



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL

***PLANO ESTRATÉGICO
DO
SECTOR DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL
PESAE 2006-2010***

Maputo, Dezembro de 2005.

ÍNDICE

Preâmbulo

Sumário Executivo

1. Contexto
2. Caracterização geral do Sector
3. Valores fundamentais, visão estratégica e objectivo do PESAE
4. Missão do MAE
5. Linhas de acção estratégicas do PESAE
6. Objectivos estratégicos do PESAE
7. Plano de Acção para 2006-2010

Quadro Lógico

8. Implementação do PESAE: direcção, gestão, execução, monitoria e avaliação
9. Estratégia de divulgação
10. Estimativa de custos do PESAE
11. Glossário

PREÂMBULO

O Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal para 2006-2010 (PESAE 2006-2010) é o resultado de um trabalho de sistematização, reformulação, aprofundamento e renovação de orientações existentes para a reforma da Administração Pública, contidas quer na “Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011” quer no Programa Quinquenal do Governo 2005-2009.

Partindo de um documento-base elaborado por uma equipa técnica do Ministério da Administração Estatal, o PESAE foi objecto de uma vasta auscultação e discussão ao nível central e local, a qual envolveu quadros dirigentes e funcionários do MAE, Governos Provinciais, Administradores de Distrito, Directores Distritais, Chefes de Posto Administrativo, Presidentes de Localidades, Autoridades Comunitárias, entidades empresariais, Presidentes e membros de Conselhos Municipais, membros de Assembleias Municipais, e parceiros de cooperação internacional.

Dessa auscultação resultaram valiosas contribuições que permitiram ao Ministério da Administração Estatal aprofundar e concluir o presente Plano Estratégico.

É nosso desejo que da implementação do PESAE, a iniciar em 2006, resulte uma efectiva contribuição na implementação do Programa Quinquenal do Governo e do Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta no nosso país.

A profissionalização dos servidores públicos que inclui a mudança de comportamento e atitudes perante o trabalho e o cidadão, a modernização administrativa, o desenvolvimento urbano e autárquico, a participação comunitária, a edificação, reabilitação e apetrechamento de infra-estruturas no sector da administração estatal são acções que corporizam os propósitos do PESAE.

Finalmente esperamos um engajamento e acção pró-activos de todos os funcionários do MAE, Órgãos Locais do Estado (OLE), Autarquias Locais, instituições subordinadas e tuteladas, na implementação do PESAE e uma mudança significativa na organização, funcionamento, monitoria e avaliação da acção governativa na República de Moçambique, com impactos positivos na qualidade dos serviços prestados e na melhoria da imagem da Administração Pública perante o cidadão.

Maputo, Dezembro de 2005.

Lucas Chomera Jeremias

Ministro da Administração Estatal

SUMÁRIO EXECUTIVO

O PESAE 2006-2010 – Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal para 2006-2010 – enquadra-se na Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011 e no Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009, e apoia-se na legislação em vigor, em particular na legislação sobre as Autarquias Locais e sobre os Órgãos Locais do Estado, bem como na legislação respeitante às autoridades comunitárias e à participação comunitária.

O PESAE abrange o Sector da Administração Estatal - que engloba o MAE e os organismos por ele tutelados ou a ele subordinados, com particular relevância para os Órgãos Locais do Estado e as Autarquias Locais - e a Administração Pública em geral nos domínios que são da competência específica do MAE.

O PESAE orienta-se por uma visão estratégica da Administração Pública e contribui para o cumprimento da missão que cabe ao MAE no quadro do Programa do Governo e da Reforma do Sector Público.

O PESAE propõe sete linhas de acção estratégica para o desenvolvimento do sector da Administração Estatal nos próximos cinco anos e define objectivos estratégicos e operacionais a atingir nesse período.

A implementação do PESAE assenta num Plano de Acção estruturado em componentes, objectivos, resultados, indicadores, actividades e períodos de execução, suportado por uma estimativa de custo plurianual.

O Plano de Acção do PESAE identifica os programas e projectos em curso que contribuem para a sua implementação e quais as estruturas de direcção, gestão e execução e os procedimentos de monitoria e avaliação dessa implementação. Em complemento deste Plano, apresenta-se uma estratégia de divulgação pública do PESAE.

O PESAE será concretizado através de Planos Anuais de Actividades, devidamente calendarizados e orçamentados, nos quais serão identificados os serviços ou entidades responsáveis pela sua execução.

1. CONTEXTO

1.1. A Estratégia Global da Reforma do Sector Público para 2001-2011 (EGRSP), lançada em Junho de 2001, definiu como “metas ideais a serem atingidas (...) a construção de uma administração pública voltada para o cidadão, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o aperfeiçoamento das respostas administrativas oferecidas à sociedade”¹.

Assim, a EGRSP considera que “seria desejável, de um modo geral, que o sector público viesse a ter como característica a de ser”²:

¹ EGRSP – pág. 23

² EGRSP- pág. 63

(...)

- Ágil, descentralizado, desburocratizado, simplificado e voltado para a qualidade dos serviços públicos que deve prestar, sendo estes prestados o mais próximo possível dos utentes dos serviços públicos;
- Modernizado e com alta incorporação de tecnologia;
- Democratizado, com um alto grau de institucionalização de formas participativas e de atendimento das colocações que lhe sejam feitas pelos cidadãos, individualmente ou enquanto representantes de organizações;
- Transparente, tanto no que diz respeito à utilização dos bens e recursos públicos, quanto ao que se refere aos procedimentos e avaliação de resultados;
- Dotado de pessoal qualificado, profissionalizado e preparado para a mudança, com alto sentido de servidor público e de efectividade e responsabilidade”.

Neste quadro, a EGRSP definiu cinco componentes (ou “vertentes estratégicas”) para a implementação da reforma ³:

- A racionalização e descentralização de estruturas e processos de prestação de serviços;
- A melhoria do processo de formulação e monitoria de políticas públicas;
- A profissionalização dos funcionários do sector público;
- A melhoria da gestão das finanças públicas e prestação de contas;
- A boa governação e o combate à corrupção.

1.2. Por outro lado, no Programa do Governo para 2005-2009 recentemente aprovado na Assembleia da República, no capítulo respeitante à Reforma do Sector Público, pode ler-se o seguinte:

“A elevação da efectividade e a eficiência da acção da Administração e provisão de serviços públicos é um elemento crítico para o sucesso dos esforços visando a erradicação da pobreza e fomento da prosperidade económica e social. Para este fim, o Governo prosseguirá os esforços para a modernização da Administração Pública.

A descentralização e a desconcentração da Administração Pública é um dos pilares do processo de modernização do Estado. A transferência de atribuições e competências específicas aos órgãos locais, legitimando-os e concedendo-lhes instrumentos para a

³ EGRSP – pág 69-70

execução de serviços, constituem uma base importante para o processo de descentralização.

A transparência administrativa e financeira é um requisito para a elevação da confiança nas instituições públicas e contribui significativamente para o combate à corrupção. É, por outro lado, a base fundamental para a legitimação do processo de governação e para o reforço do respeito às instituições e órgãos do Estado”.

Neste sentido, o Governo definiu um conjunto de objectivos para a reforma do sector público, dos quais se relevam os seguintes:

- Desenvolvimento de um clima democrático e participativo no exercício da governação em todos os níveis da Administração Pública;
- Prosseguimento da autarcização gradual no país, como forma de expandir a administração municipal e de incrementar o envolvimento dos cidadãos na gestão dos seus assuntos comunitários;
- Construção de uma Administração Pública voltada para o cidadão;
- Melhoria da qualidade de prestação de serviços públicos e,
- Aperfeiçoamento das respostas administrativas à sociedade.”

1.3. Assim, entende-se que o foco da reforma deverá estar centrado no cidadão e nas suas relações com a Administração Pública, e que esta deverá estar direccionada para a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão e à sociedade em geral.

A reforma implica uma gestão eficiente dos recursos do Sector Público e a profissionalização dos seus funcionários e exige uma ampla mudança na cultura administrativa que vai desde a revisão e adequação das disposições legais que regem o funcionamento do Aparelho de Estado até à mudança de comportamentos e atitudes nas formas de relacionamento dos funcionários com os cidadãos.

Ao concretizar orientações traçadas no Programa Quinquenal do Governo para a Reforma do Sector Público, o PESAE estará a contribuir para a prossecução dos objectivos e metas do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e, por essa via, para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG).

Neste sentido, o sistema de monitoria do PESAE procurará integrar os indicadores contidos no PARPA, por forma a compatibilizar esses indicadores e evitar duplicações e eventual incoerência de informação.

É neste contexto geral que se formula a presente proposta de PESAE para 2006-2010.

2. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO SECTOR PÚBLICO

2.1. O trabalho de preparação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público e a auscultação efectuada em todas as províncias no quadro da elaboração do PESAE,

permitiram identificar um conjunto de problemas que constituem um diagnóstico genérico e abrangente da situação do Sector Público em geral, da Administração Pública, Autarquias Locais e dos Órgãos Locais do Estado (OLE) em particular.

2.2. De então para cá foram dados diversos passos que contribuíram ou irão contribuir para minorar alguns desses problemas ⁴. Porém, a situação da Administração Pública ainda não se alterou significativamente, quer em termos de estruturas orgânicas e suas competências, quer de procedimentos ou meios disponíveis.

2.3. Assim, apesar das medidas já tomadas ao longo dos últimos anos, e em particular nos últimos meses, no momento actual a Administração Pública ainda é caracterizada por:

- *Concentração e centralização de poderes e de meios humanos, materiais e financeiros nas estruturas centrais da Administração Pública;*
- *Governos Provinciais e Administrações Distritais com estruturas orgânicas reproduzindo as estruturas centrais e desajustadas da realidade local;*
- *Fragilidade institucional das Autarquias Locais e debilidade dos Órgãos Locais do Estado com uma quase total inexistência ao nível de Localidade, o que origina uma fraca cobertura e presença efectiva da Administração do Estado em muitas áreas do território nacional;*
- *Grande carência ou elevado grau de degradação das infra-estruturas administrativas e equipamentos em muitos Distritos, sendo a situação ainda mais grave ao nível dos Postos Administrativos; ao nível de Localidade, essas infra-estruturas são quase inexistentes;*
- *Falta generalizada de pessoal qualificado a todos os níveis da Administração, com especial gravidade ao nível dos Órgãos Locais do Estado⁵, e falta de condições atractivas para a fixação de quadros aos níveis mais baixos da Administração;*
- *Crescente impacto negativo do HIV/SIDA na Administração Pública, causando a perda de vidas de funcionários ou a redução das suas capacidades de trabalho e originando um dispêndio cada vez maior de recursos públicos para a prevenção e o combate aos seus efeitos;*
- *Estado avançado de degradação das instalações da Imprensa Nacional de Moçambique, aliado à existência de equipamento obsoleto e falta de técnicos especializados;*

⁴ No domínio legislativo são de salientar, por exemplo, a publicação do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, relativo às normas de funcionamento dos organismos da Administração Pública, da Lei nº 8/2003 – Lei dos Órgãos Locais do Estado, de 19 de Maio, e do seu Regulamento (Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho).

⁵ A Administração Pública tem mais de 100.000 funcionários, dos quais: mais de 80% têm formação básica ou inferior; cerca de 50% dos chefes não possuem a formação exigida para a função que desempenham; só cerca de 4% dos funcionários têm nível superior e desses mais de 80% estão em Maputo; vd. EGRSP, página 51.

- *Fraca representação da mulher nas funções de direcção e chefia na Administração Pública e ao nível local em particular;*
- *Limitada capacidade e cultura de planeamento, organização, gestão e prestação de contas por parte de muitos quadros dirigentes da Administração Pública, em especial ao nível local;*
- *Baixas receitas e sérias deficiências na planificação financeira, orçamentação, gestão e prestação de contas ao nível dos Órgãos Locais do Estado;*
- *Baixo grau de desenvolvimento económico e urbano da maioria das vilas do País, dificultando a consolidação e alargamento do processo de autarcização;*
- *Burocracia complexa, pesada e pouco transparente, que dificulta o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, prejudica a relação Administração-Cidadão e favorece a corrupção;*
- *Limitada capacidade de inspecção administrativa do Estado, que dificulta a detecção e correcção de procedimentos irregulares e a punição de servidores envolvidos em acções ilegais na Administração Pública;*
- *Insuficiência e fraca utilização de tecnologias de informação e comunicação quer ao nível central quer ao nível provincial, sendo praticamente nula aos níveis inferiores da Administração;*
- *Reduzida institucionalização das estruturas de representação e participação das comunidades na governação local e conseqüente défice de participação das populações na formulação de decisões que lhes dizem respeito;*
- *Desmotivação e desmoralização de muitos funcionários públicos devido a deficiências no seu enquadramento funcional, reduzidas remunerações e falta de perspectivas de evolução nas carreiras e de incentivos profissionais e materiais, originando baixos níveis de dedicação e desempenho.*

2.4. O Sector da Administração Estatal (SAE) é composto pelo Ministério da Administração Estatal e instituições a ele subordinadas e por ele tuteladas, designadamente:

- A Inspecção Administrativa do Estado;
- O Instituto Superior de Administração Pública (ISAP);
- O Centro de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO);
- Os Institutos de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPAs);
- A Imprensa Nacional de Moçambique;
- Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC).

O PESAE incide sobre o Sector da Administração Estatal e sobre a globalidade da Administração Pública nos domínios que são da competência específica do MAE, incluindo os Órgãos Locais do Estado (Governos Provinciais, Governos Distritais, Postos Administrativos e Localidades) e as Autarquias Locais.

3. VALORES FUNDAMENTAIS, VISÃO ESTRATÉGICA E OBJECTIVOS DO PESAE

O PESAE inspira-se num conjunto de valores incorporados na Constituição da República, no Programa Quinquenal do Governo, no PARPA, na Agenda 2025 e nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, com impacto na Administração Pública. São **Valores** que respondem a algumas das aspirações e preocupações dos cidadãos reflectidos na Agenda 2025, nomeadamente:

- *Um país com governação eficiente e eficaz, descentralizada, transparente, com estabilidade governativa e que preserva a memória institucional e com elevada capacidade de elaboração e implementação de políticas;*
- *Um país onde o Estado é promotor do desenvolvimento e do bem-estar sustentáveis;*
- *Um país que preserva a paz, a unidade nacional, a democracia, a justiça social e a estabilidade sócio-política;*
- *Um país orgulhoso da sua história e da sua cultura e onde se respeita e valoriza a diversidade étnica e cultural;*
- *Um país onde se luta contra a pobreza e a desigualdade social e onde mulheres e homens gozam de iguais direitos e oportunidades;*
- *Um país com uma sociedade moralizada e solidária que combate com firmeza a corrupção.*

O PESAE baseia-se numa visão estratégica da Administração Pública que deverá orientar em permanência as suas linhas de acção e objectivos ao longo da sua implementação. Essa **Visão** estratégica consubstancia-se no seguinte ⁶:

“Uma Administração Pública eficaz e célere, dinamizadora de boas práticas de governação, próxima do cidadão e dinâmica para enfrentar os desafios da redução da pobreza e de desenvolvimento económico e social”.

O PESAE 2006-2010 tem por objectivo central orientar, estruturar e organizar a reforma do Sector da Administração Estatal (SAE) e da Administração Pública em geral nos domínios de competência do MAE, no quadro mais geral da Reforma do Sector Público e das orientações e objectivos definidos no Programa Quinquenal do Governo.

Com a implementação do PESAE, em 2010 o Sector da Administração Estatal e a Administração Pública em geral deverão ser caracterizados por:

- *Um Ministério da Administração Estatal com uma estrutura orgânica que assegure maior eficiência e eficácia no seu funcionamento;*

⁶ Ver “Análise Funcional do MAE”.

- *Órgãos Locais do Estado reestruturados de acordo com a Lei 8/2003, e mais capacitados para o desempenho das suas novas funções;*
- *Órgãos Locais do Estado capacitados para a gestão e administração do território, o desenvolvimento económico local, preservação do ambiente, prevenção e combate às calamidades e coordenação de programas de desminagem;*
- *Órgãos autárquicos mais eficazes e eficientes e com maior capacidade humana, material e financeira, e um maior número de autarquias locais criadas;*
- *Mecanismos de participação dos cidadãos instituídos e a funcionarem de forma regular junto da maior parte dos Órgãos Locais do Estado (OLE) e das autarquias locais;*
- *Uma Administração Pública mais aberta aos cidadãos e à sociedade, menos burocrática, não receptiva à corrupção e mais moderna em equipamentos e infra-estruturas;*
- *Uma Administração com pessoal mais motivado, profissionalizado, tecnicamente mais capacitado e com uma nova postura e atitude perante os cidadãos e as suas responsabilidades enquanto funcionários públicos.*

4. MISSÃO DO MAE

“O Ministério da Administração Estatal é o órgão central do aparelho de Estado responsável pela organização e desenvolvimento institucional da Administração Pública, direcção da Função Pública, da Administração Local, e pela organização dos sistemas de documentação, registo e arquivo do Estado”, sendo sua atribuição “a promoção do fortalecimento e modernização da Administração Pública a todos os níveis”⁷.

Assim, pode definir-se como **Missão** do Ministério da Administração Estatal (MAE):⁸

“Formular políticas, definir estratégias, regulamentar e implementar acções no âmbito da organização e funcionamento da administração pública para profissionalizar os servidores do Estado e elevar a qualidade da governação e dos serviços prestados”.

Assim, o MAE será o motor e o principal responsável pela concretização dos objectivos do PESAE e, conseqüentemente, pela transformação e desenvolvimento do SAE no sentido definido na visão estratégica do PESAE.

Para isso, o MAE terá de contar com o envolvimento activo das instituições do Sector a todos os níveis, com a colaboração de outros Ministérios e instituições públicas, e com o apoio de parceiros de cooperação.

Uma acção fundamental que se impõe ao MAE é o fortalecimento da sua capacidade técnica através do recrutamento de técnicos para o reforço das suas unidades orgânicas.

⁷ Decreto Presidencial nº11/2000, de 28 de Junho

⁸ Ver “Análise Funcional do MAE”

Para o efeito e no âmbito da operacionalização do PESAE é fundamental o apoio dos parceiros de cooperação no sentido de o MAE ser dotado de recursos financeiros que permitam o recrutamento de técnicos para o fortalecimento da sua capacidade e dos Órgãos locais do Estado, os quais serão gradualmente integrados nos respectivos quadros de pessoal.

5. LINHAS DE ACÇÃO ESTRATÉGICAS DO PESAE

A descentralização em sentido lato engloba os conceitos de devolução, desconcentração e delegação de poderes. Neste âmbito, a EGRSP adoptou para Moçambique as seguintes designações⁹:

- Desconcentração territorial, que incide sobre a Administração Local do Estado (OLE);
- Descentralização territorial, que incide sobre as Autarquias Locais;
- Descentralização Funcional, que incide sobre os Institutos Públicos e outras agências do Estado.

Assim, tendo em conta estes conceitos e as orientações da EGRSP e do Programa do Governo para 2005-2009, o PESAE organizar-se-á segundo seis linhas de acção estratégicas que constituirão as suas componentes estruturantes, designadamente:

- *Linha 1: Desconcentração e reforma institucional da Administração Pública*
- *Linha 2: Descentralização e desenvolvimento autárquico e urbano*
- *Linha 3: Participação e gestão comunitária;*
- *Linha 4: Modernização da Administração Pública, boa governação e combate à corrupção;*
- *Linha 5: Capacitação e profissionalização da Função Pública;*
- *Linha 6: Moralização e motivação da Função Pública;*
- *Linha 7: Capacitação Institucional do MAE.*

Por razões metodológicas, estas sete linhas serão apresentadas no PESAE em separado, com os seus objectivos e acções específicas, mas serão implementadas articuladamente dadas as diversas interdependências e relações operacionais existentes entre elas.

Desta forma, a estratégia para a implementação da política de descentralização em Moçambique está consubstanciada nas Linhas 1, 2 e 3 deste Plano.

6. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PESAE

⁹ EGRSP – pág. 51 a 53

Por objectivo estratégico do PESAE entende-se uma meta que se pretende atingir no âmbito e no período do Plano (2006-2010) e que se reflecte numa alteração qualitativa do Sector da Administração Estatal.

Como já se referiu atrás, o Programa do Governo define diversos objectivos para a reforma do sector público em geral. Igualmente, a Análise Funcional do MAE, realizada no quadro da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, formulou objectivos estratégicos para o Ministério, os quais foram considerados na formulação dos objectivos estratégicos do PESAE.

Assim:

6.1. Linha 1: Desconcentração e Reforma Institucional da Administração Pública

- *Objectivo 1: Implementar a reforma dos Órgãos Locais do Estado;*
- *Objectivo 2: Capacitar a Administração Local do Estado;*
- *Objectivo 3: Promover o desenvolvimento local e rural;*
- *Objectivo 4: Implementar a reforma institucional da Administração Pública;*

6.2. Linha 2: Descentralização e Desenvolvimento Autárquico e Urbano

- *Objectivo 1: Prosseguir a autarcização gradual do país*
- *Objectivo 2: Assegurar a autonomia administrativa, financeira e patrimonial das Autarquias Locais;*
- *Objectivo 3: Melhorar gestão do cadastro e do solo urbano;*
- *Objectivo 4: Promover o desenvolvimento urbano;*
- *Objectivo 5: Melhorar a participação dos munícipes no desenvolvimento municipal;*

6.3. Linha 3: Participação e Gestão Comunitária

- *Objectivo 1: Alargar, melhorar e consolidar os mecanismos de colaboração das autoridades comunitárias com o Estado e Autarquias, bem como a participação dos cidadãos e das comunidades no exercício da governação e na gestão local;*
- *Objectivo 2: Melhorar a relação Administração-Cidadão;*

6.4. Linha 4: Modernização da Administração Pública, Boa governação e Combate à Corrupção

- *Objectivo 1: Reduzir a burocracia na Administração Pública;*
- *Objectivo 2: Reforçar a capacidade de prevenção e combate à corrupção e melhorar as práticas de boa governação;*
- *Objectivo 3: Desenvolver o sistema de informação e comunicação na Administração Pública;*
- *Objectivo 4: Criar, melhorar ou modernizar as infra-estruturas e equipamentos do SAE.*

6.5. Linha 5: Capacitação e Profissionalização da Função Pública

- *Objectivo 1: Desenvolver mecanismos e um modelo de gestão de recursos humanos do Estado adequados às exigências actuais;*
- *Objectivo 2: Consolidar, implementar e desenvolver o SIFAP (Sistema de Formação em Administração Pública);*
- *Objectivo 3: Operacionalizar, alargar e modernizar o SIP (Sistema de Informação de Pessoal);*
- *Objectivo 4: Promover medidas de prevenção e redução do impacto do HIV/SIDA no SAE e garantir os direitos dos funcionários neste âmbito;*
- *Objectivo 5: Melhorar os níveis de equidade do género na Administração Pública;*

6.6. Linha 6: Moralização e Motivação da Função Pública

- *Objectivo 1: Rever, regulamentar, divulgar e implementar o EGFE (Estatuto Geral dos Funcionários do Estado);*
- *Objectivo 2: Assegurar a implementação efectiva do SCR (Sistema de Carreiras e Remuneração) e promover a sua actualização adequando-o às necessidades de desenvolvimento da Administração Pública;*
- *Objectivo 3: Garantir a aplicação das normas de ética e deontologia e monitorar a aplicação efectiva dos direitos e regalias dos funcionários do Estado;*

- 6.7. Linha 7: Capacitação Institucional do MAE

- *Objectivo 1: Fortalecimento da capacidade do MAE para o cumprimento da sua missão;*
- *Objectivo 2: Reforçar a capacidade do MAE no domínio do desenvolvimento autárquico;*
- *Objectivo 3: Reforçar o MAE em meios materiais e equipamento.*

7. PLANO DE ACÇÃO PARA 2006-2010

7.1. O Plano de Acção 2006-2010 é o instrumento-base de implementação do PESAE.

O Plano de Acção estrutura-se em componentes, objectivos, actividades e períodos de execução. As actividades traduzem-se em resultados que constam explicitamente no Plano, os quais devem ser atingidos até ao final do período 2006-2010.

O Plano de Acção é apresentado no ponto seguinte sob a forma de Quadro Lógico.

A execução de algumas das actividades do Plano poderá ser feita no quadro de projectos específicos financiados por parceiros de cooperação, os quais serão identificados e desenvolvidos ao longo da implementação do Plano. Outras actividades serão integradas em programas abrangentes que envolvem várias entidades de outros Ministérios, com as quais será assegurada uma adequada coordenação.

Assim, os projectos MOZ/03/005 – Apoio à Reforma da Governação Local e PDM – Projecto de Desenvolvimento Municipal constituirão o suporte de parte significativa das acções previstas nas Linhas 1, 2 e 3. Por outro lado, o Programa de Apoio à Reforma do Sector Público (Banco Mundial), o Programa SIFAP (Fundo Comum) e o Programa de Implementação dos Balcões Únicos (BAD), entre outros, contribuirão igualmente para a concretização de actividades integradas em diversas linhas do Plano de Acção e, dessa forma, para a prossecução dos objectivos do PESAE.

A articulação e compatibilização com o PPF - Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas permitirá o estabelecimento de sinergias e reforçar, acelerar e ampliar a implementação das acções contidas no PESAE.

O Plano de Acção será detalhado em Planos de Actividades elaborados em cada ano do período do PESAE, os quais se reflectirão nos Planos Anuais de Actividades do MAE e de outros organismos do Sector. Os Planos de Actividades identificarão os serviços do SAE intervenientes na implementação de cada actividade e conterão um calendário para a sua execução.

7.2. O Plano de Acção é seguidamente apresentado sob a forma de Quadro Lógico.

Neste Quadro Lógico cada componente corresponde a uma das linhas de acção estratégicas do PESAE.

Os objectivos estratégicos inseridos em cada componente correspondem aos objectivos estratégicos do próprio PESAE.

Os objectivos específicos são o suporte para a concretização dos objectivos estratégicos.

Estes objectivos traduzem-se em resultados que se pretende atingir ao longo do período 2006-2010, os quais serão aferidos pelos seus indicadores de execução.

Os objectivos específicos – e os respectivos resultados programados – irão sendo concretizados através da implementação prática dos Planos de Actividades Anuais já referidos no ponto anterior. Porém, no Quadro Lógico referem-se os programas e as actividades principais que é possível identificar desde já no âmbito de cada objectivo específico.

QUADRO LÓGICO (Plano de Acção 2006-2010 em anexo)

8. MECANISMO DE FINANCIAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO DO MAE (PESAE)

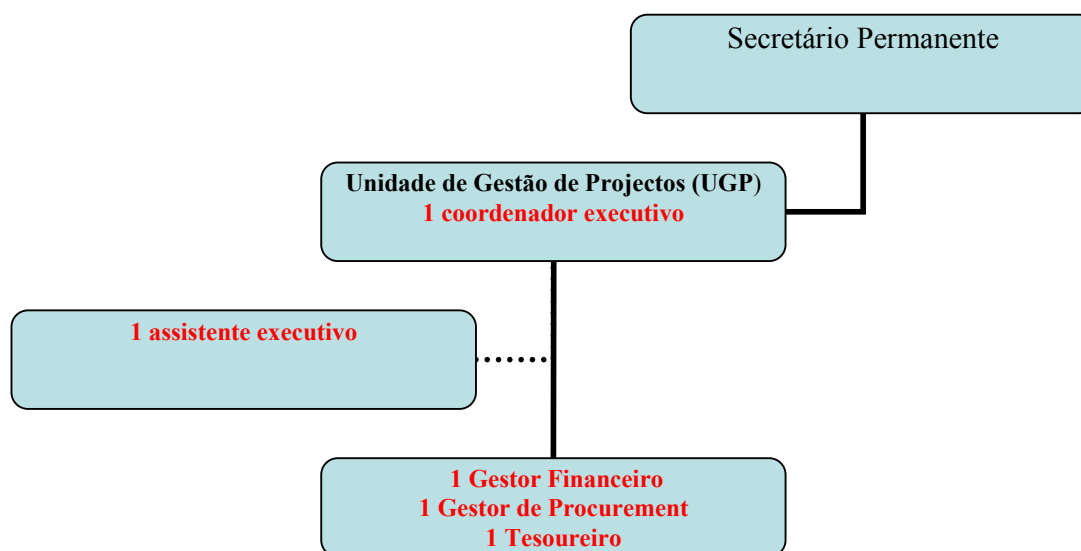
O MAE desenvolveu recentemente o plano estratégico do sector e pretende como passo seguinte garantir o apoio por parte dos parceiros externos de cooperação, no financiamento integral das actividades relativas a sua implementação.

Como um passo importante para flexibilizar a implementação deste plano, o MAE deverá acordar com os parceiros de cooperação a criação dum Fundo Comum de Apoio ao Sector, cujos mecanismos e procedimentos se regerão por um MdE (memorando de entendimento) a ser elaborado em conjunto.

O Fundo Comum em referência irá financiar todas as despesas elegíveis no âmbito do Plano Estratégico do MAE, aprovadas pelas partes.

Neste sentido, o MAE propõe adequar a sua estrutura de gestão, pressupondo a partida, a criação duma **Unidade de Gestão de Projectos (UGP)**, que terá como principal responsabilidade assegurar com transparência a utilização dos fundos canalizados para o efeito.

Neste sentido propõe-se a seguinte estrutura que se subordinará ao Secretário Permanente do MAE:

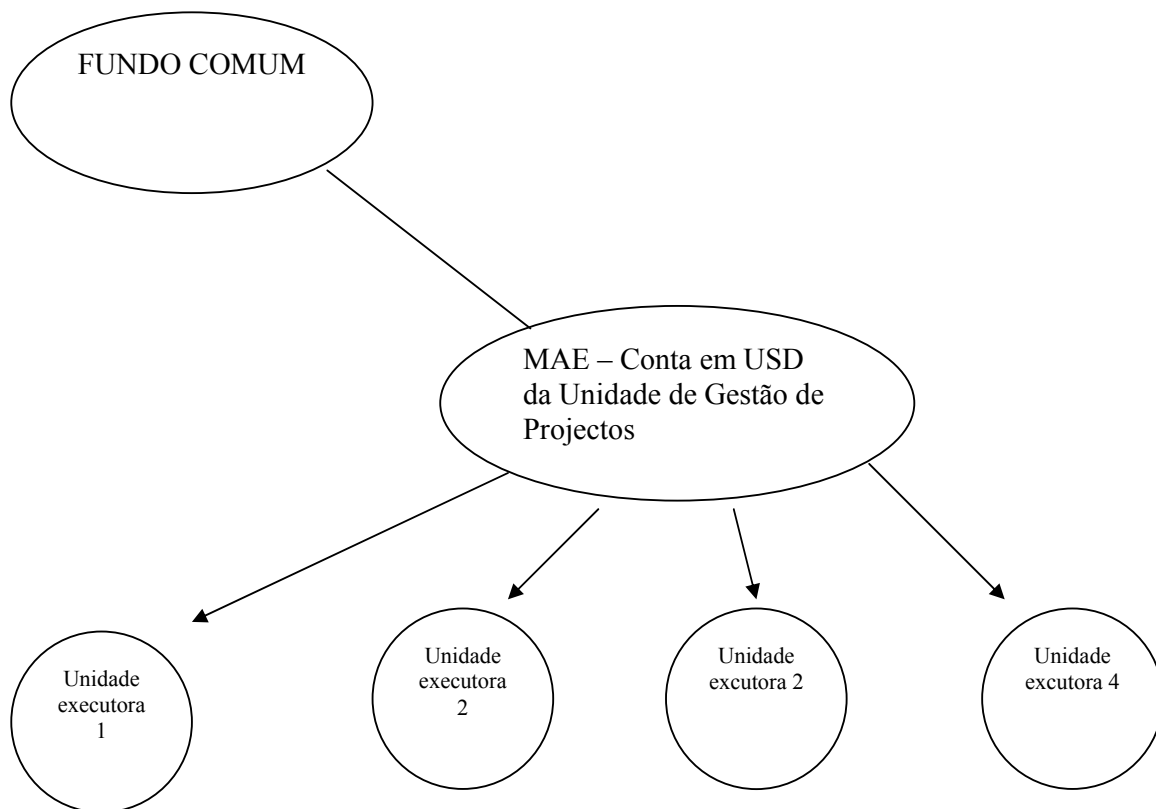


A selecção de todo o “staff” será feita pelo sistema de concurso público aberto, com regimes contratuais de 1 ano renováveis em função da avaliação positiva feita pela Direcção do MAE na base de Resultados Previstos nos contratos.

O Manual de Procedimentos Financeiros (MPF), será desenvolvido com apoio duma consultoria externa especializada que deverá entre outros estabelecer o seguinte:

- Regras detalhadas de orçamentação das actividades aprovadas;
- Formas de utilização dos fundos;
- Prestação de Contas da UGP e das Unidades Executoras;
- Registo e Contabilização;
- Regras de “Procurement”;
- Propôr sistema informático de gestão dos fundos;
- Desenhar os termos de referência (TORs) do “staff” a contratar para UGP, lançar respectivo concurso, entrevista e elaboração da proposta de avaliação;
- Formação do “staff” da UGP e das Unidades executoras do Sector;
- Relatórios financeiros e de “procurement”;
- Monitoria das actividades;
- Auditoria as contas.

O Fluxo de fundos será como se apresenta:



8.1 Proposta de mecanismo de Funcionamento do Fundo Comum

O Fundo comum a ser criado, irá funcionar com base nos princípios que foram aceites no estabelecimento do Fundo Comum da UTRESP.

Neste sentido, os fundos disponibilizados pelos signatários obedecerão aos seguintes procedimentos:

- Os fundos para o financiamento das actividades aprovadas e despesas qualificadas serão depositados numa conta única, mantida em USD num banco comercial a seleccionar;
- A conta única, será alimentada de acordo com o calendário previamente aprovado entre as partes, devendo a provisão dos fundos cobrir pelo menos três meses de actividade;

- Os depósitos na conta única do MAE serão feitos na moeda originária do financiador/doador e convertidos em USD ao câmbio da data da recepção dos fundos;
- O desembolso de fundos da conta única será feito para pagamento de despesas qualificadas;
- Prevê-se descentralização de fundos para as Unidades Executoras do MAE que demonstrem ter asseguradas as condições básicas de gestão de fundos, tal é o caso do SIFAP;
- O mecanismo de descentralização de fundos, será regulado no Manual de Procedimentos Financeiros.

Os Procedimentos a observar na manutenção e gestão da conta única deverão constar no Manual Procedimentos Financeiros a ser elaborado por uma empresa especializada de consultoria.

O Manual de Procedimentos Financeiros constituirá um anexo do MdE para o Fundo Comum do Sector, representando um documento dinâmico, aberto a desenvolvimentos adicionais sempre guiados a à luz das reformas em curso no sector público, em particular o SISTAFE.

9. IMPLEMENTAÇÃO DO PESAE: DIRECÇÃO, GESTÃO, EXECUÇÃO, MONITORIA E AVALIAÇÃO

- 9.1. A direcção política e a gestão estratégica do PESAE serão asseguradas pelo Ministro da Administração Estatal, coadjuvado pela Vice-Ministra e apoiado pelo Conselho Consultivo.
- 9.2. A gestão operacional e a coordenação das diversas intervenções serão realizadas pelo Secretário Permanente do Ministério, apoiado pela Direcção de Planificação e Desenvolvimento Institucional (DPDI) e pela Direcção de Administração e Finanças (DAF)/Unidade de Gestão do Projecto (UDG).
- 9.3. A execução dos programas, projectos e actividades que compõem o PESAE será da responsabilidade das unidades orgânicas do MAE, órgãos locais e instituições subordinadas ou tuteladas, conforme os casos. Estas estruturas reportam à DPDI para efeitos de acompanhamento e monitoria da execução física das actividades e à DAF/UGP para efeitos da execução financeira.
- 9.4. A monitoria global do PESAE será assegurada pela DPDI tendo como suporte:

- Relatórios trimestrais de execução elaborados pelas unidades orgânicas do MAE, órgãos locais e instituições subordinadas ou tuteladas envolvidas na execução;
- Reuniões periódicas de coordenação com as estruturas centrais e visitas de campo e reuniões de acompanhamento com as estruturas locais;
- Levantamentos e inquéritos específicos para alguns dos programas e projectos do PESAE.

Com base nestes elementos, e na informação financeira fornecida pela UGP/DAF, o Secretário Permanente apresentará Relatórios de Progresso ao Ministro da Administração Estatal e ao Conselho Coordenador.

9.5. O MAE prestará trimestralmente ao nível técnico e semestralmente ao nível de chefes de missões diplomáticas, uma informação aos parceiros de cooperação sobre o estado de desenvolvimento e a programação do PESAE.

9.6. O MAE realizará avaliações anuais do PESAE e reprogramações gerais das suas actividades que eventualmente se mostrem necessárias.

No final do 2º e 4º anos serão realizadas avaliações externas, das quais poderão resultar reajustamentos em termos de conteúdo, calendário ou custos do Plano. Estas avaliações serão realizadas por uma equipa/entidade externa ao MAE, que será contratada especificamente para esse fim.

9.7. No final do período do PESAE (2010) será elaborado um Relatório Final global da execução do Plano.

9.8. Ao longo do período de implementação do PESAE será necessário reforçar progressivamente a capacidade das unidades orgânicas nele envolvidas, quer a nível central quer local. Para esse efeito prevê-se o recrutamento de quadros e a contratação de assistência técnica especializada.

Este reforço de capacidade deverá ser gradual, iniciando-se pelas áreas de planificação, orçamentação e coordenação de acções e alargando-se depois às áreas de execução, gestão e monitoria do Plano.

10. ESTRATÉGIA DE DIVULGAÇÃO

Prevê-se que a implementação do PESAE tenha um impacto significativo em toda a Administração Pública quer a nível central quer local e, por essa via, na população em geral.

Assim, será necessário realizar uma campanha de divulgação do PESAE com o objectivo de dar a conhecer o Plano e a sua execução junto dos dirigentes e funcionários da Administração Pública e também dos cidadãos em geral.

Porém, o conteúdo da informação e a frequência, a intensidade e os meios utilizados para a sua divulgação deverão ser diferenciadas em função de diversos factores, dos quais são de salientar os seguintes:

- os destinatários da informação (dirigentes, funcionários ou público em geral);
- os organismos abrangidos (organismos da Administração Estatal ou organismos dos restantes sectores da Administração Pública);
- a fase de desenvolvimento do PESAE (antes, durante ou depois da execução das acções).

Assim, por exemplo:

- a divulgação poderá, em alguns casos, abranger a totalidade do conteúdo do PESAE, noutros casos apenas parte do Plano;
- a informação poderá ser transmitida antes de se iniciar uma determinada acção, durante a sua execução ou depois de esta estar terminada;
- os dirigentes dos organismos da Administração Estatal poderão ter uma informação abrangente e relativamente pormenorizada sobre o PESAE e sobre a sua execução, mas os funcionários em geral deverão ter uma informação mais genérica e sintética;
- o público poderá ter uma informação inicial sobre a existência e o conteúdo geral do Plano, mas deverá sobretudo ser informado sobre as acções já realizadas e os resultados concretos alcançados;
- nuns casos poderá ser utilizada informação escrita (folhetos, brochuras, cartazes, etc.), noutros poderá recorrer-se aos meios de comunicação social (jornais, rádio, televisão) ou ainda aos meios electrónicos (Internet, e-mail, CD-ROM);
- etc.

Dada a dimensão, complexidade e duração desta tarefa, prevê-se a elaboração de um plano pluri-anual para a campanha de divulgação, o qual deverá definir no mínimo os seguintes elementos:

- grupos-alvo da campanha
- objectivos para cada grupo-alvo
- conteúdos de informação
- meios de comunicação
- programa da campanha
- orçamento.

Este plano de campanha deverá ser elaborado imediatamente após a aprovação do PESAE.

11. ESTIMATIVA DE CUSTOS DO PESAE

O Quadro Lógico permite realizar uma primeira estimativa global por Componente, a qual será aprofundada, reformulada e consolidada nas fases posteriores de programação do PESAE.

Os valores que foi possível determinar com base nos resultados a atingir até 2010 são os seguintes (valores em milhões de USD):

- Componente 1..... 30
- Componente 2..... 30
- Componente 3..... 5

- Componente 4.....	75
- Componente 5.....	65
- Componente 6.....	5
<u>TOTAL.....</u>	<u>210</u>

Deste montante, cerca de 60% correspondem ao estudo e implementação de acções de estruturação e organização de serviços, à capacitação e formação de funcionários e ao apoio a campanhas de difusão e divulgação de informação na Administração Pública e junto dos cidadãos. Os restantes 40% correspondem a investimento em equipamentos e infra-estruturas do Sector da Administração Estatal.

12. GLOSSÁRIO

Para um melhor entendimento do presente documento, definem-se seguidamente os principais termos nele utilizados:

Missão do MAE: responsabilidade do Ministério na evolução, transformação e desenvolvimento da Administração Pública, em geral, e do Sector da Administração Estatal, em particular.

Linha de acção estratégica/Componente do Plano de Acção: linha de actuação orientada para a prossecução da visão estratégica do Sector da Administração Estatal e para a concretização dos objectivos estratégicos definidos para o PESAE.

Objectivo estratégico: meta que se pretende atingir no âmbito e no período do Plano e que se reflecte numa alteração qualitativa do Sector da Administração Estatal.

Objectivo específico (ou operacional): objectivo ou meta parcelar que contribui para a concretização de um objectivo estratégico.

Programa: conjunto estruturado de projectos e/ou actividades destinadas a concretizar um objectivo específico ou um objectivo estratégico.

Projecto: conjunto estruturado de actividades orientadas para a concretização de um determinado objectivo, para cuja execução é definido um prazo e são alocados os recursos necessários (humanos, materiais, financeiros). Um Projecto pode estar (ou não) integrado num Programa.

Actividade: conjunto organizado e ordenado de tarefas.

Gestão estratégica: função que visa assegurar a prossecução dos objectivos estratégicos do Plano e a manutenção da sua coerência global, tendo em atenção os condicionalismos internos e externos que surjam ao longo da sua execução.

Gestão operacional: função que visa assegurar o acompanhamento e monitoria da execução do Plano e a prossecução dos seus objectivos específicos.

Desconcentração: transferência de responsabilidades, poderes de decisão e meios dos órgãos centrais do Estado para os OLE, no respeito dos princípios da unidade, hierarquia e coordenação institucional.

Descentralização: transferência de responsabilidades, poderes de decisão e meios dos órgãos centrais e/ou locais do Estado para as Autarquias Locais, com respeito pela autonomia que lhes está atribuída por lei da Assembleia da República.

Maputo, Dezembro de 2005.