



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública
Curso de Licenciatura em Administração Pública
TRABALHO DE FIM DE CURSO

Papel da formação na melhoria de desempenho profissional dos recursos humanos da Administração Pública: o caso do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, 2011-2014

Autora: Dorothy Orlando Cosme
Supervisor: Dr. Tomás Heródoto Fuel
Presidente: Dr. João Mangachaia
Oponente: Dr. Gabriel Malipa

MAPUTO
2016

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Licencianda: Dorothy Orlando Cosme

Júri

O Presidente _____

O Supervisor _____

O Oponente _____

Maputo, Junho de 2016

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para obtenção de qualquer grau, e que constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei para a elaboração do mesmo.

A Licencianda

(Dorothy Orlando Cosme)

Maputo, Junho de 2016

EPÍGRAFE

“O trabalho real, a perícia aplicada, o valor acrescentado está no trabalho desenvolvido por equipa de profissionais”

(Michael Hammer)

DEDICATÓRIA

Ao meu saudoso tio, Cosme Albano Cosme pela incansável contribuição para a minha formação.

Aos meus pais, José Orlando Albano Cosme e Benjamina Ernesto Ngonda por me terem trazido à terra e pelo incentivo à minha formação.

Ao meu marido, Emídio Marrime, meu companheiro de todos os momentos e aos meus filhos: Emídio Marrime Júnior e Kaylane Marrime.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, pelo amor, força e coragem que nos proporcionou à concretização desta monografia.

Em segundo lugar, agradeço ao meu supervisor e professor Tomás Heródoto Fuel pela paciência e disponibilidade de tempo que teve ao orientar este trabalho. Este agradecimento prende-se também sempre com a sua boa disposição e responsabilidade que teve, e me permitiram ter na elaboração do respectivo trabalho.

O próximo agradecimento vai em geral aos docentes do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane pelos ensinamentos transmitidos durante a formação, que me tornaram uma verdadeira cidadã do mundo. Este agradecimento vai especialmente aos Doutores: Carlos Caixote, Euclides Rangel, Sónia Chone, António Machohe, Nobre Canhanga e Salvador Jeremias.

Os meus profundos agradecimentos vão também aos meus amigos e colegas do curso, nomeadamente ao dr. Valente Nhampalela, dr. Dickson António, dr^a Isaura Macuácuca, Vanda Chirinja, Anagrécia Canda, Rute Baloi, Lizete Mangaze, Marcelino Nhantumbo, Boavida Penicela, Fieira Diogo, Fathima Mufume, Sabina Nangomwa, Elisa Marrime, Sabina Orlando, Cármen Mazenga, Clotilde Uamusse, Claudio Monjane, Zinha Patrício, Célia Sarmento, Helena Chiziane, Márcia Rosa e Filipe de Castro Matuassa.

Por tudo e a todos, muito obrigado pelo apoio!

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 (Repartição da amostra por unidades orgânicas)	24
Gráfico 2 (Percepções dos funcionários do MICOA sobre adequação dos cursos com as suas necessidade profissionais)	31
Gráfico 3 (Percepções dos funcionários sobre a contribuição da formação para melhoria do seu desempenho)	32

RESUMO

O presente trabalho tem como título *Papel da formação na melhoria de desempenho dos recursos humanos da Administração Pública: o caso do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, 2011-2014*. O trabalho foi realizado no âmbito da culminação do curso de licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane e tem como objectivo analisar sobre o papel da formação dos recursos humanos na melhoria de desempenho dos funcionários do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental no período entre 2011-2014. Para o alcance deste objectivo, a pesquisa adoptou uma metodologia qualitativa e quantitativa com uso de métodos e técnicas que permitiram recolher e analisar os dados com vista alcançar os resultados expostos no trabalho. A análise e interpretação de dados baseou-se na teoria da burocracia que pressupõe para este caso de estudo, a profissionalização contínua dos funcionários e agentes da Administração Pública. Da análise de dados chegou-se a conclusão de que a formação de recursos humanos no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental não tem tido bons resultados no sentido de contribuir para a melhoria de desempenho dos seus funcionários, pois ela fica limitada a um acto pedagógico isolado em relação a certas decisões de gestão por parte dos funcionários. Esta limitação associa-se também a má planificação da formação que faz com que após este processo, os formados não sejam colocados em áreas que possam explorar as novas competências e habilidades adquiridas.

Palavras-chave: Administração Pública; Formação de Recursos Humanos e Desempenho Profissional.

SIGLAS E ACRÓNIMOS

DAF	Direcção de Administração e Finanças
DNAIA	Direcção Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental
DNGA	Direcção Nacional de Gestão Ambiental
DPE	Direcção de Planificação e Estudos
DRH	Direcção de Recursos Humanos
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IFAPA	Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
SIFAP	Sistema de Formação em Administração Pública

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA	i
EPÍGRAFE	ii
DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE GRÁFICOS	v
RESUMO	vi
SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	vii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	2
1.2. Problema da pesquisa.....	3
1.3. Hipóteses	5
1.4. Objectivos.....	6
1.4.1. Geral	6
1.4.2. Específicos:	6
1.5. Relevância e justificativa do estudo.....	6
CAPÍTULO II: QUADRO CONCEPTUAL	8
1. Administração Pública	8
2. Formação de recursos humanos	8
3. Desempenho profissional.....	9
CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA	11
1. Formação de recursos humanos como um processo.....	12
1.1. Técnicas para determinar as necessidades de formação de recursos humanos nas organizações	14
1.2. Métodos de formação de recursos humanos nas organizações	15
1.3. Tipos de formação de recursos humanos nas organizações	15
1.4. Objectivos da formação de recursos humanos nas organizações.....	17
1.5. Formação de recursos humanos <i>versus</i> melhoria de desempenho na função.....	17
CAPÍTULO IV: ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	19
1. Teoria da Burocracia de Max Weber.....	19
CAPÍTULO V: METODOLOGIA DO TRABALHO.....	21
1. Tipo de pesquisa	21

1.1. Método de abordagem	21
1.2. Método de procedimento	21
1.3. Técnica de recolha de dados	22
1.4. População e amostra da pesquisa	23
CAPÍTULO VI: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	24
1. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental	24
1.1.1. Visão, missão do MICOA.....	25
2. Resultados da pesquisa	26
2.1. Quadro legal e institucional da formação de recursos humanos da Administração Pública moçambicana.....	26
2.2. Critérios utilizados pelo MICOA para determinar a necessidade de formação dos seus funcionários	28
2.3. Adequação da formação oferecida aos funcionários do MICOA com as suas necessidades profissionais	29
2.4. Percepções dos funcionários do MICOA sobre a contribuição da formação na melhoria do seu desempenho	30
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	32
1. Conclusão	32
2. Recomendações	33
Referências bibliográficas	34

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como título *"Papel da formação na melhoria de desempenho dos recursos humanos da Administração Pública: o caso do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, 2011-2014"*. Para a sua realização partiu-se do pressuposto de que a formação de recursos humanos nas organizações origina um desempenho melhorado em contexto profissional.

Ao nível teórico, a formação tem sido considerada como uma aquisição sistemática de competências, normas, conceitos ou atitudes que origina um desempenho melhorado em contexto profissional e que em termos de gestão, constitui mais um meio ao dispor da organização para alcançar objectivos estratégicos e tornar consequente a mudança que lhe subjaz (LEVIEQUE, 2007).

Ao nível da literatura é comum o conceito de formação ser tratado também como sinónimo de treinamento quando se destina a alterar o comportamento dos empregados na direcção do alcance dos objectivos organizacionais. De acordo com CHIAVENATO (1997), quando considerado treinamento, a formação está relacionada com as actuais habilidades e capacidades exigidas pelo cargo. Sua orientação é ajudar os empregados a utilizar suas principais habilidades e capacidades para serem bem-sucedidos.

O trabalho foi estruturado em seis capítulos. O primeiro apresenta elementos iniciais da pesquisa, nomeadamente: o contexto do estudo, o problema que suscitou a pesquisa, objectivos e justificativa. O segundo apresenta o quadro conceptual e revisão da literatura metodologia e teoria de base, para além de uma profunda revisão bibliográfica que permitiu familiarizar a autora como o assunto abordado. A segunda e última parte, apresenta e discute os dados de campo, apresenta a conclusão e possíveis sugestões face aos problemas encontrados.

1.1. Antecedentes históricos

Com a proclamação da independência em 1975, Moçambique enfrentou problemas em termos de recursos humanos qualificados devido ao abandono do país pelos técnicos portugueses. Deste modo, como frisa LEVIEQUE (2007), neste período, a função dos recursos humanos ficou muito diluída, tendo ficado a cargo dos políticos do partido no poder para além de assegurar a contratação e pagamento dos salários aos colaboradores, garantir a aplicação escrupulosa dos regulamentos e normas revolucionárias vigentes na época do socialismo.

O responsável do sector dos recursos humanos encarregava-se também de organizar os colaboradores a participar nos eventos políticos tais como: comissões, reuniões de células de partido e de organizações de massas (idem).

Para responder à situação daquela altura e desenvolver uma administração pública eficaz e eficiente na prestação de serviços, o Governo da FRELIMO criou em 1977 a primeira instituição vocacionada à formação dos seus quadros a nível nacional. Referimo-nos concretamente ao *Centro de Formação de Quadros 1º de Maio*, criado pela Portaria n° 51/78, de 18 de Fevereiro¹ na Ka Tembe, arredor do capital do país.

Doravante, criou-se também em 1989, a *Escola de Estado e Direito*², cujo objectivo não era discriminatório ao do primeiro centro criado. Doravante, em 1994, criou-se ainda no âmbito de esforços do governo dotar os funcionários de competências para o exercício da função pública, o *Sistema de Formação em Administração Pública (SIFAP)*.

O SIFAP preconizava, na altura da sua criação, melhorar os níveis de instrução e capacidade profissional dos agentes do Estado e, promover o desenvolvimento de uma Administração Pública eficiente e eficaz no país.

Como o interesse de se projectar uma Administração Pública cada vez mais eficiente por parte do governo, foi uma preocupação de todos os tempos, no culminar da década de 90, o Instituto

¹ Publicada no Suplemento do Boletim da República da I Série, n° 21, de 18 de Fevereiro de 1978.

² Diploma Ministerial n° 43/89, de 24 de Maio. Publicado no Suplemento do Boletim da República da Série I n° 21, de 24 de Maio de 1989.

Médio em Administração Pública deu lugar ao *Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica* (IFAPA), procurando enquadrar neste processo também os agentes do Estado colocados para exercer funções nas autarquias locais.

Sabe-se que além das instituições de formação que temos vindo a referir, na primeira metade da década de 2000, foi criado o *Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)* em 2004 com vista a reforçar as capacidades dos funcionários do Estado que ocupam as funções de direcção de modo a melhorarem a sua liderança, formação académica e competências técnicas e profissionais em Administração Pública, no contexto da Estratégia Global da Reforma do Sector Público em voga desde 2001.

1.2. Problema da pesquisa

Para GOLDSTEIN e GESSNER (1988) citados por LEVIEQUE (2007) a formação profissional é uma aquisição sistemática de competências, normas, conceitos ou atitudes que originam um desempenho melhorado em contexto profissional. Ressaltando a importância da formação, estes autores enfatizam que ela constitui mais um meio ao dispor da organização para alcançar objectivos estratégicos e tornar consequente a mudança que lhe subjaz.

Por sua vez, LEVIEQUE (2007) encara a formação como uma acção intencional de fornecer os meios para possibilitar a aprendizagem. Na sua acepção, o autor acredita que a formação dos recursos humanos ocorre no dia-a-dia em todos os colaboradores e orienta as experiências de aprendizagem no sentido positivo e benéfico, suplementa e reforça com uma actividade planificada e coordenada afim de que estes possam desenvolver mais rapidamente os seus conhecimentos, atitudes e habilidades que beneficiarão a eles mesmos e a organização.

Sobre a formação de recursos humanos na Administração Pública moçambicana, AWORTWI (2010), defende que o país implementa programas de formação de recursos humanos desde a independência visando desenvolver os conhecimentos, as capacidades, as competências e atitudes científicas, técnicas e profissionais aos agentes do Estado. Por outro lado, o autor acredita que os programas de formação profissional implementados em Moçambique visam apresentar aos agentes do Estado a estrutura da função pública, seu modo de funcionamento, código de conduta e os procedimentos administrativos.

Dado a relevância da formação dos recursos humanos nas organizações, LEVIEQUE (2007) lembra que não basta, entretanto, formar o colaborador para o desempenho da sua função específica, descurando as condições favoráveis a real aplicação do que está sendo aprendido.

Apesar de Moçambique ter dado atenção à necessidade de formação dos funcionários do Estado logo nos primeiros anos que sucedem a proclamação da independência³, no período antes da implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público⁴ registava-se baixo nível de formação dos funcionários do Estado. Segundo este documento cuja implementação iniciou em 2001 com uma duração de dez anos, apenas 4% dos funcionários do Estado possuíam naquela altura o nível superior.

Para responder à problemática da baixa qualificação dos funcionários do Estado que exercem actividades a diferentes níveis, Moçambique implementa vários programas de formação no âmbito do Sistema de Formação em Administração Pública, Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica e Instituto Superior em Administração Pública. Estes programas e institutos foram criados pelo governo com o objectivo de permitirem o melhoramento do desempenho dos quadros do Estado, porém, algumas evidências empíricas ressaltam limitações nesse âmbito.

“(…), os programas adoptados são relevantes ao basearem-se nas competências quotidianas em administração, porém, a transmissão de competências ao pessoal para permitir o melhoramento da sua eficácia não é verdadeiramente materializada” (MONTEIRO, 2004:32).

Para além da problemática relativa aos programas de formação em Administração Pública como se acabou de afirmar, verifica-se também uma maior disparidade em termos do nível de formação entre os funcionários que exercem actividades nos órgãos centrais e locais do Estado, o que ainda dificulta a prestação de serviços com qualidade nas zonas rurais⁵. A comunicação social também tem vindo revelar as limitações na concretização deste objectivo, se não vejamos:

³ Referimo-nos ao primeiro centro de formação criado em 1977 na Ka Tembe, que ficou conhecido como *Centro de Formação de Quadros 1º de Maio*, criado pela Portaria nº 51/78, de 18 de Fevereiro.

⁴ CIRES. *Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011)*. Maputo: CIRES, 2001.

⁵ De acordo com *Estratégia Global da Reforma do Sector Público*, a maioria dos funcionários do Estado que possuem formação superior encontram-se na Cidade de Maputo.

"Funcionários e Agentes do Estado em diversos sectores da Função Pública não dominam as Tecnologias de Informação e Comunicação introduzidas nos programas de formação em Administração Pública destinados para facilitar o seu desempenho (...)"⁶.

É diante destes e outros problemas que revelam limitações dos programas de formação destinados aos funcionários do aparelho do Estado que o presente trabalho procura responder à questão: *Em que medida a formação de recursos humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental contribuiu para a melhoria do seu desempenho profissional durante o período 2011-2014?*

1.3. Hipóteses

H1: A formação de recursos humanos no MICOA contribuiu para a melhoria do desempenho profissional dos seus funcionários porque estes são formados com base nas necessidades profissionais da sua instituição.

H2: A formação de recursos humanos no MICOA fica limitada a um acto pedagógico isolado em relação a certas decisões de gestão por parte dos funcionários, o que limita por sua vez o melhoramento do desempenho dos funcionários formados.

⁶ Jornal NOTÍCIAS. Funcionários públicos sem domínio das TICs. 29 Out 2014.

1.4. Objectivos

1.4.1. Geral

O objectivo deste trabalho é de reflectir sobre o papel da formação dos recursos humanos na melhoria de desempenho dos funcionários no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental no período entre 2011-2014.

1.4.2. Específicos:

- Apresentar o quadro legal e institucional da formação de recursos humanos da Administração Pública moçambicana;
- Discutir os critérios utilizados pelo MICOA para determinar a necessidade de formação dos seus funcionários;
- Verificar a adequação da formação oferecida aos funcionários do MICOA com as suas necessidades profissionais;
- Aferir a contribuição da formação oferecida aos funcionários desta instituição na melhoria do seu desempenho.

1.5. Relevância e justificativa do estudo

A formação de recursos humanos constitui o principal factor para o desenvolvimento de competências de carácter geral e específico nas organizações. A escolha de um tema que reflecte sobre o papel da formação para a melhoria de desempenho dos funcionários na Administração Pública surge numa altura em que a preocupação central dos governos de todo o mundo, incluindo o moçambicano é a profissionalização e modernização do serviço público, o que é impossível sem a formação dos funcionários.

De ponto de vista científico é relevante falar da formação de recursos humanos na medida em que ela torna-se inevitável para orientar as experiências de aprendizagem num sentido positivo e benéfico, suplementar e reforçar com actividades planificadas e coordenadas a fim de que os colaboradores em todos os níveis da organização possam desenvolver mais rapidamente os seus conhecimentos, atitudes e habilidades que beneficiarão a eles mesmos e à organização.

Este estudo foi realizado no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental não por outras razões, porém, pela facilidade de acesso à informação pela pesquisadora, o que permitiu a recolha de dados relevantes para pesquisa que conduziu aos resultados nele apresentados.

Tendo sido escolhido esta instituição de direito público, o horizonte temporal delimitou-se a partir do ano em que termina a implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público, que no quadro dos seus objectivos incluía a formação de recursos humanos como condição para a modernização do aparelho do Estado. Outrossim, verificou-se que durante o mesmo período (2011-2014), uma parte dos funcionários deste ministério beneficiaram de cursos de longa e curta duração oferecidos no âmbito de formação dos recursos humanos do Estado, o que permitiu uma melhor análise do tema pesquisado. Por outro lado, considerou-se que este período é recente e pode oferecer informações mais actualizadas sobre o assunto de pesquisa.

CAPÍTULO II: QUADRO CONCEPTUAL

São três os principais conceitos desenvolvidos ao longo deste trabalho, nomeadamente: Administração Pública, formação de recursos humanos, e desempenho profissional. Para percebê-los melhor, foi feito um cruzamento entre diferentes autores com o objectivo de tirar as principais convergências e divergências nas abordagens.

1. Administração Pública

A Administração Pública é um conceito que carece de consenso na sua definição. MEIRELLES, 2002) define-a em sentido formal, material e operacional:

“(…), em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objectivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da colectividade. Administração Pública é, pois, todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades colectivas. A administração não pratica actos de governo; pratica, tão-somente, actos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo competências do órgão e de seus agentes” (MEIRELLES, 2002:63).

De acordo com CARVELHEDAS (1992), a Administração Pública é conjunto de actividades conduzidas pelo Estado e por outros organismos públicos que visam o emprego racional dos meios adequados à satisfação das necessidades colectivas.

As discussões em volta deste conceito revelam, entretanto, falta de uniformidade entre vários autores, contudo, nessas discussões sobrevive um aspecto fundamental que permite de qualquer forma compreender este conceito através da sua finalidade (a satisfação das necessidades).

2. Formação de recursos humanos

De acordo com CARVALHO (2001) a formação de recursos humanos é uma forma de educação voltada para o trabalho, uma vez que seu objectivo central é preparar o pessoal para o desempenho eficiente de uma determinada tarefa que lhe é confiada.

Por sua vez, GOLDSTEIN e GESSNER (1988) citados por LEVIEQUE (2007) referem que a formação profissional é uma aquisição sistemática de competências, normas, conceitos ou atitudes que originam um desempenho melhorado em contexto profissional. Já para

BERNARDES (2008), a formação aborda conhecimentos e técnicas para levar a cabo determinadas tarefas específicas

Os diferentes conceitos de formação na literatura sobre gestão de recursos humanos tendem mostrar que a formação deve ser um exercício contínuo nas organizações e em termos da sua finalidade deve procurar melhorar o desempenho dos recursos humanos.

3. Desempenho profissional

Para CHIAVENATO (1997), o desempenho pode ser definido como sendo consequência do estado motivacional e do esforço individual para realizar a tarefa e atingir os objectivos da organização.

Pelo seu turno, CAMPELS (1990), conceitua desempenho como um comportamento ou acção relevante para os objectivos da organização, e que pode ser mensurado em termos de níveis ou margens de contribuição com esses objectivos.

O desempenho, a partir das definições apresentadas pelos diversos autores, refere-se na nossa opinião ao esforço que o funcionário empreende em direcção ao alcance dos objectivos previamente fixados. Portanto, o desempenho só é mensurável a partir de certos objectivos que se pretende alcançar na organização.

Na Administração Pública moçambicana, utiliza-se para avaliação de desempenho, o SIGEDAP⁷ que tem como objectivos:

- a) Avaliar o desempenho individual dos funcionários e agentes do Estado, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos;
- b) Melhorar o desempenho individual e a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública;
- c) Elevar o comprometimento e o desenvolvimento das competências dos funcionários e agentes do Estado;
- d) Contribuir para o desenvolvimento da Administração Pública e para a profissionalização dos funcionários e agentes do Estado;

⁷ Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública, aprovado pelo Decreto nº 55/2009, de 12 de Outubro.

- e) Reconhecer e distinguir os funcionários e agentes do Estado pelo desempenho e mérito demonstrados na execução das suas actividades;
- f) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos funcionários e agentes do Estado;
- g) Permitir a tomada de decisões relativas a nomeação, promoção, mobilidade, renovação de contratos, premiações, distinções e punições de acordo com a competência e o mérito demonstrados;
- h) Fortalecer as competências de liderança e de gestão.

O SIGEDAP é utilizado para avaliar vários elementos no exercício das funções dos funcionários e agentes do Estado. Para este trabalho, importa mencionar apenas a avaliação do aproveitamento em programas de formação e das competências reveladas após formação.

CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA

Na gestão de recursos humanos, as preocupações actuais como defende AWORTWI (2007), frequentemente englobam as mudanças aos sistemas através dos quais os funcionários públicos são recrutados, formados, avaliados, promovidos, disciplinados e declarados como supérfluos.

Para uma melhor compreensão da formação de recursos humanos, importa apresentar uma definição que se enquadra na abordagem que vamos desenvolver, uma vez sabido que vários são autores que versam sobre esta matéria. Alguns autores enfatizam o termo formação, outros o termo capacitação e outros ainda o termo treinamento para designar o mesmo assunto.

De acordo com GOLDSTEIN e GESSNER (1998), entendem por formação, uma aquisição sistemática de competências, normas, conceitos ou atitudes que origina um desempenho melhorado em contexto profissional. Estes autores, defendem ainda que em termos de gestão, a formação constitui mais um meio ao dispor da organização para alcançar objectivos estratégicos e tornar conseqüente a mudança que lhe subjaz.

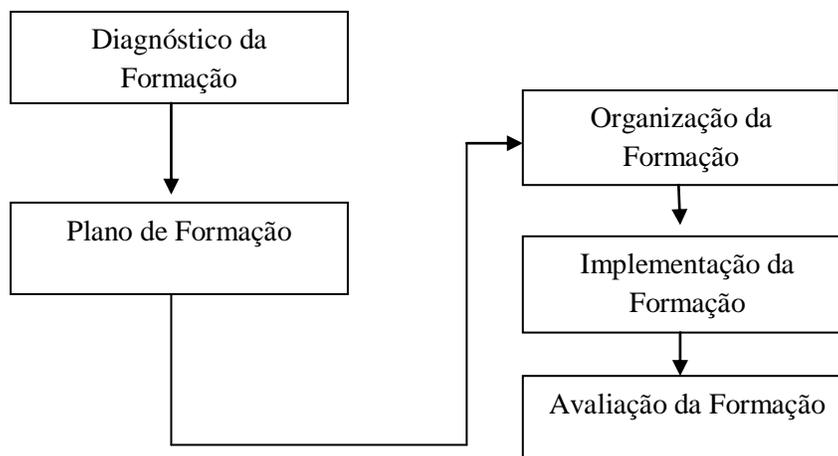
Como se acabou de afirmar, a formação é tratada por outros autores como treinamento de recursos humanos. Nessa lógica, CHIAVENATO (2001), define treinamento como um processo sistemático de alterar o comportamento dos empregados na direcção do alcance dos objectivos organizacionais. O autor avança ainda que o treinamento está relacionado com as actuais habilidades e capacidades exigidas pelo cargo. Sua orientação é ajudar os empregados a utilizar suas principais habilidades e capacidades para serem bem-sucedidos.

Num outro desenvolvimento, CHIAVENATO (1999), mostra por sua vez que a organização não só deve procurar a capacitação como também precisa estar atento às várias formas de capacitação existentes por forma a garantir, por exemplo, a rotação de cargos (expande as habilidades das pessoas, conhecimentos e capacitação), posições de assessoria (permite que uma pessoa trabalhe sob a supervisão do gerente), treinamento na prática.

1. Formação de recursos humanos como um processo

Numa outra visão, LEVIEQUE (2007) considera formação com um ciclo e chama atenção ao facto de se pretender formar o colaborador para o desempenho da sua função específica, descurando as condições favoráveis à real aplicação do que está sendo aprendido. O autor defende também que a participação do colaborador em acções ou programas de formação pode não garantir a sua qualificação.

Alguns autores como LEVIEQUE (2007) e CHIAVENATO (1999) defendem que a formação cobre sequência programada de eventos que podem ser visualizados como um processo contínuo com certas limitações e vantagens. Na aceção do primeiro autor, do ponto de vista funcional o processo de formação não tem início nem fim, mas sim, um ciclo cuja avaliação o regula devidamente. As principais fases do processo de formação de recursos humanos nas organizações são apresentadas na figura que se segue:



FONTE: LEVIEQUE (2007)

Com esta figura, o autor pretende demonstrar que a formação cobre sequencia programada de eventos e que, como qualquer actividade, tem cinco fases, nomeadamente: fase de diagnostico, de plano de formação, de organização, de implementação e de avaliação onde cada uma destas fases comporta actividades especificas.

Ao explicar o ciclo da formação, tal como o autor anterior, CHIAVENATO (1997) também identifica quatro fases, nomeadamente:

i) ***Levantamento das necessidades de treinamento***

Esta é a etapa do diagnóstico das necessidades e dos problemas de treinamento. Portanto, constitui o diagnóstico preliminar do que deve ser feito através do treinamento.

ii) ***Programação do treinamento para atender às necessidades***

Feito o diagnóstico segue-se a terapêutica, ou seja, a escolha e prescrição dos meios de tratamento para sanar as necessidades e carência indicadas ou percebidas.

Programação da formação	
1. O que deve ser ensinado	1.Conteúdo do treinamento
2. Quem deve aprender	2.Treinados
3. Como se deve ensinar	3.Método
4. Quem deve ensinar	4.Treinador ou instrutor
5. Onde deve ser ensinado	5.Local de treinamento
6. Quando deve ser ensinado	6.Época ou periodicidade

iii) ***Implementação e execução dos programas de treinamento***

Esta constitui o terceiro passo do processo cíclico do treinamento. Refere-se à aplicação da terapêutica planeada. Em outras palavras, significa a execução da programação do treinamento nas pessoas ou áreas que apresentam sinais de necessidade de treinamento.

iv) ***Avaliação dos resultados do treinamento***

Esta é a etapa final do processo. Serve para verificar se os sintomas desapareceram ou se ainda persistem. Ou seja, se o diagnóstico, a terapêutica e a sua aplicação foram bem-sucedidos ou se algum deles falhou.

CÂMARA, *et al* (2006) apresentam mais fases do processo de formação, contrariamente dos outros autores apresentados neste trabalho. Para estes últimos, o ciclo de formação deve-se assentar em cinco fases distintas: (a) diagnóstico de necessidades, com o objectivo de validar quais as necessidades de formação; (b) concepção, criar e planear a acção de formação (definir a forma como vai decorrer a acção); (c) acção de formação, esta é fase onde é aplicada a concepção anterior; (d) pré-avaliação, passado algum tempo da realização da acção deverá ser efectuada uma pré-avaliação dos resultados, averiguar se os objectivos antecipadamente definidos foram atingidos ou não; (e) *follow-up* e acompanhamento, o objectivo desta fase é

garantir que os conhecimentos adquiridos estão a ser aplicados no dia-a-dia; e (f) avaliação, com base nos critérios estabelecidos na diagnóstico de necessidades, avaliar os resultados obtidos durante todo o processo formativo.

1.1. Técnicas para determinar as necessidades de formação de recursos humanos nas organizações

Existem duas técnicas para determinar as necessidades de formação de recursos humanos nas organizações de acordo com LEVIEQUE (2007) e, são a seguir descritas:

i) Entrevistas pessoal e do grupo

Esta baseia-se na dedução, através de conversas com os entrevistados, das acções de formação a empreender ou seja, na permissão para que os colaboradores, individualmente ou em grupo, falem sobre o seu próprio trabalho e as suas aspirações.

ii) Análise do conteúdo do trabalho desenvolvido

Diferente da primeira técnica, esta baseia-se na comparação entre o idealmente deveria ser desenvolvido e o modo como efectivamente é realizado. O resultado desta comparação deverá ser analisado conjuntamente pelas chefias directas, gestores e estrutura de formação para que as necessidades identificadas sejam efectivamente importantes. Esta técnica baseia-se em quatro meios, a seguir:

- a) *Questionário*, que consiste no envio deste a todos os colaboradores potencialmente carecidos de formação.
- b) *Avaliação de desempenho*, constitui o principal meio para proporcionar indicações úteis acerca das necessidades de formação do colaborador avaliado.
- c) *Testes*, são considerados como o meio mais rápido para determinar se um colaborador está capacitado a desenvolver, no momento, um trabalho específico. Os resultados dos testes não serão tão evidentes quando estiverem em jogo não apenas capacidades, mas também atitudes.
- d) *Observação da execução de trabalho*, é o meio que permite identificar necessidades ao nível dos métodos de trabalho e grau de aproveitamento das ferramentas ou meios de produção utilizados.

1.2. Métodos de formação de recursos humanos nas organizações

Ao contrário do que acontece para determinar as necessidades da formação de recursos humanos nas organizações, existem também técnicas para transmitir as mensagens e os conteúdos da formação nas organizações. Na linha de GOMES, *et al* (2008), os métodos de formação classificam-se em três tipos, a saber:

- i) *O método do conteúdo*, que consiste em transmitir conhecimentos ou informações, por meio de técnicas expositivas como a transmissão oral, filmes, leituras e conferências.
- ii) *O método do processo*, que objectiva a mudança de atitudes e o desenvolvimento das capacidades interpessoais, através de dinâmicas de grupo, *role-playing* e jogos de gestão.
- iii) *O método misto*, que objectiva não só a transmissão de conhecimentos, mas também, a mudança de atitudes, utilizando como técnicas a formação *on-the-job* ou rotação de funções.

Como se pode ver, existem várias técnicas para transmissão de conhecimentos e atitudes dos funcionários no contexto da formação. Deste modo, o uso de cada uma delas pode depender das necessidades da organização ou dos problemas identificados na fase do diagnóstico. Para todo o caso, o método misto é importante por objectivar, tanto a transmissão de conhecimentos, como também a mudança de atitudes nos colaboradores.

1.3. Tipos de formação de recursos humanos nas organizações

A formação enquanto um instrumento utilizado para o desenvolvimento das pessoas no local de trabalho, pode ter um impacto significativo como defendem CAIXOTE e MONJANE (2014), quando ela estiver alinhada às tarefas que o colaborador executa, permitindo desta forma melhorias no seu desempenho.

Vários são os tipos de formação que ocorrem nas organizações. Apoiando-se em LEVIEQUE (2007), podemos considerar três tipos de formação: cultural, estratégica e formação para o desenvolvimento.

1.3.1. Formação cultural

Esta formação privilegia as componentes de aprendizagem que são facilitadoras de saber ser e saber estar dentro da organização, em conformidade com a cultura organizacional, valores e princípios de actuação. Desta fazem parte das principais acções de formação os cursos de sensibilização à qualidade, atendimento ao cliente, etc.

1.3.2. Formação estratégica

A formação estratégica privilegia as componentes de aprendizagem necessárias para atingir os objectivos estratégicos definidos a curto ou médio prazo. As principais acções de formação para esta área são: cursos de gestão de projectos e técnicas de venda.

1.3.3. Formação para o desenvolvimento

Diferente dos primeiros dois tipos que descrevemos, esta formação privilegia a componente aprendizagem que potencia o desenvolvimento pessoal e evolução na carreira. Fazem parte das acções desenvolvidas neste tipo de formação: formação em gestão, liderança e negociação. De modo geral, este tipo de formação é que se aproxima na abordagem que aplicamos neste trabalho uma vez que esta procura potenciar o desempenho dos seus participantes.

Para além dos tipos descritos, CAIXOTE e MONJANE (2014) acrescenta outros, dos quais importa citar a formação orientada para acção e formação contínua. O primeiro tipo de formação, dá ênfase na acção formativa que faz acontecer as coisas, transforma as pessoas em proactivas, assegura, uma vez formados, que os colaboradores possam fazer melhor do que vinham fazendo até agora, ou que sejam capazes de fazer coisas que não seriam capazes de fazer antes que fossem submetidos à acção formativa.

Pelo seu turno, a formação contínua consiste na compreensão de que a formação é um processo contínuo de aprendizagem e uma política contínua necessários e vitais para o desenvolvimento profissional dos recursos humanos.

1.4. Objectivos da formação de recursos humanos nas organizações

Há uma ideia segundo a qual a formação de recursos humanos assume uma importância cada vez mais maior no desenvolvimento de estratégias organizacionais ao mesmo tempo que responde às necessidades de desenvolvimento de pessoas (CAIXOTE e MONJANE, 2014). Estes autores aludem que desta ideia, fica mais ou menos claro que, é através da formação que os recursos humanos aprendem novas modalidades de acção prática, o que lhes permitirá exercer uma acção eficaz numa determinada situação ou problema concreto.

Para ARMSTRONG (1996), o objectivo da formação de recursos humanos é de ajudar a organização alcançar os seus objectivos globais, adicionando valor acrescentado aos seus principais recursos que são as pessoas que trabalham nela.

De forma mais detalhada, CAIXOTE e MONJANE (2014) identificam quatro objectivos da formação de recursos humanos nas organizações, a saber:

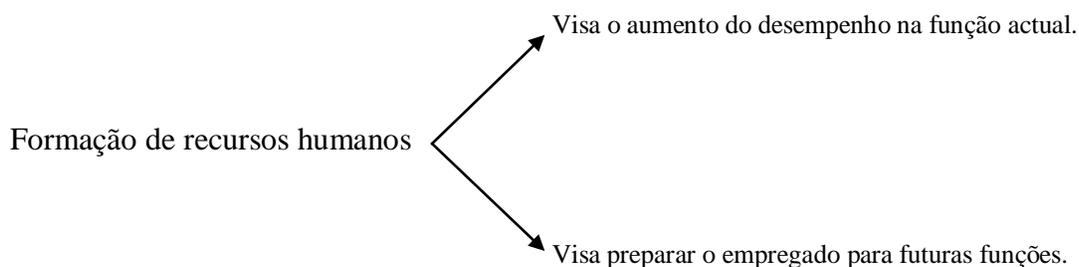
- i) Desenvolver as capacidades profissionais dos colaboradores para que possam contribuir mais eficazmente para os negócios da empresa, a curto prazo.
- ii) Desenvolver nos colaboradores comportamentos e atitudes que lhes permitam ter maior eficiência, eficácia e satisfação profissional no exercício das suas actuais funções, a curto e médio prazo.
- iii) Facilitar e proporcionar a aquisição de conhecimentos e habilidades necessários ao desenvolvimento de carreiras e cargos dos colaboradores, previstos a atingir a médio e longo prazo dentro do quadro de pessoal da organização.
- iv) Possibilitar aos colaboradores o seu próprio desenvolvimento humano como pessoas, garantindo-lhes o bem-estar, a auto-estima e saúde, no local de trabalho e fora dele.

1.5. Formação de recursos humanos *versus* melhoria de desempenho na função

A maioria dos autores que se debruçam sobre formação de recursos humanos mostram existir uma relação entre esta e o aumento do desempenho na função, para além de que constitui uma preparação dos recursos humanos para as futuras funções.

“A formação de recursos humanos é uma forma de educação voltada para o trabalho, uma vez que seu objectivo central é preparar o pessoal para o desempenho eficiente de uma determinada tarefa que lhe é confiada” (CARVALHO, 2001, p. 36).

Existem, entretanto, varias definições de desempenho no trabalho (função) mas, o nosso trabalho aproxima-se a dada por CHIAVENATO (1997), segundo a qual desempenho é o esforço individual para realizar a tarefa e atingir os objectivos da organização.



Fonte: Adaptado de ALBUQUERQUE (2002)

Este esquema não traz nenhuma novidade sobre o que tantos outros autores defendem sobre o papel da formação de recursos humanos nas organizações. Aliás, como se pode observar neste esquema, se for bem sucedida, a formação pode proporcionar aos recursos humanos o aumento (melhoria) do seu desempenho nas funções que exercem. É dentro deste prisma que este trabalho preocupa-se pela análise da contribuição da formação oferecida aos funcionários do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental para a melhoria do seu desempenho nas funções que exercem.

CAPÍTULO IV: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Teoria da Burocracia de Max Weber

A burocracia segundo WEBER (1999), é um tipo ideal que se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir carácter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Opcit este modelo pressupõe carácter legal das normas e regulamentos, carácter formal das comunicações, carácter racional e divisão de trabalho, impessoalidade das relações, hierarquia e autoridade, rotinas e procedimentos, competência técnica e meritocracia, profissionalização dos participantes, previsibilidade de funcionamento.

De acordo com o seu defensor, certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das actividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa. Para CURRAL e CHAMBEL (1998) esta teoria assenta-se nos seguintes pressupostos:

- Hierarquia de funções – cada função é controlada por uma outra de nível superior. A autoridade de cada nível é delimitada por regras formais e as funções de nível superior são ocupadas aqueles que possuem maior competência.
- Sistema previamente definido de regras e procedimentos que regulam o comportamento dos empregados – este sistema serve para standardizar operações e decisões, para integrar aprendizagens passadas e para assegurar a igualdade de tratamento entre empregados.
- Formalismo e impessoalidade – relações pessoais interferem com a racionalidade, pelo que decisões que não estejam relacionadas com a performance devem ser eliminadas.
- Contratação e promoção é feita com base na competência técnica e no desempenho – deste modo é legitimada a autoridade e garantindo que os mais competentes permaneçam na organização.
- Especialização do trabalho e especificação de responsabilidades – o trabalho é dividido por áreas de competência. São definidas as obrigações inerentes a cada função, a autoridade necessária para a desempenhar e os meios coercivos que permitam o exercício dessa autoridade.

A utilização desta teoria para interpretar os dados desta pesquisa deve-se ao facto de considerar que o desempenho de uma organização estar relacionado em parte, com a profissionalização dos seus membros. Assim, esta teoria torna-se relevante na reflexão que a pesquisa pretende trazer sobre o papel da formação dos recursos humanos na melhoria do desempenho do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

CAPÍTULO V: METODOLOGIA DO TRABALHO

1. Tipo de pesquisa

Para a realização dos objectivos traçados para pesquisa, o presente trabalho baseou-se numa *metodologia qualitativa e quantitativa*. Numa pesquisa do tipo qualitativa, a interpretação dos fenómenos e a atribuição de significados são essenciais e não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas ao passo que na pesquisa quantitativa recorre-se a uma análise estatística dos dados (GIL, 1999).

1.1. Método de abordagem

Para abordagem deste estudo, recorreu-se ao *método hipotético-dedutivo*. Segundo MARCONI e LAKATOS (2008), este método inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipótese e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese.

Estas autoras frisam que este método considera a hipótese levantada utópica, porém terá de ser submetida a verificação para a sua validação ou não. É dentro deste prisma que ao longo da nossa pesquisa, a atenção estará virada à verificação das hipóteses levantadas na pesquisa exploratória com base na discussão dos dados de campo.

1.2. Método de procedimento

Para se proceder com esta pesquisa recorreu-se ao *estudo de caso*, que segundo GIL (1999), permite maior interpretação do problema e parte de princípio de que o estudo de caso pode ser considerado representativo de muitos outros casos semelhantes. Portanto, é estudo de caso porque analisou o papel da formação de recursos humanos num caso específico que o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

1.3. Técnica de recolha de dados

1.3.1. Pesquisa bibliográfica

Na pesquisa bibliográfica, fez-se uma revisão da literatura que versa sobre assunto como monografias, revistas, jornais, etc. Segundo MARCONI & LAKATOS (2008), a pesquisa bibliográfica utiliza materiais escritos. Neste trabalho, consistiu na leitura e interpretação de diversos livros e artigos escritos sobre a formação de recursos humanos com vista a familiar a pesquisadora com o assunto pesquisado.

1.3.2. Pesquisa documental

A pesquisa documental consistiu no levantamento, leitura e interpretação de documentos relevantes publicados pela instituição em relação ao tema estudado. Tratou-se da Estratégia Global da Reforma do Sector, anuários estatísticos sobre funcionários do Estado, assim como outros documentos sobre o quadro de pessoal do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

1.3.3. Entrevistas

Outra técnica de recolha de dados para esta pesquisa foi as entrevistas semi-estruturadas que segundo MARTINS e LINTZ (2000), o pesquisador procura obter informações, dados relevantes por meio de conversação objectiva.

A opção por esta técnica deveu-se ao facto de ela dar uma possibilidade de abertura entre os intervenientes no diálogo, isto é, entre a pesquisadora e os gestores de recursos humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental. Nesta fase foi entrevistada uma pessoa, que é responsável pela Direcção de Recursos Humanos do MICOA.

1.3.4. Inquérito

Para QUIVY & CAMPENHOUDT (2003) o inquérito consiste em colocar a um conjunto de entrevistados uma série de perguntas abertas relativas à sua situação social, profissional ou familiar, às suas opiniões, à sua atitude em relação a opções ou as questões humanas e sociais, etc.

Dado a complexidade deste tema, administrou-se um inquérito aos funcionários formados durante o período em estudo como forma de complementar a informação que foi conseguida pela entrevista, com enfoque sobre as opiniões dos funcionários sobre a contribuição da formação

para melhoria do seu desempenho. Para tal, foram inquiridos 12 funcionários dum universo de 18 formados durante o período em análise.

1.4. População e amostra da pesquisa

Segundo os dados constantes dos relatórios da Direcção de Recursos Humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, este órgão forneceu formação no contexto das reformas introduzidas tendentes a melhorar o desempenho dos funcionários do aparelho do Estado durante os anos 2011 a 2014, um **universo de 18 funcionários** afectos em diferentes unidades orgânicas do ministério e nas instituições tuteladas. Alguns destes funcionários já terminaram e alguns estão na fase de culminação dos seus estudos. Deste universo foi escolhida uma **amostra constituída por 12 funcionários**, equivalente a 66,6%. A amostra pelos sectores de trabalho foi seleccionado segundo o critério de escolha aleatória simples. Este critério consiste em que cada elemento da população tenha uma chance determinada de ser seleccionado. De acordo com VERGARA (2000), em geral atribui-se a cada elemento da população um número e depois faz-se a selecção aleatoriamente. A tabela que segue ilustra a distribuição e a situação dos inquiridos em relação à sua formação:

Nome do funcionário	Sector de trabalho	Nível de ingresso	Situação actual	Autorização da formação
Issufo Juma	DRH	Médio-Geral	Licenciatura	Autorizado
Dulce Macamo	DAF	Médio Profissional	Licenciatura	Autorizada
Alberto Sebastião	DNGA	Médio	A frequentar licenciatura	Não esperou autorização
Aldina Mungói	DRH	Básico	Médio Profissional	Autorizada
Carlos Tembe	DNAIA	Básico	Licenciatura	Não esperou autorização
José Massango	DAF	Médio-Geral	Licenciatura	Autorizado
Cátia Eliseu	DPE	Médio Profissional	A frequentar licenciatura	Autorizado
Josefina Assane	DRH	Médio Profissional	A frequentar licenciatura	Autorizada
Cartília Meneses	DNGA	Básico	Médio Profissional	Autorizada
Paulo Guimarães	DRH	Médio	Licenciatura	Autorizado
Sandra Marrengula	DNAIA	Médio Profissional	Licenciatura	Não esperou autorização
Albino Francisco	DAF	Médio Profissional	Licenciatura	Autorizado

CAPÍTULO VI: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Este capítulo apresenta o estudo de caso, o seu quadro legal, missão e visão. Mais para diante, é de forma superficial descrita a Direcção de Recursos Humanos⁸ do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (nosso estudo de caso) e as suas atribuições do domínio de formação de recursos humanos em exercício. De seguida apresenta a discussão de dados e os principais resultados.

1. Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental



Criado pelo Diploma Presidencial nº. 2/94, de 21 de Dezembro, o *Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental* (MICOA) é o órgão central do aparelho de Estado que de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Conselho de Ministros, dirige a execução da política do ambiente, coordena, acessora, controla e incentiva uma correcta planificação e utilização dos recursos naturais do país (art. 1).

⁸ Abordando o papel da formação para melhoria de desempenho dos recursos humanos, tornou-se imprescindível fazer breve apresentação desta direcção, sendo ela que implementa a política de formação de recursos humanos neste ministério.

1.1.1. Visão, missão do MICOA

Missão

- ✓ Dirigir a execução da política do ambiente, coordenar, assessorar, controlar e incentivar uma correcta planificação e utilização dos recursos naturais do país.

Visão

- ✓ Liderar a introdução de uma cultura de sustentabilidade no processo de tomada de decisões em matéria de gestão e uso dos recursos naturais para a promoção de um ambiente saudável, no alcance de uma elevada qualidade de vida e um desenvolvimento equilibrado.

Estruturalmente, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental é constituído por várias unidades orgânicas que actuam conjuntamente para o alcance dos objectivos desta instituição. Dado o seu papel e relação com o assunto levantado neste trabalho é importante fazer uma breve descrição, de dentre outras unidades deste ministério, a Direcção de Recursos Humanos, a qual é responsável por:

- a) Planificar, coordenar e assegurar a selecção, gestão e *formação dos funcionários do ministério*, bem como a contratação de trabalhadores nacionais e estrangeiros, de acordo com o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e demais legislação aplicável.
- b) Coordenar e globalizar os processos de formulação e de execução de políticas e estratégias de *desenvolvimento de recursos humanos*.
- c) Elaborar e fazer aprovar o quadro de pessoal, os qualificadores profissionais específicos e as normas de avaliação de desempenho dos funcionários e contratados do ministério.
- d) Coordenar e controlar as acções de assistência social aos funcionários do ministério (Resolução nº. 16/2009, de 5 de Agosto, art. 12).

As atribuições da Direcção de Recursos Humanos deste ministério aludidas pelas alíneas a) e b) do artigo anteriormente citado permitem constatar que a formação de recursos humanos em exercício é uma das políticas da instituição em estudo.

De acordo com o Diploma Ministerial nº. 143/2006, de 6 de Setembro⁹ a formação de recursos humanos no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental deve ser vista no sentido positivo, pelo que:

"A formação destina-se a proporcionar melhor preparação dos funcionários do MICOA para o exercício das funções que lhes são ou venham a ser incumbidas e realiza-se nos termos previstos no processo de implementação do plano de formação do sector para a elevação das capacidades técnico-científicas e/ou profissionais destes permitindo assim um melhor desempenho das funções ou actividades de maior complexidade no contexto das atribuições do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental" (art. 3).

Portanto, este diploma legal volta a fundamentar o papel da formação de recursos humanos como uma das políticas que as organizações e particularmente, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental deve implementar para melhorar o desempenho dos seus colaboradores.

2. Resultados da pesquisa

2.1. Quadro legal e institucional da formação de recursos humanos da Administração Pública moçambicana

A formação de recursos humanos em exercício na Administração Pública moçambicana é matéria prevista no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (Lei nº. 14/2009, de 17 de Março) e regulamentada pelo Decreto nº. 62/2009, de 8 de Setembro¹⁰ e pela legislação específica de cada sector.

No disposto na Lei do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, a promoção da formação aos recursos humanos em exercício é um dever dos dirigentes do Estado: *"Promover a formação contínua dos funcionários seus subordinados de modo a contribuir para a auto-realização e garantir uma melhoria constante da prestação de serviços" (art. 41:2, d).*

⁹ Regulamento sobre formação e critérios para atribuição de bolsas de estudo no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

¹⁰ Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

Nesta mesma norma, a formação aparece como um direito geral dos funcionários e agentes do Estado, nos seguintes termos: "*Participar nos cursos de formação profissional e de elevação da sua qualificação*" (art. 42:1, i). O art. 60 desta lei prevê também que a formação seja, portanto, um processo importante através do qual os funcionários e agentes do Estado devem aperfeiçoar as suas qualidades técnico-profissionais e que a frequência de cursos aos funcionários ou agentes previamente seleccionados seja obrigatória.

Olhando especificamente ao nosso estudo de caso (Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental), a formação de recursos humanos é regulada pelo Diploma Ministerial nº. 143/2006, de 6 de Setembro, para o qual:

"A formação destina-se a proporcionar melhor preparação dos funcionários do MICOA para o exercício das funções que lhes são ou venham a ser incumbidas e realiza-se nos termos previstos no processo de implementação do plano de formação do sector para a elevação das capacidades técnico-científicas e/ou profissionais destes permitindo assim um melhor desempenho das funções ou actividades de maior complexidade no contexto das atribuições do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental" (art. 3).

Portanto, é na sequência de cumprimento destes e outros objectivos que para a concretização do dever da promoção de formação aos recursos humanos do aparelho do Estado, o governo de Moçambique criou institutos de formação em Administração Pública.

A criação do SIFAP em 1994 para proporcionar uma formação de nível médio em Administração Pública aos agentes do Estado; do ISAP em 2004 com objectivo de reforçar as capacidades dos funcionários do Estado que ocupam as funções de direcção de modo a melhorarem a sua liderança, formação académica e competências técnicas e profissionais em Administração Pública, e bem como do IFAPA em 1998 por forma a enquadrar no processo formativo os funcionários e agentes do Estado colocados para exercer funções nas autarquias locais, testemunham o que dissemos inicialmente.

Para além destes institutos criados pelo governo, existem em Moçambique muitas universidades e outras instituições de ensino público ou privado que oferecem cursos ligados à administração pública ou áreas afim, o que permite concluir que neste país existem condições mínimas para formação e capacitação dos recursos humanos do aparelho do Estado, apesar de que estes institutos na sua maioria tenham apenas delegações nas capitais provinciais, o que constitui por

sua vez um constrangimento para os funcionários e agentes do Estado colocados fora desses locais.

2.2. Critérios utilizados pelo MICOA para determinar a necessidade de formação dos seus funcionários

A formação dos recursos humanos da Administração Pública como qualquer outra actividade que nela ocorre é regulada por certas normas. Não fugindo deste princípio, no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental existem critérios para identificar os funcionários que possam beneficiar da formação.

"Em cada unidade orgânica deste ministério cada dirigente do respectivo nível faz a avaliação do trabalho dos funcionários com vista a uma selecção criteriosa daqueles que devem frequentar os cursos de formação ou outros, para elevação das suas qualidades profissionais ou habilitações académicas, tendo em conta os objectivos da instituição"¹¹

Deste modo, de acordo com o Diploma Ministerial nº. 143/2006, de 6 de Setembro que regula a formação e atribuição de bolsas de estudos aos funcionários do MICOA fixa que havendo oportunidades de formação observa-se os seguintes critérios:

- i) Desempenho profissional e dedicação ao trabalho (ter obtido classificação anual de serviço de Bom, nos últimos três anos),
- ii) Experiência profissional e,
- iii) Antiguidade (ser funcionários desta instituição, por um período não inferior a três anos).

Os critérios utilizados pelo Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental para identificar funcionários que eventualmente possam necessitar de formação mostram-se como tendência de motivar os funcionários que nos respectivos sectores tenham bom desempenho e eficiência no cargo. Isto é também importante, porém estes critérios deixam os menos empenhados numa situação pior, se a causa for a falta de capacidade. Aliás, do ponto de vista da finalidade da formação de recursos humanos, as organizações deveriam dar prioridade aos funcionários que se demonstrassem menos eficientes como forma de elevar as suas capacidades e potenciar o seu desempenho nas funções, mas o que acontece no MICOA é que para um funcionário ser

¹¹ Entrevista com **Josefina Assane**, da Direcção de Recursos Humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, concedida no dia 22 de Dezembro de 2015 no seu gabinete de trabalho.

seleccionado para formação deve ter bom desempenho, para além de longa experiência do trabalho.

2.3. Adequação da formação oferecida aos funcionários do MICOA com as suas necessidades profissionais

O Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) oferece aos seus funcionários, desde que reúnam requisitos referidos no ponto anterior, os cursos de curta duração, assim como bolsas estudo para frequentarem cursos no estrangeiro e dentro do país.

"Anualmente identificamos as prioridades e oportunidades de formação dentro do ministério e das instituições a ele subordinadas, os funcionários que reúnem requisitos para frequentar determinados cursos técnico-profissionais, de licenciatura ou de pós-graduação com o objectivo de potenciar cada vez o seu desempenho"¹²

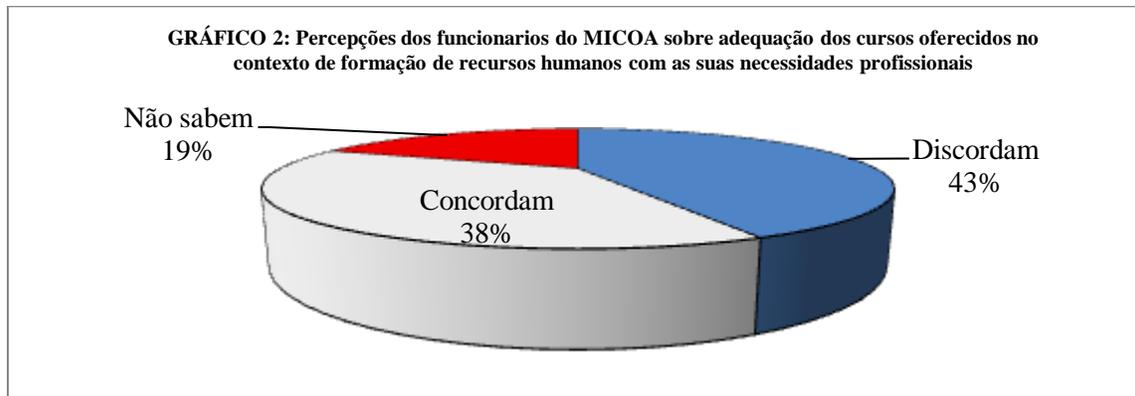
Portanto, não basta providenciar formação aos funcionários, pois uma das condições para que a política de formação de recursos humanos tenha êxito nas organizações é oferecer aos participantes cursos estritamente relacionados com a sua actual função ou à aquela que se espera que venham a exercer.

A realidade que se vive em muitas organizações e que o sector público moçambicano não é excepção mostra que raras vezes os funcionários submetidos à formação para elevação das suas capacidades são integrados em cursos da sua área de actuação como profissionais.

É verdade também que a maior parte destes funcionários, por necessidade de crescimento profissional frequentam certos cursos por iniciativas próprias, isto é, sem esperar a autorização pela sua instituição, o que agrava ainda mais esta situação da desconformidade entre a formação e o conteúdo do trabalho.

Entretanto, nesta instituição verificou-se que alguns funcionários aumentam a sua formação por iniciativas próprias, isto é, sem autorização pelas respectivas chefias das áreas onde trabalham. O gráfico a seguir resulta de um inquérito administrado aos funcionários do MICOA que já se beneficiaram de formação durante o período 2011-2014:

¹² **Entrevista com Josefina Assane** (Técnica Profissional em Administração Pública e funcionária afecto na Direcção de Recursos Humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental), concedida no dia 22 de Dezembro de 2015 no seu gabinete de trabalho.



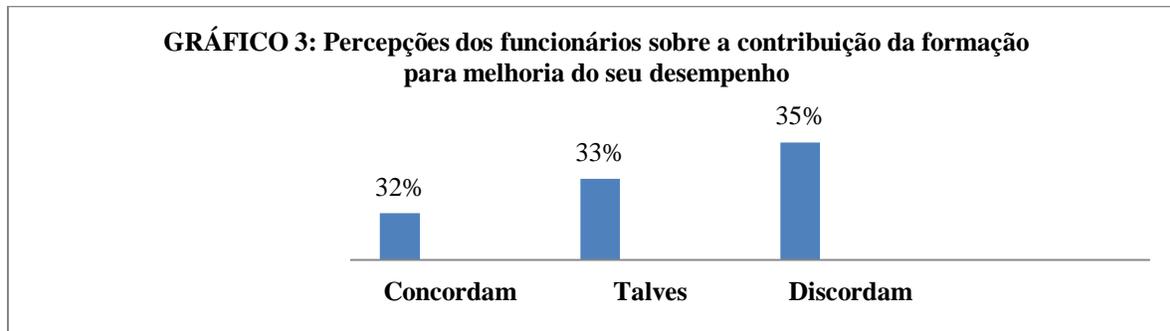
FONTE: Autora (2016)

Da leitura do gráfico acima pode-se constatar que dos 12 funcionários inqueridos, a opinião dominante (43%) dos funcionários inqueridos considera não haver adequação entre os cursos que frequentaram no contexto de formação de recursos humanos com as suas necessidades profissionais, ou seja, o que aprenderam não tem relação alguma com o conteúdo dos seus trabalhos. Entretanto, uma minoria relativa (38%) é que julga ter sido formada e/ou capacitada em matérias do seu interesse profissional, o que da análise que se faz poderia melhorar o seu desempenho na realização das suas actividades do dia-a-dia no trabalho.

2.4. Percepções dos funcionários do MICOA sobre a contribuição da formação na melhoria do seu desempenho

A formação de recursos humanos deve criar mudanças nas habilidades e no desempenho dos respectivos destinatários. As instituições criadas pelo governo para formar de forma contínua os funcionários efectivos do aparelho do Estado visam de um modo geral modernizar a Administração Pública, bem assim melhorar a produtividade ou desempenho destes.

Apesar disso, ao nível dos funcionários há de modo geral uma percepção errónea sobre o propósito da formação, sendo que tem sido visto apenas como um processo que leva ao crescimento profissional dos indivíduos, daí que a ambição dos funcionários é de se formarem para serem promovidos e elevarem as suas rendas do que melhorar o seu desempenho para o benefício da instituição. O gráfico que se segue espelha as percepções dos funcionários do MICOA sobre a contribuição da sua formação para a melhoria do seu desempenho nas funções:



FONTE: Autora (2016)

O gráfico anterior mostra que os funcionários consideraram que a formação por eles participada não contribuiu para a melhoria do seu desempenho nas funções. Os inquiridos que responderam nesse sentido (35%) julgam que nem sempre os funcionários são capacitados para melhorar o desempenho na actual profissão ou numa outra profissão que se espera que venham a exercer pois, mesmo formados permanecem em cargos com conteúdos diferentes do que aprenderam com esperança de mudar de carreira no fim de um processo formativo.

A avaliar pela percentagem das respostas de inquérito, apenas uma minoria de (32%) considera ter havido contribuição da sua formação para o melhoramento do seu desempenho, ao alegar que a formação oferecida está relacionada com o conteúdo dos seus cargos, o que tem por sua vez um impacto positivo na forma como passam a encarar o trabalho após a formação.

Portanto, esta problemática pode permitir constatar uma fraca capacidade dos gestores ao nível das instituições de planeamento da formação, pois um bom plano de formação deve garantir que os seus destinatários sejam preparados para a actual ou uma nova profissão que a instituição tenha programado para que estes ocupem depois de adquirirem novas competências, de tal forma que a formação beneficie tanto o colaborador mas, também a instituição porque passará a contar com profissionais mais competentes quando permanecerem ou colocados nos lugares certos.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

1. Conclusão

O trabalho intitulado "*Papel da formação na melhoria de desempenho dos recursos humanos da Administração Pública: o caso do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, 2011-2014*", procurou responder em que medida a formação de recursos humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental contribuiu para a melhoria do seu desempenho profissional durante o período 2011-2014.

Da exposição e análise de dados chegou-se à conclusão de que a formação de recursos humanos do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental não tem tido bons resultados no sentido de contribuir para a melhoria de desempenho dos seus funcionários. Apesar desta limitação, o estudo aponta que de ponto de vista legal o país avançou na institucionalização da formação dos recursos humanos, o que condiciona que esta política seja levada a cabo por todas instituições do sector público, incluindo o MICOA.

Ao longo desta pesquisa foi também possível fazer a verificação das hipóteses levantadas na pesquisa exploratória, onde confirmou-se a hipótese de que a formação de recursos humanos no MICOA fica limitada a um acto pedagógico isolado em relação a certas decisões de gestão por parte dos funcionários, o que limitando por sua vez o melhoramento do seu desempenho.

Aliás, o estudo mostra também que o país não apresenta condições muito favoráveis para se desenvolver a formação dos servidores públicos a escala nacional, o que poderá causar maior disparidade entre os níveis de instrução dos servidores afectos nas zonas rurais e nas cidades sendo que os institutos criados para esta actividade estão mais concentrados nas cidades. Para além disso, no MICOA precisamente verifica-se em parte dificuldades em oferecer formações permitindo melhorar o desempenho dos funcionários e colocar o "formando" em uma situação que valorize os saberes e as habilidades adquiridos na formação.

2. Recomendações

Em conformidade com os objectivos que se pretendiam alcançar com este trabalho e os problemas identificados durante a pesquisa no campo achou-se por melhor formular as seguintes sugestões com vista a melhorar a formação de recursos humanos, bem como garantir que este processo tenha uma contribuição positiva na melhoria de desempenho dos funcionários do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental:

- i) Os institutos de formação de recursos humanos, nomeadamente: o ISAP, o IFAPA e o SIFAP devem garantir que a formação dos quadros do aparelho do Estado não se limite a um acto pedagógico isolado em relação a certas decisões de gestão.
- ii) O Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental deve adoptar outros critérios para atribuição de bolsas de estudo aos seus funcionários pois, os critérios baseados na experiência, antiguidade e desempenho deixam estáticas as capacidades e habilidades de grande maioria dos funcionários que por ventura não reunem estes requisitos.
- iii) O Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental deve melhorar os seus planos de formação por forma a garantir que após um processo de formação, os funcionários sejam colocados em lugares certos onde possam desenvolver e aplicar os conteúdos aprendidos.

Referências bibliográficas

- ARMSTRONG, Joseph. *Personnel and Humain Resources Management*. New York: West Publishing Company, 1996.
- AWORTWI, Nicholas. *Doter les administrateurs et gestionnaires publics de nouvelles compétences à l'époque des réformes du secteur public: le cas du Mozambique*. Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A, 2010.
- BERNARDES, Angelina. *Políticas e práticas de formação em grandes empresas: Situação actual e perspectivas futuras*. Sísifo. Revista de Ciências da Educação, 2008.
- CAIXOTE, Carlos & MONJANE, Celso. *Manual de Gestão de Recursos Humanos: uma abordagem conceptual e prática*. 1ª ed. Maputo. Imprensa Universitária-UEM, 2014.
- CAMARA, Pedro; GUERRA, Pedro; RODRIGUES, João. *Recursos Humanos e sucesso Empresarial*. Lisboa: Dom Quixote, 2006.
- CAMPELS, Ruth. *Avaliação de desempenho*. São Paulo: Atlas, 1990.
- CARVALHO, Ricardo. *Gestão de pessoas nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- _____ . *Recursos Humanos*. 7ª Edição . São Paulo: Atlas, 1999.
- _____ . *Princípios de Administração*: 1ª ed. São Paulo: Elsevier, 1997.
- CURRAL, Luís e CHAMBEL, Maria. *Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Texto Editora, 1998.
- GIL, António Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOLDSTEIN, Arthur e GASNER, Marie. *Organizational Learning*. London: HRD, 1998.
- GOMES, José; CUNHA, Pedro; REGO, Ângelo. *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*, 1ª Ed. Lisboa: Sílabo, 2008.
- LAKATOS, Eva e MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2008.
- LEVIEQUE, Agostinho. *Gerir recursos humanos é gerir mudança*. Maputo: Ndjira, 2007.

- MARTINS, José e LINTZ, Maria. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: RT, 2002.
- MONTEIRO, Jose. *Public Administration Training in Mozambique: A presentation by the Director General of Higher Institute of Public Administration (ISAP) in Maputo on 14th April, 2004*.
- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 2003.
- VERGARA, Sylvia. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2000.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999.

Documentos consultados:

- Decreto nº 55/2009, de 12 de Outubro. *Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública.*
- Diploma Ministerial nº. 143/2006, de 6 de Setembro. *Regulamento sobre formação e critérios para atribuição de bolsas de estudo no Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.*
- Diploma Presidencial nº. 2/94, de 21 de Dezembro. *Cria o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.*
- Resolução nº. 16/2009, de 5 de Agosto. *Estatuto Orgânico do Ministério para Coordenação da Acção Ambiental.*

APÊNDICES E ANEXOS