levadas a cabo pela unidade de gestão da reforma.

A troca de informação de cima para baixo e vice e versa acerca do que se pretende com a reforma, e os apoios concedidos ao funcionários quando se deparam com alguma dificuldade ou dúvida em relação as suas novas funções, constituem também aspectos a ter em conta

Procuramos também perceber se a filosofia dos funcionários vai de acordo com a filosofia da reforma, vendo se eles acreditam na RSP. E por fim analisar se as manifestações comportamentais dos funcionários correspondem àquilo que a reforma prevê, através da observação da sua atitude perante os serviços públicos.

Esta interface deverá permitir não só dar conta da situação prevalecente no sector público após o lançamento da EGRSP, como também pensar e rever o significado dos novos papeis atribuídos aos funcionários públicos, bem como do papel da gestão de mudança comportamental.

Assim, será feita uma conjugação da Abordagem Funcionalista e da Teoria Motivacional na perspectiva do Modelo das Relações Humanas, que nos parece serem as mais adequadas para o enfoque que se pretende dar a análise.

a) A Abordagem Funcionalista tem origem no significado biológico da função. Nesta perspectiva, a função é entendida como sendo a contribuição que um elemento traz à organização ou à acção do conjunto a que faz parte. Assim definida, a noção de função conduz-nos ao modelo orgânico (Rocher, 1989:147).

Ora, as instituições tais como os organismos vivos, apresentam um conjunto de órgãos onde cada um desempenha a sua função para que no conjunto se alcance os objectivos da instituição.

Pretendemos assim, por meio desta teoria, averiguar o papel da gestão de mudança comportamental no sentido de assegurar a implementação efectiva da RSP no MIC.

b) A Abordagem da Teoria Motivacional na perspectiva do Modelo das Relações Humanas, defende que os administradores poderiam motivar os empregados reconhecendo suas necessidades sociais e fazendo com que se sentissem úteis e importantes. Em resultado disso, o Modelo das Relações Humanas instava os administradores a dar aos empregados alguma liberdade para tomar decisões relacionadas ao trabalho, bem como mais informações sobre as intenções dos administradores e os objectivos da organização (Stoner & Freeman, 1985: 322).

Esta perspectiva parte de suposições tais como: as pessoas desejam sentir-se úteis e importantes, as pessoas desejam participar e ser reconhecidas como indivíduos, essas necessidades são mais importantes do que o dinheiro para motivar as pessoas. Daí que em termos de políticas o administrador deve fazer com que cada trabalhador se sinta útil e importante, deve manter os subordinados informados e ouvir as objeções que fizerem aos seus planos (Ibidem: 323).

Com esta abordagem, pretendemos tirar ilações acerca das motivações do funcionários públicos em abraçarem determinada postura comportamental face às reformas.

2.3 CONCEPTUALIZAÇÃO

Analicamente, alguns conceitos serão de extrema importância neste trabalho, nomeadamente: Gestão, Mudança Organizacional, Motivação, Desempenho e comprometimento.

Para Madureira (1990:44), gestão é uma actividade intelectual desempenhada por certas pessoas num contexto organizacional. Gestão é o processo de realização de objectivos organizacionais.

O desenvolvimento racional deste processo implica que as actividades que ela envolve sejam planeadas, estruturadas, influenciadas e controladas. Ela visa delinear e manter um clima organizacional em que os indivíduos, trabalhando em grupos, possam realizar missões e objectivos seleccionados.

Por sua vez, para Thines e Lempereur (s/d:434) gestão designa a arte de assegurar o desenvolvimento de um sistema organizacional determinado, cujas variáveis essenciais são controladas num meio largamente imprevisível, dada a sua dependência relativamente a múltiplos outros factores não controlados (contexto sócio-político, evolução demográfica, etc). Dum modo geral, o termo refere-se ao conjunto de meios pelos quais as modificações sociais, tecnológicas e políticas podem ser racionalmente organizadas e desenvolver-se no corpo social.

Uma vez que o conceito de Madureira é mais vago porque num contexto organizacional podem ser levadas a cabo várias actividades intelectuais, sem que sejam actividades de gestão, para este trabalho, a gestão é entendida sob o ponto de vista de Thines e Lempereur que é uma abordagem mais direccionada.

O segundo conceito é o de Mudança Organizacional que, segundo Chiavenato (1993: 289), refere-se ao conjunto de alterações estruturais e comportamentais dentro de uma organização.

O processo de mudança organizacional, começa com o aparecimento de forças que vêm de fora ou de algumas partes da organização. Essas forças podem ser exógenas ou endógenas à organização (Idem).

As forças exógenas provêm do ambiente, como novas tecnologias, mudança e valores da sociedade e novas oportunidades ou limitações do ambiente (económico, político, legal e social). Essas forças externas criam a necessidade de mudança organizacional interna. As forças endógenas que criam necessidades de mudança estrutural e comportamental provêm da tensão organizacional: tensão nas actividades, interacções, sentimentos ou resultados de desempenho no trabalho. Estas forças de mudança representam condições de equilíbrio já perturbado dentro de uma ou mais partes da organização (Chiavenato, 2003).

Para o trabalho, mudança organizacional é entendida como sendo o conjunto de alterações estruturais, de processos de gestão, procedimentos e organização do trabalho que se traduzem na necessidade de adopção de novas atitudes, comportamentos e valores organizacionais.

O terceiro conceito é o de motivação. Para Stoner e Freeman (1985:322), motivação são os factores que provocam, canalizam e sustentam o comportamento de um indivíduo.

Por sua vez, Kwasnicka (1989:175) define a motivação como o estímulo pessoal que conduz a acção do indivíduo.

Para o trabalho será feita uma conjugação destas duas visões que se complementam. Portanto, motivação são os factores que ao provocarem um estímulo pessoal ditam e sustentam o comportamento de um indivíduo.

Em relação ao conceito de desempenho, para este trabalho, é entendido como o grau ou nível de liberdade e do esforço gasto na execução de um processo⁹ (Kwasnicka,1989:173)

Por último, mas não menos importante, está o conceito de comprometimento que define um estado psicológico que caracteriza o relacionamento do funcionário com a instituição, e com as tarefas específicas que realiza.

⁹ Processo é a maneira específica ou sequência de actos a serem seguidos para a realização de uma tarefa (Kwasnicka, 1989:176).

CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA

De um modo geral, existe uma extensa e rica bibliografia em relação ao tema. As abordagens feitas sobre os processos de gestão de mudança sugerem diversas técnicas consideradas mais apropriadas para realizar qualquer processo de mudança, pese embora não exista uma análise que se refira ao caso concreto da reforma do sector público em Moçambique.

A partir do quadro das suas investigações em psicologia social, Kurt Lewin (citado por Ferreira et al, 1999:324) sugeriu um dos primeiros modelos teóricos sobre mudança. Este descreve teoricamente o processo de mudança segundo três fases: descongelamento, mudança e recongelamento.

O *descongelamento* implica a diminuição da força dos valores, atitudes ou comportamentos anteriores, a partir da percepção de novas experiências ou informações que desafiam aqueles, traduzindo-se numa insatisfação com o estado actual da situação.

Esta fase de descongelamento exprime, pois, a motivação para a mudança, a qual poderá estar associada a processos de ansiedade que requerem a criação de segurança psicológica como forma de reduzir a resistência para alterar a situação presente. Muito dos comportamentos de resistência à mudança, que frequentemente são relatados na literatura, exprimem a ausência de factores emocionais, isto é, de motivação das pessoas para modificarem a situação actual e a falta de segurança psicológica para reconhecerem os problemas da situação em que se encontram ou as vantagens de situações alternativas.

Na segunda fase, a organização ou o grupo *muda* para um novo nível, o que envolve a definição de novos valores, atitudes comportamentos, etc. essa mudança é um processo cognitivo, afectivo e comportamental e não se verificará realmente se não existir motivação prévia das pessoas ou dos grupos para adquirir nova informação que permita ver a situação de um modo diferente.

Finalmente, o *recongelamento* consiste na estabilização das mudanças efectuadas, as quais são integradas nos processos operacionais normais da organização ou do grupo, devendo ser reforçadas e objecto de nova análise segundo a dinâmica da organização. Esta estabilização é necessária para evitar retrocessos à situação anterior à mudança, e a sua duração varia consoante o tipo e a especificidade da mudança realizada.

Para Lewin (citado por Stoner & Freeman, 1985:303) a maioria dos esforços de mudança fracassam por dois motivos. Primeiro: as pessoas não se dispõem a (ou são incapazes de) alterar atitudes e comportamentos antigos. O ressentimento e a resistência são reacções naturais a qualquer sugestão que viole a auto imagem ou sugira uma falha na personalidade do indivíduo.

Segundo, mesmo se os empregados estiverem dispostos a mudar a sua atitude e seu comportamento, essas mudanças tendem a ter vida curta. Depois de um pequeno período tentando fazer as coisas de modo diferente, os indivíduos deixados sozinhos tendem a voltar aos padrões habituais de comportamento.

Kanter et al (citado por Ferreira et al, 1999:328) identificaram igualmente um conjunto de factores que podem contribuir para a resistência à mudança por parte dos membros da organização:

- a. *perda de controlo*, no sentido em que as pessoas são mais objecto da mudança do que seus promotores;
- b. *demasiada incerteza* ou falta de informação acerca das fases e acções seguintes;
- c. "*surpresa, surpresa*", ou seja, as decisões são implementadas sem preparação, sendo os colaboradores surpreendidos com a implementação de novas medidas;
- d. *custos da confusão*, quando demasiadas coisas mudam simultaneamente, interrompendo as rotinas existentes sem se saber como actuar correctamente;

- e. *perda de face*, no sentido em que as mudanças propostas podem levar as pessoas a sentirem-se estúpidas pelas actividades que faziam anteriormente e que agora devem deixar de fazer;
- f. *preocupação com a competência* para realizarem as novas actividades decorrentes das mudanças;
- g. *maior quantidade de trabalho* e de energia decorrente de maior número de reuniões e de novas aprendizagens requeridas pelo processo de mudança;
- h. *efeitos ondulados*, isto é, uma mudança geralmente requer outras mudanças não previstas;
- i. *ressentimentos passados*, que se manifestam em desconfiança baseada em promessas anteriores não cumpridas e em desinteresse pelas mudanças a realizar;
- j. *ameaças reais*, em termos de condições de trabalho, de emprego, etc.

De acordo com Stoner e Freeman (1985), apesar de os empregados poderem se identificar com as suas organizações, sua preocupação final é com eles mesmos. Em troca de fazerem um bom trabalho, esperam pagamento adequado, condições de trabalho satisfatórias, segurança no emprego e uma certa quantidade de reconhecimento, poder e prestígio.

Para estes, qualquer mudança que ameace seu *status quo* individual, torna-se uma fonte de medo e incerteza. Na melhor das hipóteses, os empregados podem enfrentar um período potencialmente desconfortável de ajuste, enquanto se adaptam a uma nova organização ou a um trabalho reformulado. Na pior podem perder o emprego. Esses temores, junto com a incerteza sobre a sua segurança no emprego, criam grandes barreiras à mudança, especialmente se os empregados que partilham os mesmos temores e interesses pessoais se agruparem.

Para Kotter e Cohen (2002), o desafio central para a gestão de mudança é a mudança do comportamento, ou seja, o que as pessoas fazem, e o que elas precisam para uma mudança significativa do que elas fazem.

Estes, propõem oito estágios no processo de gestão de mudança para que esta seja bem sucedida e de grande escala. São eles:

1. Urgência: é o momento em que as pessoas começam a se informar uns aos outros da necessidade para o avanço no caminho da mudança. Este é sobretudo um estágio de contágio no qual cada indivíduo comprometido com a mudança busca tirar ilações das oportunidades e problemas existentes, para daí influenciar colegas com a ideia de “temos de avançar”. A ausência do sentido de urgência da mudança ou da reforma pode minar e dificultar em larga medida mudanças de grande dimensão.
2. Criar coalizões para o apoio da mudança: o sentimento de urgência irá então ajudar a que seja criado o grupo certo de pessoas comprometidas com a mudança, um grupo que seja suficientemente forte, coeso e com poder para conduzir a mudança. São constituídas redes dentro dos grupos que irão permitir e entre grupos para troca de informações. No quadro dos grupos surgem lideranças com objectivo de orientar o grupo e conduzir as mudanças.

Não basta apenas criar grupos, é importante que os membros do grupo tenham confiança, cometimento emocional, e uma equipa comprometida com o desafio de fazer um trabalho difícil como é a mudança.

3. Desenvolvimento de visão e estratégia adequada: o grupo criado para conduzir a reforma elabora uma visão estratégica que irá garantir a implementação correcta dos esforços da reforma. Há clarificação do que se pretende e em que direcção se deve conduzir o processo de mudança.
4. Comunicação: os esforços de mudança não residem apenas na existência de uma coalizão para a mudança com entendimento da visão estratégica. A visão e a estratégia têm de ser largamente difundidas a ponto de permitir que ela seja bem compreendida fundamentalmente pelas pessoas directamente envolvidas nas

organizações. É na base da comunicação que as pessoas se apropriam da necessidade de um processo de mudança.

5. Empoderamento da acções: onde mais pessoas se sentem capazes de agir, e agem, conforme a visão.
6. Programas de impacto imediato: o momento criado para as pessoas interiorizarem a visão, enquanto poucos e cada vez mais poucos resistem a mudança.
7. Esforço continuado: as pessoas se envolvem em esforços contínuos, passo após passo, até que a visão esteja interiorizada.
8. Tornar a mudança mais coesa: novo comportamento é adquirido.

Estes modelos permitem-nos analisar as distintas variáveis, de forma a compreender o porquê das pessoas assumirem determinadas condutas e como conseguir a adesão das mesmas a determinado programa, lidando com os resistentes e os descrentes do processo. E basicamente, todos os modelos desembocam e reportam o processo triádico de Lewin a que todo o processo satisfatório de mudança passa, nomeadamente a fase de descongelamento, mudança e recongelamento.

Portanto, é importante que se conduzam os processos de mudança de modo a que o indivíduo tenha uma intenção forte e positiva para realizar o comportamento que se pretende introduzir; a crença de que as vantagens (benefícios, resultados positivos antecipados) de realizar um comportamento são maiores que as desvantagens (custos, resultados negativos antecipados); e o sentimento de que é útil. Isso só é possível obedecendo às três fases de um processo de mudança.

CAPÍTULO IV: O CENÁRIO DA GESTÃO DA REFORMA NO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

4.1 APRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO

O decreto presidencial n 1/2000, de 17 de Janeiro extinguiu o Ministério de Indústria, Comércio e Turismo e criou o Ministério de Indústria e Comércio.

O Ministério de Indústria e Comércio tem como missão promover a valorização dos recursos agrário, florestais, mineiros e energéticos. E como visão, ter o ambiente institucional que incentive o desenvolvimento da indústria e do comércio, através da iniciativa privada, competitividade, maior integração regional, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentado e a redução do nível de pobreza.

De modo a operacionalizar a missão que lhe é confiada, o Ministério de Indústria e Comércio tem a seguinte estrutura a nível central:

- a) Gabinete do Ministro;
- b) Secretário Permanente;
- c) Inspeção Geral;
- d) Direcção Nacional da Indústria;
- e) Direcção Nacional do Comércio;
- f) Direcção Nacional de Relações Internacionais;
- g) Direcção Nacional de Economia;
- h) Departamento Jurídico;
- i) Departamento dos Recursos humanos;
- j) Departamento de Tecnologia e Sistema de Informação;
- k) Departamento de administração e Finanças.

Áreas de Actividades:

Para a realização dos seus objectivos e funções específicas, para além dos duzentos e setenta e dois (272) funcionários existentes a nível central, o Ministério de Indústria e Comércio, organiza-se de acordo com as seguintes áreas de actividade:

- a) Produção Industrial;
- b) Comércio.

O Ministério de Indústria e Comércio é o órgão central do aparelho do Estado que de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Governo, tutela e supervisiona os seguintes ramos da economia:

- Indústria Alimentar e Bebidas;
- Indústria Têxtil e Vestuário, Calçado e Couro;
- Indústria Química;
- Indústria Metalúrgica;
- Indústria Metal-Mecânica;
- Electrotecnia;
- Artes Gráficas e Publicação;
- Distribuição, Manutenção e Assistência técnica ao Equipamento Industrial;
- Outra Indústria Ligeira;
- Comércio;
- Prestação de Serviços.

4.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA UNIDADE DE GESTÃO DE MUDANÇA NO MIC

Esta parte do trabalho vai girar em torno de questões ligadas à organização e funcionamento da unidade técnica de reforma do Ministério de Indústria e Comércio (UTR-MIC), que é a entidade responsável pela gestão e monitoria dos processos de reforma no MIC e que será descrita no ponto a seguir.

A pesquisa em torno da gestão de mudança, conforme ficou demonstrado no modelo de análise, foi efectuada mediante a descrição de aspectos como as suas competências, a forma como está organizada, através dos programas e actividades previstas, e a sua estrutura; a forma como ela funciona através dos programas e actividades implementadas, forma de fiscalização das actividades; o relacionamento da unidade de gestão com os funcionários, bem como as percepções dos funcionários, a motivação e comportamento dos funcionários.

4.3 COMPETÊNCIAS DA UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DO MIC (UTR-MIC)

Com a reestruturação do sector público em Moçambique, foram constituídos à luz da EGRSP e, em parte sob orientação da Unidade Técnica de Reforma do Sector Público (UTRESP) no quadro da implementação da reforma, unidades de gestão de mudança. Deste modo, o Ministério de Indústria e Comércio criou a Unidade Técnica de Reforma com o objectivo de garantir a implementação, monitoria e gestão do processo de reforma a nível do sector (MIC, 2003:3).

Efectivamente, a UTR-MIC coordena os programas de reforma, cabendo-lhes informar qual é a estratégia de actuação dos diferentes sectores do MIC. Aliás, de acordo com um funcionário do MIC:

É a UTR-MIC que indica as direcções do MIC quais são os caminhos a seguir, e somos nós que temos que passar a mensagem aos funcionários que tem de se fazer a reforma¹⁰.

A UTR-MIC é constituída pelos seguintes membros:

- A Secretária Permanente, que é a coordenadora da UTR-MIC,
- O Assessor do Ministro para a área jurídica e reforma do sector público,
- O Assessor do Ministro para a área dos recursos humanos,
- O Director Nacional de Economia,

¹⁰ Membro da UTR-MIC. Entrevista efectuada a 21/02/05.

- Um técnico superior, e
- A Secretária Executiva.

Pese embora sejam os sectores a implementar a reforma, cabe a UTR-MIC garantir essa implementação a nível dos mesmos. Para isso, tem criado anualmente um programa de actividades e tem se reunido geralmente às terças-feiras de cada semana no MIC, e no final de cada mês fora das instalações do MIC, para saber e discutir o ponto de situação do Ministério em relação a reforma.

4.4 SOBRE OS PROGRAMAS E ACTIVIDADES DA UTR-MIC

Com o lançamento da EGRSP prevê-se um conjunto de modificações na administração pública moçambicana, não constituindo o MIC uma excepção. O ministério, tem estado a acompanhar este processo desde o seu lançamento em 2001.

Neste processo de reforma, o MIC tem recebido apoio da União Europeia em conjunto com a Organização da Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), de modo a assegurar a sua reestruturação, com vista a melhoria na prestação de serviços, bem como a nível de distinção de tarefas a nível central e provincial.

Efectivamente, no âmbito da implementação da EGRSP, o ministério procedeu a análise funcional e a introdução de um conjunto de modificações, tais como a simplificação de procedimentos administrativos e de licenciamento para o exercício da actividade industrial e comercial, bem como a introdução do balcão de atendimento ao público (BAP).

Em relação ao BAP, que é uma das acções previstas na componente 1 da EGRSP, iniciou as suas actividades em 15/06/01, com o objectivo de prestar melhores serviços de atendimento ao público, garantindo a simplificação de procedimentos e celeridade e facilitação no atendimento dos agentes económicos. Este balcão visa aumentar a capacidade do MIC de dar resposta de forma eficiente aos demandantes.

O BAP tem como principal atributo monitorar os serviços de licenciamento das actividades de Indústria e Comércio, competindo-lhe: receber o público com cortesia, prestando informação de que necessita e providenciar para que o respectivo sector possa satisfazer no mais curto espaço de tempo possível; receber, contra entrega de recibo, com indicação de prazo de satisfação, conferir, numerar, classificar, anotar e encaminhar os documentos referentes aos pedidos de licenciamento das actividades de indústria e comércio; apoiar a criação e desenvolvimento de um banco de dados específicos, usando e encaminhando as informações ao sistema de processamento e; executar outras tarefas tais como a gestão de correspondência geral.

Por outras palavras o BAP visa a racionalização do tempo, maior qualidade dos serviços e redução dos níveis de corrupção.

Com relação ao licenciamento, aprovou-se o novo regulamento de licenciamento da actividade comercial que rege as condições e procedimentos para o licenciamento do exercício das actividades comerciais. Um dos aspectos importantes deste regulamento é em relação aos prazos, onde se prevê que a instituição dos processos para o licenciamento de actividades comerciais deve estar concluída e proferida os prazos de 15 e 8 dias, consoante se trate de actividades a serem licenciadas a nível provincial e distrital, respectivamente (Decreto n° 49/2004).

A UTR-MIC tem funcionado com base em programas de actividades anuais. A título de exemplo, a proposta de programa de actividades de 2004, inclui não só as actividades referentes ao ano de 2004 como também as iniciadas em 2003 e que não foram concluídas, cuja continuidade deveria ser assegurada no ano subsequente.

Para além das actividades específicas relacionadas com o processo de gestão de reforma institucional, este plano comporta também um conjunto de acções que, na sua totalidade, reflecte o espírito e a matéria do programa do governo para a RSP, cuja monitoria ao nível do MIC deverá ser assumida pela UTR (UTR-MIC, 2004:2).

Os programas de actividade da UTR-MIC, incidem sobre as componentes da EGRSP como é o caso da Racionalização e Descentralização de Estruturas e Processos de Prestação de Serviços, cujos frutos são a análise funcional e organizativa levada a cabo no MIC, informatização do sistema de licenciamento, simplificação de procedimentos administrativos; Profissionalização dos Funcionários do sector público através da concessão de bolsas de estudo; Melhoria da Gestão Financeira e Prestação de Contas, que impulsionou para a melhoria da programação orçamental das actividades, melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas e gestão da reforma.

Porém, embora a UTR-MIC possua um programa anual de actividades, não existe um documento normativo que rege o seu funcionamento. Embora esteja patente que de um modo geral a competência da mesma seja de gerir a mudança, não existe um documento em que se encontra desdobrada essa competência e um regulamento claro sobre seu funcionamento.

Iniciando a nossa análise em relação a comunicação no tocante à reforma, foi prevista no Ministério a divulgação das actividades de reforma através de panfletos e cartazes. Este aspecto esteve patente na proposta de programa de actividades da UTR-MIC para junho à setembro de 2004.

No entanto, existe um défice de informação respeitante à reforma, o que contribui negativamente para a mudança de atitude e comportamento dos funcionários.

Efectivamente, em termos tendenciais, grande parte dos entrevistados não tem um conhecimento profundo do que se pretende com a reforma e nem quais são as actividades que a UTR-MIC desenvolve. Chegam mesmo a desconhecer o que é isso de reforma do sector público, chegando a considerar como sinónimos a reforma do sector público, a aposentação antecipada, como é notório no comentário de uma das funcionárias:

*Concretamente o que se faz na reforma nós não sabemos, se é para nos reformar antes do tempo, se querem sangue novo, nós não sabemos*¹¹. Por sua vez um outro funcionário afirmou que:

*Nós recebemos panfletos e fomos lendo e fomos tentando entender, mas nunca houve uma reunião específica para explicarem o que é reforma, talvez a nível do topo até a minha chefe*¹².

Por outro lado, grande parte dos funcionários ouviu falar de reforma fora do MIC, através de mecanismos tais como rádio e televisão. E quando questionados a quem recorreriam se necessitassem de informação acerca da reforma no sector, o Ministério de administração Estatal, UTR-MIC e o Departamento de Recursos Humanos MIC, são as entidades eleitas respectivamente. Este aspecto demonstra uma deficiência em termos de comunicação, uma vez que deveria ser a UTR-MIC o primeiro local de eleição dos funcionários.

4.5 UMA ANÁLISE SOBRE A MOTIVAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS

Para estarmos perante uma mudança institucional de facto, é necessário que haja motivação nas partes envolvidas neste processo.

A motivação é a parte impulsora de qualquer acção, sem elas os funcionários tornam-se meras máquinas executoras. Num contexto de mudança organizacional, a falta de motivação pode levar a resistência por parte dos funcionários. Essa resistência pode explicar-se pelo facto de que quando nos propomos a introduzir programas de acção, automaticamente estaremos modificando o sistema social e os indivíduos afectados criam uma barreira de protecção contra alguma situação indesejada ou obscura.

No entanto, é preciso ter em conta que a motivação não se traduz apenas em questões monetárias. O sentimento de que se é útil para a organização, quer pela participação nos

¹¹ Entrevista efectuada a 01/03/05.

¹² Entrevista efectuada a 07/03/05.

assuntos que dizem respeito à instituição, quer pelo mero elogio de uma actividade bem executada, constituem igualmente fontes motivacionais.

No caso do MIC analisamos o aspecto da motivação como foi referido no modelo de análise, através de questões como a participação dos funcionários no processo decisório; como é feita à troca de informação tendo em vista a divulgação das actividades de reforma e o conhecimento da organização, funcionamento e actividades da UTR-MIC; e finalmente através do apoio aos funcionários quando se deparam com alguma dificuldade no exercício das suas funções.

Em relação à participação dos funcionários no processo decisório, está prevista no MIC a realização de reuniões periódicas dos chefes de departamento com os seus colectivos. Cabe aos chefes de departamentos colectar as sensibilidades dos funcionários em relação a determinado assunto.

No entanto, pode-se depreender que a participação dos funcionários é quase nula. As reuniões que deveriam ser realizadas periodicamente quase que não ocorrem, e quando ocorrem não é para se auscultar a opinião dos funcionários sobre determinado assunto, mas para darem a conhecer aos mesmos alguns aspectos já decididos a nível do *staff*. A participação resume-se ao cumprimento de papeis.

Este aspecto foi notório no comentário de um dos entrevistados:

*Nós só somos chamados quando nos querem informar sobre alterações ou mudanças e não para tomar decisões. Por sua vez, outro entrevistado comentou que aqui nós os técnicos não, talvez o chefe. Nós fazemos o trabalho conforme o despacho*¹³.

Portanto, em termos tendências, notou-se que os funcionários acham que o poder de participação no processo de tomada de decisão está reservado somente aos chefes, com excepção do departamento de Tecnologias e Sistema de Informação. Este facto talvez se

¹³ Entrevistas efectuadas nos dias 01/03/05 e 02/03/05 respectivamente.

explique por se acreditar que é um sector no qual são os próprios funcionários que têm o domínio das questões que dizem respeito ao sector.

Pode-se ainda constatar que a UTR-MIC, as Direcções e os Departamentos, estão mais preocupados que cada funcionário execute rigorosamente as actividades previstas na reforma e não necessariamente com uma direcção participativa, o que não constitui um ganho na motivação dos funcionários.

Em relação à troca ou circulação de informação, é preciso ter em conta que pode-se esperar resistência se a natureza da mudança não for tornada clara às pessoas que serão afectadas por ela.

Ora, neste aspecto de troca de informação pese embora haja consciência a nível das Direcções e da UTR-MIC da necessidade de uma circulação eficiente de informação, pouco se faz nesse sentido. Foi notória a inexistência de uma estratégia segura de partilha de informação com os funcionários acerca da RSP e das actividades previstas nesse âmbito, fora os panfletos e cartazes distribuídos em meados de 2004, e as reuniões realizadas com o corpo directivo.

A UTR-MIC que devia estar encarregue de fomentar a participação, adoptou um modelo vertical de organização interna, quando a participação exige flexibilidade e acção horizontal.

De facto, foi visível a situação da não existência de reuniões ou encontros para os funcionários se inteirarem dos processos e actividades previstas. Isso quebra o relacionamento geral, uma vez que o balanceamento das actividades é feito a nível do chefes de departamento. Esta situação pode ser agravada pela existência de uma situação em que o chefe achou melhor não incluir um aspecto que lhe parece irrelevante, mas que é importante para os funcionários e não havendo reuniões gerais os funcionários que não exercem o cargo de chefia ficam impossibilitados de se fazerem ouvir.

Essa falta de ligação faz com que uma parte dos funcionários se sinta a margem do processo de reforma, e esse sentimento tende a agravar-se a medida que se sai da Sede ou do edifício principal do MIC para a Direcção Nacional de Indústria que se localiza no edifício do Ministério do Turismo. Há aqui um sentimento claro de que são marginalizados e esquecidos no que diz respeito aos assuntos do Ministério.

Porém, é preciso ter em conta que para além das reuniões é preciso fomentar outros mecanismos, tais como a participação dos funcionários na concepção de programas, consultas e até mesmo a capacitação dos mesmos para ultrapassar barreiras que não lhes permitem visualizar os benefícios da mudança.

Constatou-se ainda que o sentimento em relação à reforma varia dependendo do nível hierárquico e do tempo de permanência no MIC. Quanto mais baixo é o nível hierárquico e o tempo de permanência no MIC, menor é a abertura em relação a mesma. Encontramos como explicação para essa situação, o facto de a deficiência de circulação de informação acerca da reforma se fazer sentir mais nos níveis mais baixos e pelo facto de os funcionários que estão a mais tempo terem receio de serem substituídos pelos mais jovens.

A experiência tem demonstrado que a comunicação deve-se verificar em ambas direcções. Se a comunicação não é mantida, as actividades negativas criadas durante a resistência tenderão a persistir (Jamenson, 1963:216).

Esta deficiência traduz-se também na dificuldade que uma parte considerável dos funcionários entrevistados tem em identificar o órgão responsável no MIC pela divulgação das actividades de reforma, que neste caso é a UTR-MIC.

Para além do BAP, pouco ou nada se sabe acerca das outras actividades implementadas que são produto da reforma no MIC, tal como a aprovação da nova estrutura orgânica, embora que ainda não implementada. Geralmente, tem-se associado a reforma ao BAP, horário único e a aposentação.

Inclusive na própria programação de actividades da UTR-MIC não aparecem agendadas reuniões com os funcionários das direcções e departamentos, com vista ao esclarecimento das actividades previstas na reforma. As únicas reuniões agendadas são aquelas para o nível de direcção, para se ver e discutir o ponto de situação da reforma.

De uma forma geral, constatou-se que em termos de circulação de informação existe à disposição dos funcionários apenas panfletos, decretos e diploma ministerial, o que significa que quem não tem predisposição ou oportunidade de lê-los fica à margem dos assuntos, como pudemos ter a oportunidade de constatar. Aliás, mesmo os que tiveram oportunidade de lê-los ainda mantêm certas reservas em relação ao que se pretende de facto com a reforma, o que demonstra claramente a ineficácia deste método e a necessidade de o complementar com outro tipo de mecanismo de divulgação de informação.

No que diz respeito ao apoio, constatou-se, num primeiro plano, que os funcionários têm relutância em admitir ao *staff* quando têm dificuldades com os novos procedimentos. A explicação deste aspecto pode encontrar-se no receio que existe de que se alguém não consegue se adaptar será substituído, em outras palavras que é demonstração de incompetência.

Porém, é notória a dificuldade que alguns funcionários têm enfrentado, fruto da reestruturação e ajustamento que tem ocorrido, como é o caso do desaparecimento de algumas actividades que eram da alçada do MIC e que passaram a ser da competência do antigo Ministério de Plano e Finanças, hoje Ministério das Finanças, como é a questão da definição dos produtos importáveis e exportáveis. Desta transferência de competências alguns funcionários do MIC ficaram sem tarefas, e para fazer face a isso alguns foram colocados em sectores que não tinha nenhuma ligação com as suas actividades anteriores.

Assim, notou-se uma deficiência na questão de definição de tarefas. O que muitas vezes tem ocorrido é a transformação dos funcionários em "tapa furo". Ou seja, são atribuídos

tarefas que estão fora das suas capacidades ou especialização, tal como afirma uma funcionária:

Eu acho que deviam dar actividades às pessoas consoante a especialização de cada um, cada um tem de responder pelo seu trabalho. Eu não posso fazer hoje uma coisa e amanhã ser transferida para outro departamento e fazer uma coisa completamente diferente, sem nenhuma preparação¹⁴.

Por outro lado, constou-se que apesar de grande parte dos funcionários considerarem de saudável o relacionamento mantido com os seus chefes imediatos, muitos não hesitariam em trocar de emprego caso se lhes apresentasse uma oportunidade melhor. A justificação encontrada pelos mesmos é de que o Estado moçambicano atribui maus salários.

Em relação à introdução de reforma, uma parte significativa dos funcionários entrevistados considera que a reforma não trará benefícios imediatos e directos entanto que cidadãos, embora admitam que o MIC necessita de melhorar o seu funcionamento. Estes olham apenas para os serviços que prestam ao público, sem tomarem em consideração que também são cidadãos utentes de outros serviços públicos, tais como os cidadãos que a eles recorrem. Em outras palavras, não se colocam na posição de utentes dos serviços públicos, mas somente na posição de funcionários, aos quais são exigidos melhores serviços prestados.

¹⁴ Entrevista efectuada no dia 09/03/05.

CAPITULO V: SOBRE AS ACTIVIDADES DA UTR-MIC, A MOTIVAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E A EFECTIVAÇÃO DA REFORMA

O MIC tem introduzido uma série de mudanças sob a direcção da UTR-MIC que o tem colocado numa situação vantajosa de implementação de reforma, se comparado com alguns ministérios.

A UTR-MIC tem se esforçado em apresentar planos de actividades com vista ao encaminhamento da reforma no MIC a bom termo. No entanto, em termos de divulgação das actividades faz-se muito pouco, o que tem gerado entendimentos ambíguos. De facto, foi notória a inexistência de uma estratégia consistente de partilha de informação; a política de participação traduzir-se apenas no cumprimento de tarefas e os funcionários não tiveram uma oportunidade de tomar uma decisão grupal sobre a maneira como a modificação deveria ser feita, e isso tem criado nos mesmos um sentimento de que são meros executores de tarefas.

Portanto, não tem existido um relacionamento directo entre a UTR-MIC e os funcionários do MIC, existe um certo desfasamento entre estas duas partes que se encontram intermediados pelos directores, chefes de departamento e repartição.

Neste caso, tendo em conta a abordagem funcionalista assumida na metodologia do trabalho, pode-se depreender dos aspectos acima mencionados que a função da gestão de mudança não está a ser desempenhada com eficiência. Os sintomas em relação a isso são evidentes (falta de conhecimento em relação as pretensões da reforma).

Em relação à política de desenvolvimento dos recursos humanos, no que se refere a incentivos, ela se limita a incorporar as promoções e progressões automáticas previstas de 3 em 3 anos, bolsas de estudo e esporadicamente o bónus de fim de ano que abrange a todos independentemente do desempenho de cada um.

Em contrapartida, tem se negligenciado sobremaneira a questão inerente ao relacionamento humano, tais como mecanismos de participação dos funcionários e uma maior aproximação aos mesmos.

Ademais, sabe-se que uma mudança bem sucedida obedece as três fases apresentadas por Lewin (citado por ferlie,1999), nomeadamente: descongelamento, mudança e Recongelamento.

O descongelamento implica a renúncia a valores e comportamentos antigos através da aquisição de nova experiência e informação. Ora, como a circulação da informação no MIC é deficiente, há uma inibição no processo de descongelamento, pese embora haja um despertar tímido de que é necessária uma melhoria no modo de funcionamento do MIC, por parte dos funcionários.

O entrave que aqui se coloca é que a fase de descongelamento exprime a motivação para a mudança. Ora, no MIC a disciplina laboral e o assumir rígido do sentido hierárquico existente na instituição têm sido a base forte do relacionamento, mais na perspectiva de um relacionamento meramente do estilo *Top-Down*. Há uma preocupação em criar condições materiais sem que seja feito em paralelo com as questões humanas.

Com efeito, o MIC e em particular a UTR-MIC não têm tido em conta que existem dois factores para que o indivíduo cumpra obrigações, evidentemente um menos eficiente que o outro, são eles: a vontade do chefe e a vontade do indivíduo para fazer o trabalho. No MIC tende a predominar a vontade do chefe sobre a do indivíduo. Coloca-se aqui a necessidade de conjugação destes dois factores.

É também notória a existência de zonas cinzentas, quando se refere à distribuição de tarefas ou seja, há falta de uma definição clara das tarefas de cada um. Se tivermos em conta que as pessoas se empenham mais naquelas actividades de que conhecem melhor e de que gostam e vice-versa, existe no MIC um potencial grupo de funcionários descontentes com as suas tarefas. Colocar os técnicos nos lugares certos contribui

significativamente para a mudança, não basta trazer um plano e tentar reproduzi-lo fielmente. A motivação é de sobremaneira importante.

Estes aspectos todos funcionam no seu conjunto como elementos que inibem o *take off* emocional para a mudança.

CAPÍTULO VI: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa procurou analisar os processos de gestão de mudança, mais concretamente de que forma os processos ligados à gestão de mudança comportamental contribuem para a efectivação da reforma do sector público no Ministério de indústria e Comércio.

Para responder a este questionamento, foram dimensionados quatro domínios de análise, nomeadamente a dinâmica da organização e funcionamento da gestão de mudança; a motivação e o comportamento dos funcionários.

Para a compreensão do domínio da gestão de mudança, socorremo-nos da teoria funcionalista, onde procuramos ver o papel que a gestão de mudança desempenha no processo de reforma. Em relação ao comprometimento do funcionário, enveredou-se pelos subsídios da teoria motivacional na perspectiva do modelo das relações humanas.

A abordagem de Kurt Lewin (Citado por Ferlie et al, 1999), bem como a de outros teóricos, foram também essenciais para analisar alguns pontos sobre a relação entre a criação de determinadas condições para a mudança e o sucesso da mesma.

O propósito dos objectivos, assim como das linhas teóricas, era de responder às questões levantadas na problemática, onde se destaca a necessidade de perceber os mecanismos e os processos que norteiam a gestão de mudança.

Procurou-se responder a esses questionamentos por via da entrevista semi- estruturada. A partir deste e outros instrumentos mencionados na metodologia, foram vários os pontos que em conjunto nos permitiram argumentar em relação à deficiência da gestão de mudança comportamental no Ministério de Indústria e Comércio, destacando-se os seguintes dados:

- A falta de uma estratégia ou política clara e segura de circulação de informação acerca da reforma do sector, o que se traduz na existência de um défice na

comunicação e com as estratégias da reforma a não serem largamente difundidas a ponto de permitir que elas sejam bem compreendidas pelos funcionários;

- A falta de conhecimento das actividades implementadas que são o produto da reforma, que está intimamente ligada com a primeira constatação;
- Falta de informação acerca das fases e acções seguintes da reforma;
- Falta de prestação de contas aos funcionários em relação às decisões da Unidade Técnica de Reforma do Ministério de Indústria e Comércio, sendo os funcionários surpreendidos com a implementação de novas medidas;
- Dificuldade dos funcionários em identificar o órgão responsável pela divulgação e gestão da reforma no ministério;
- O sentimento de insegurança no emprego;
- A inexistência nos funcionários de um sentimento que as vantagens da reforma são maiores que as desvantagens;
- Falta de mecanismos adequados de participação, que se traduz na inexistência de reuniões entre a UTR-MIC e os funcionários, de consultas, e de participação na concepção de programas;
- Inexistência de uma relação directa entre a UTR-MIC e os funcionários; e
- Falta de um dispositivo legal, a par do programa de actividades anuais, que regule o funcionamento e competências da UTR-MIC.

Assim, em relação à gestão de mudança do Ministério, podemos ter como:

Aspectos fortes: a existência de um órgão específico para a gestão de mudança, a vontade dos membros da UTR-MIC para a mudança, apoio (financiamento) de parceiros tais como a União Europeia e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Oportunidades: melhorar a aceitação através de uma abordagem horizontal por parte da UTR-MIC.

Fraquezas: a existência de uma abordagem pouco apropriada (*Top- Down*), e fraca capacidade de gestão da reforma.

Finalmente temos como **ameaças:** a falta de credibilidade sobre o processo por parte dos funcionários e perda de pessoal qualificado que vão a procura de melhores condições.

De um modo geral, a gestão de mudança comportamental, tem se mostrado um aspecto crucial no processo de reforma em Moçambique. A sua previsão na Estratégia Global de Reforma do Sector Público tem constituído uma mais valia neste processo. Até porque não se pode considerar que os funcionários na sua generalidade tenham uma propensão receptiva em relação à reforma.

Porém, o contributo da gestão de mudança poderia ser maior se se reflectisse em relação ao conteúdo e actividades da mesma e se estivesse em consonância com o contexto e característica específica de cada instituição.

Em relação às recomendações que este trabalho traz, é necessário que:

- Haja uma relação horizontal entre a unidade Técnica de Reforma no Ministério de indústria e Comércio e os funcionários. Achamos que a obediência à hierarquia mostra-se desnecessária, pois, para os objectivos a que a UTR-MIC pretende alcançar, as relações horizontais tornam-se mais aconselháveis;
- Se crie um quadro legal que regule o seu funcionamento e competências;

- Se repense o modelo de circulação de informação, o que significa que em termos práticos, a UTR-MIC tem de realizar periodicamente reuniões, consultas e prestação de contas aos funcionários do Ministério.

BIBLIOGRAFIA

ARGYRIS, Chris (1975). *À Integração do Indivíduo à Organização*. São Paulo, Atlas.

BANGURA, Yussuf (2000). "Public Sector Restructuring: the institutional and social effects of fiscal managerial and capacity- building Reforms". Occasional paper n° 3, Geneva, February 2000.

CAMARA, P. B. et al (1998). *Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

CASAI, Eduardo (1995). *Reinventar a Gestão: Competir e Ganhar*. Lisboa, Edições Técnicas.

CASTEL-BRANCO, C. N. (1994). *Moçambique: Perspectivas Económicas*. Maputo, UEM.

CHIAVENATO, Idalberto (1993). *Teoria Geral da Administração*. São Paulo, Makron Books.

CIRESP (2001). *Estratégia Global da Reforma do Sector Público*. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique.

DINIZ, Eli (2001). "Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea". *São Paulo em perspectiva*, 15(4), pp. 13-22.

FERLIE, Ewan et al (1999). *A Nova Administração Pública em Acção*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

FERREIRA, J. M. C et al (1995). *Sociologia*. Amadora, McGraw-Hill.

GIDDENS, Anthony (1998). *Sociologia*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

JAMENSON, Samuel. H (1963). *Planejamento*. Vol. VIII, Fundação Getúlio Vargas. Universidade da Califórnia do Sul.

KJAER, Anne et al (2002). *Conceptualizing State Capacity*. Dermstar Research Paper No.6. University of Aarhus.

KOTTER, John. P. & COHEN, Dan. S. (2002). *The Heart of Change: Real Life of How People Change their Organization*. USA, Haward Business School.

KWASNICKA, Eunice .L. (1989). *Teoria geral da Administração: uma síntese*. São Paulo, Editora Atlas S.A.

MACDONALD, John (1994). *A Gestão da Qualidade Total com Sucesso*. Lisboa, Editorial Presença.

MADUREIRA, Mário A. S. (1990). *Introdução à Gestão*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

MIC (2003). *Resumo Sobre a Implementação da EGRSP (2001-2003) e o Projecto de Análise Funcional do MIC*.

MIC (2004). *Proposta do Programa de Actividades da Unidade Técnica de Reforma do MIC (UTR-MIC) 2004*.

MONAVVARIAN, Abbas (2000). *Reform Managers: Heroes of Civil Society?* Asian Review of Public Administration, vol. XII n 1 (January-June 2000).

OCAMPO, Romeu (s/d). *Models of Public Administration Reform: New Public Management (NPM)*. Asian Review of Public Administration.

POLIDANO, Charles (2001). *Porquê as reformas do Sector Público fracassam?* Documento de trabalho sobre a Política de Gestão Pública, IDPM, n 16, University of Manchester.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc. V. (1998). Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa, Gradiva.

ROCHER, Guy (1989). Sociologia Geral: A Organização Social. Lisboa, Editora Presença.

ROESCH, Sílvia. M. A (1999). Projectos de Estágio e de Pesquisa em Administração. São Paulo, Editora Atlas.

ROLIM, Cassio et al (2002). A Economia Moçambicana Contemporânea: Ensaio. Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças, Moçambique. Imprensa Universitária, UEM.

SILVA, Augusto .S. & PINTO, José .M. (1986). Metodologia das Ciências Sociais. Porto, Edições Afrontamento.

STONER, James A. F. & FREEMAN, R. Eduard (1985). Administração. Rio de Janeiro, 5ª ed., Editora Prentice-Hall do Brasil LTDA.

THINES, G & LEMPEREUR, A (s/d). Dicionário Geral das Ciências Humanas. São Paulo, Edições 70.

www.Mic.gov.mz

Documentos oficiais:

Decreto presidencial n° 1/2000 de 17 de Janeiro.

Decreto presidencial n° 15/2000 de 19 de Setembro.

Decreto presidencial n° 48/2004 de 17 de Novembro.

ANEXOS

GUIÃO DE ENTREVISTA PARA FUNCIONÁRIOS

Cargo que ocupa:.....

RELAÇÃO ENTRE A GESTÃO DE MUDANÇA COMPORTAMENTAL E A EFECTIVAÇÃO DA REFORMA

1. Há quanto tempo trabalha no MIC?
2. Acredita que trabalhando no MIC poderá realizar os seus sonhos (necessidades)? Porquê?
3. Habitualmente são chamados a fazer parte nos processos de tomada de decisão do seu sector e do MIC no geral?
4. Em caso de estares em desacordo com alguma situação/aspecto no MIC, procurarias os seus superiores hierárquicos para discutir esse aspecto e apresentar o seu ponto de vista?
5. Quais são as dificuldades concretas que tem enfrentado no MIC?
6. Como é a relação entre os superiores hierárquicos e os funcionários? O que é que facilita e dificulta esse relacionamento?
7. Como funcionário do MIC que é, tem possibilidades/oportunidades de ascender na carreira? Porquê?
8. Está de acordo com o modo de funcionamento desta instituição?
9. Se pudesse mudar de Instituição/emprego, o faria?
10. Quanta confiança tem em si de poder expor um aspecto de que não concorda ao seu superior hierárquico e ainda manterem boas relações?
11. Já ouviu falar da Reforma nesta instituição? Com quem?
12. Acredita que é possível implementar reformas nesta instituição? E os seus colegas?
13. Foram informados do que se pretende com a reforma? Por quem?

14. Há quem recorre quando necessita de informações sobre a reforma? É suficiente a informação que obtém? Porquê?
15. Acredita que este é o melhor momento para implementar reformas? Porquê?
16. Tem verificado alguma alteração nesta instituição fruto da reforma? Quais?
17. Concorda com essas alterações? Porquê?
18. Acha que a reforma tem trazido ou trará melhorias na sua vida?
19. Considera-se estar numa situação vulnerável (perca de emprego) face a reforma? E os seus colegas?
20. Que mitos tem surgido acerca da reforma? Acredita neles? E os seus colegas?
21. Houve algum tipo de mobilização/preparação antes da implementação da reforma nesta instituição?
22. Alguma vez se sentiu prejudicado com alguma acção da reforma? Qual?
23. Existe algum tipo de incentivos aos funcionários?

**GUIÃO DE ENTREVISTA PARA O PESSOAL COM FUNÇÕES DE DIRECÇÃO
E CHEFIA**

Cargo que ocupa:.....

**RELAÇÃO ENTRE A GESTÃO DE MUDANÇA E A EFECTIVAÇÃO DA
REFORMA**

1. Há quanto tempo desempenha essa função no MIC?
2. Existe algum mecanismo que permite aos funcionários exporem as suas ideias sobre o modo de funcionamento do MIC? E os funcionários têm feito o uso desse instrumento?
3. Existe alguma forma de incentivo aos funcionários? Qual?
4. Quais são as dificuldades concretas que o MIC tem enfrentado?
5. O que se pretende com a reforma no MIC?
6. Que actividades foram e estão sendo desenvolvidas no âmbito da reforma?
7. Existe algum problema inerente a implementação da reforma? Qual? Como é que o resolveram?
8. Tem se verificado casos de resistência a mudança por parte dos funcionários? Como é que lidaram com o caso?
9. Que programas específicos têm desenvolvido para que os funcionários se comprometam com a reforma?
10. Existe uma equipa específica que tem como função gerir os processos de mudança? Como é que está estruturada e é composta por quantos elementos?
11. Já houve alguma reclamação em relação a reforma?
12. Como tem sido a aderência dos funcionários em relação a mesma?
13. Existe algum mecanismo de controlo, de modo a verificar como se tem comportado os funcionários nas suas novas funções?
14. Na sua opinião, existe alguma melhoria significativa em relação ao período antes da reforma? Em que aspectos?

15. Tem recebido pedidos de informação por parte dos funcionários acerca da reforma?
16. Houve algum tipo de preparação ou mobilização antes da implementação da reforma nesta instituição?
17. Sente-se realizado profissionalmente?

