

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Gonçaves Jonas Bernardo Zavale

**Avaliação Relativa da Eficiência na Gestão
dos Municípios Moçambicanos**

**Avaliação Relativa da Eficiência na Gestão
dos Municípios Moçambicanos**

Gonçaves Jonas Bernardo Zavale

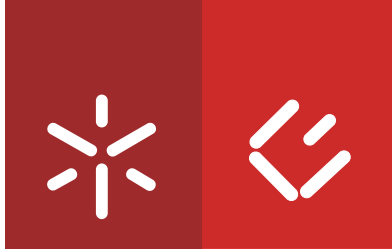
UMinho | 2015

O trabalho apresentado nesta tese foi suportado pelo Programa Ciência Global (centro UNESCO) da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), através da bolsa de doutoramento com referência SFRH/BD/51468/2011.



FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

julho de 2015



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Gonçalves Jonas Bernardo Zavale

Avaliação Relativa da Eficiência na Gestão dos Municípios Moçambicanos

Tese de Doutoramento em Ciências da Administração

Trabalho realizado sob a orientação do

Professor Doutor J. A. Oliveira Rocha

e da

Professora Doutora Sílvia Maria Vale Mendes Camões

julho de 2015

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 20 de julho de 2015


Gonçalves Jonas Bernardo Zavale

Agradecimentos

Começo por dizer que em todo trabalho sempre está alguém a dar-nos a mão, para o bem ou para o mal. Sendo certo que as regras sociais nem sempre são suficientes para afeiçoar a conduta do Homem, o seu não reconhecimento estaria a refutar a realidade do comportamento humano na sociedade onde está inserido; não pode deixar de se salientar o incomensurável contributo de várias pessoas e instituições que estenderam a sua mão sempre que necessário para a elaboração desta tese ajudando, direta e indiretamente, de variadíssimas formas, para que o objetivo fosse possível. A eles todos expreso os meus humildes agradecimentos porque, com o seu apoio, deram-me instrumentos que me possibilitaram levar a cabo o projeto que me propus realizar junto da família Zavale, autoridades municipais de Moçambique, Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), Ciência Global (Centro Unesco) e a Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

À minha mãe Ilda Jonas - as palavras não chegam para descrever a dimensão da sua sabedoria rara e humildade contagiante - dirijo os meus sinceros agradecimentos por ter tido a sorte de ser seu filho, por tudo o que me ensinou, por ter sido a principal arquiteta da minha vida: a ela, e a todas as mães do planeta em sua homenagem, dedico este trabalho.

Ao meu pai Bernardo João Quinto Zavale, falecido meses depois do início deste projeto de investigação, dedico também esta tese. A memória não se esgota pela educação, e pelo afeto que dele recebi, mas porque ele foi, é ainda, e sempre será, o meu primeiro herói. O meu pai deu-me todo o enalço incondicional, e abdicando dos seus projetos de vida, ao lado da minha mãe, investiu em mim (e nos meus irmãos) . É com muita satisfação, e com profunda honra, que lhe dedico este trabalho.

Ao meu irmão Grácio Bernardo Zavale apresento os meus agradecimentos pela assessoria prestada durante todas as fases de recolha de dados municipais em Moçambique, entre Julho e Setembro de 2010, e de Fevereiro a Maio 2012.

Ao agradecer a ajuda que recebi na realização do estudo que aqui se apresenta, tenho de deixar dito que, a minha maior dívida é para com Professor J. A. Oliveira Rocha que me inspirou a trabalhar mais e mais e, sobretudo ao se aperceber da eminente desistência do meu projeto de investigação, em consequência de inúmeros obstáculos que foram surgindo durante a elaboração da tese, interveio com os seus conselhos, visão, sabedoria e experiência

académica, criando de facto as condições que me permitiram que continuasse a acreditar no projeto que me propus realizar junto das instituições (nacionais e internacionais) e no futuro. O Prof. J. A. Oliveira Rocha tem sido um magnífico pedagogo desde há várias décadas, e as suas ideias continuam a fluir no meu pensamento, mesmo quando discordo de algumas das suas conclusões. Esta tese é, sem dúvida, dedicada a ele e a sua família.

Aos meus orientadores científicos, o Professor Doutor J. A. Oliveira Rocha e a Professora Doutora Sílvia Mendes agradeço ainda pelo estímulo e pela disponibilidade prestada durante a fase do Programa do Doutoramento em Ciências de Administração na Universidade do Minho.

À Professora Doutora Susana Margarida Jorge, docente da Universidade de Coimbra, agradeço a partilha de informação aquando da elaboração do presente projeto que me orgulho ver terminado. Para ela vai o meu sincero abraço académico por ter compreendido as razões das minhas solicitações.

À Professora Doutora Sandrina Antunes de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho agradeço a ajuda e o profissionalismo demonstrado a quando do meu processo de ida para a *University of Bedfordshire Business School* (UK) para formação em curso de *Operations Research*, nomeadamente em Análise por Envoltória de Dados (DEA). Além disso, a Professora Sandrina demonstrou saber conjugar o seu lado académico e o lado realmente social, o que é digno do meu registo. Para ela vai o meu agradecimento pelas palavras sábias de incentivo que me transmitiu quando precisei.

À Professora Doutora Sonal Minocha, Reitora da *University of Bedfordshire Business School* (UK) e ao Professor Doutor Ram Ramanathan, Professor da mesma universidade, pela disponibilidade imediata e apoio à minha formação em *DEA*, na *University of Bedfordshire Business School*. Pese embora esse projeto não se tenha concretizado (vd. Anexo 7) pela morte precoce pelos corredores da racionalidade burocrático, a abertura revelada e o apoio recebido justificam os meus agradecimentos.

À Dra. Marta Rocha, camarada de trincheira, com quem troquei e-mails e reuniões de tertúlia académica agradeço também, porque sem a sua boa vontade, compreensão, paciência, disponibilidade e sobretudo pela sua lucidez em partilhar o conhecimento, este trabalho não tinha chegado a bom porto.

Com o meu amigo e colega Dr. Fernando Saize Macata, mestre em economia pela Universidade de Coimbra, travei também combates académicos, muitas vezes duros, em defesa dos meus argumentos nas diversas fases da tese, desde o projeto na sua fase embrionário, até à fase final. Essas tertúlias, por entre os corredores e salas da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), da Associação Académica de Coimbra (AAC), mas também por muitos lugares da universidade, contribuíram de forma clara para a clarificação de muitos aspetos, e foram essenciais para a prossecução deste trabalho, o que não posso deixar de reconhecer e agradecer.

Agradeço ainda à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho por ter possibilitado a elaboração desta tese e a respetiva defesa. Este agradecimento vai ainda para os seus colaboradores, em particular, para a Dra. Maria Isabel Mendes e toda a equipe técnica de informática, a Maria José Lage e para a Maria Manuela Lobão Alves André do Instituto de Ciências Sociais da mesma Universidade, que sempre me apoiaram nas diversas solicitações que ia fazendo ao longo da elaboração da tese.

Ao Programa Ciência Global (Centro Unesco) agradeço o financiamento na formação e a deslocação e estadia em Moçambique durante a fase de pesquisa bibliográfica e recolha de documentos do projeto de investigação. Sem tal apoio certamente não teria sido possível a presente tese.

Ao Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) agradeço a disponibilidade de acompanhamento formal concedido para trabalhar junto das autoridades municipais e tradicionais (ATs) de Moçambique durante o período de estudo municipal. Sem esta componente certamente não teria sido fácil ter acesso às instituições municipais e tradicionais para recolha de dados do estudo municipal.

Aos governos municipais, Autoridades Tradicionais (ou Régulos) (ATs) e munitípes de Moçambique agradeço a colaboração no estudo, hoje traduzida pelo presente trabalho. Para eles todos vão os meus agradecimentos - sem eles não teria sido possível este estudo.

Ao Tribunal Administrativo, Ministério das Finanças e Instituto Nacional de Estatística de Moçambique agradeço a disponibilização de documentos que permitiram validar os Relatórios e Contas e outros dados municipais de Moçambique.

Aos colegas, amigos e a todos aqueles que acompanharam, direta ou indiretamente este trabalho, ouvindo pacientemente os meus desabaços ao longo deste tempo da elaboração da tese e contribuindo com preciosas sugestões, a todos expresso os meus agradecimentos.

Não sendo possível enumerar aqui todos aqueles que me apoiaram , contribuindo em termos académicos e não académicos, nos diversos lugares geográficos do mundo por onde andei durante o período do doutoramento – para todos, vai o meu humilde abraço e obrigado!

Avaliação Relativa da Eficiência na Gestão dos Municípios Moçambicanos

Resumo

Esta tese tem a ver com eficiência – procura-se avaliar, pela primeira vez, o grau de eficiência técnica em organizações municipais de Moçambique. A metodologia utilizada foi qualitativa e quantitativa; foram utilizados inquéritos, entrevistas, análise documental, guião de observação, diário do bordo e aplicado o DEA. Para atingir esses objetivos e, depois de explorar a literatura que serviu de suporte, tanto na construção do IPQ, IPE, guião de observação, procuramos saber com base em inquéritos dirigidos a população alvo do estudo em conjugação com os dados municipais recolhidos (dados sociais e financeiros): Os municípios moçambicanos são geridos de forma eficiente? Qual é o grau de eficiência? Por meio da técnica *DEA* procuramos avaliar a relação entre os fatores de *inputs* e *outputs* selecionados para responder as nossas perguntas de partida. Em geral, os resultados do estudo alcançado mostram que, o grau da Eficiência Relativa na Gestão dos Municípios Moçambicanos é positivo, de acordo com a técnica *DEA* aplicada no estudo. Todavia, os resultados sugerem que apesar desse grau positivo da eficiência *DEA*, os efeitos diretos dos *outcomes* para comunidades locais continuam inócuos. O que sugere que, a eficiência técnica, por si só, não é suficiente. A eficiência depende de vários fatores como, por exemplo a eficiência social, capital humano e financeiro. Neste contexto, a tarefa dos novos gestores municipais de Moçambique, mesmo com boas intenções legislativos na gestão da coisa pública municipal, revela-se muito complexa, frágil e, conseqüentemente, longe de dar resposta concreta às necessidades estruturais dos municípes desde o seu ressurgimento em 1998. O que significa que, existe em Moçambique um caminho a ser percorrido para concretização da *law in the book* em *law in action*. Veja-se por exemplo, a lei n.º 55/2009, de 12 de Outubro (Gestão por objetivo e avaliação de desempenho) e a lei 15/2010, de 25 de Maio (Racionalização da Gestão de recursos humanos e flexibilidade organizacional) que parecem ainda estarem longe da sua realidade prática (vd. Caps. VII-VIII).

O trabalho permitiu concluir que, a introdução da *New Public Management* em Moçambique, imposto pelas entidades doadoras, não passa de retórica independentemente dos resultados alcançados no(s) país(es) de que a política é originária, já que tem levado ao

enfraquecimento das autoridades locais e aumento da intervenção estatal (por exemplo, o Lei n.º8/2003, de 19 de Maio) e dando lugar cada vez mais a um novo mapa de pluralismo administrativo (oficiais e não oficiais, formais e não formais) complexo no país e, conseqüentemente ineficiência técnica global do Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública e, em particular dos municípios sob estudo teoricamente previsto pelo Decretos n.º 55/2009, de 12 de Outubro.

Palavras-chave: Administração Pública; DEA; Desempenho, Eficiência; Modelo Municipal; New Public Management.

Relative Efficiency Evaluation on the Management of Mozambican Municipalities

Abstract

The central aim of this thesis is to evaluate the technical efficiency in municipal organisations in Mozambique on the use of available resources for the benefit of local social welfare. Thus, contributing to the clarification of some issues raised by the explored literature, and proposing a technical efficiency evaluation model of municipal organisations based on the DEA system. To achieve these goals, and after researching the literature that was used as support for the development of the questionnaire survey (IPQ), the interview survey (IPE), the observation script, we set out to find through the surveys applied to the target population of the study in conjunction with the municipal data collected (social and financial data): what was the degree of efficiency in the management of Mozambican municipalities for the 2007 calendar year? Through the DEA system, or nonparametric method of production efficiency measurement, we set out to evaluate the relation between the input and output factors used by the municipalities to respond to our point of departure regarding the concerns of the local communities and the effect levels inherent to municipal autonomy, public policies and other variables taken into account in the study regarding municipal efficiency. In the first case, the findings prove to be positive regarding the level of technical efficiency on the use of available resources for the production of goods and services for the wellbeing of local populations. Secondly, the findings suggest that, although the level of the Data Envelopment Analysis (DEA) is positive, the direct effects of the outcomes on the local communities are innocuous. This means that, technical efficiency on its own is not enough, it depends on social efficiency, human capital (crucial aspect of an organisation) and financial capital and scarce resources in Mozambican municipalities, at the time of the present study. In this context, the task of new municipal administrators in Mozambique, even legislatively well intentioned in the management of municipal public affairs, proves to be very complex, fragile, and consequently, far from providing concrete answers to the structural needs of the population since its revival in 1998. Furthermore, although autonomy is favourable to efficiency, it is not sufficient, given that the model of governance in Mozambique does not prevent the instrumentalisation of democracy

verified through the reinforcement of law-making that increases the devolved powers from the decentralised powers, in which the first suffocates the second through its method of control. Furthermore, for the result of the present study the reform strategy of Public Administration shows that, from a law-making point of view, it serves in many cases, as an adornment of the Basic Law in connivance with political discourse because it is just that. In Mozambique, there are many contradictions between the law in the book and law in action, and for the purpose of this study Decree no. 55/2009, of 12th October (Goal-oriented management and performance evaluation) and Decree no. 15/2010, of 25th May (Rationalisation of human resource management and organisational flexibility) are examples of this (see Chaps. VII-VIII). The study concludes that the introduction of the New Public Management in Mozambique, imposed by donor entities is none other than rhetoric regardless of the outcomes achieved in the countries from which the policy originated. This has contributed to the weakening of local governments and the increase of state intervention (i.e. Law no. 8/2003, of 19th May), resulting in a new map of complex administrative pluralism (official and unofficial, formal and informal) in the country, and subsequently, to the overall technical inefficiency of the Performance Management System in Public Administration. In particular, of the municipalities under observation theoretically provided for by Decree no. 55/2009, of 12th October.

Keywords: Public Administration; DEA; Performance, Efficiency; Municipal Model; New Public Management.

Índice

Capítulo I - Introdução.....	1
1.1. Enquadramento geral	1
1.2. O caso de Moçambique	3
1.3. Objetivo global do estudo e questões de partida	5
1.4. Metodologia.....	8
1.5. Estrutura da tese	10
Capítulo II - Enquadramento Teórico e Conceptual.....	13
2.1. Introdução	13
2.2. Administração e gestão	14
2.3. Administração pública e gestão pública	15
2.4. Raízes do paradigma manageralista	18
2.4.1. As diferenças ideológicas	19
2.5. Managerialismo	20
2.5.1. Conceito de <i>New Public Management</i>	21
2.5.2. Críticas ao <i>New Public Management</i>	27
2.6. Reforma da administração pública em geral.....	29
2.7. Experiência internacional do <i>New Public Management</i>	37
2.7.1. Reino Unido.....	37
2.7.2. Estados Unidos da América.....	39
2.7.3. Nova Zelândia.....	40
2.7.4. Países em Desenvolvimento.....	41
2.7.5. Moçambique.....	44
2.8 Modernização administrativa local.....	51
2.8.1. Origem do sistema político local.....	53
2.8.2. Estrutura dos governos locais.....	55
2.8.3. Introdução aos modelos de gestão municipal	55
2.8.4. Constitucionalização dos governos locais.....	57
2.8.5. Sistemas de governo local.....	60
2.8.6. Papel histórico dos governos locais	61
2.8.7. Situação financeira dos governos locais.....	62
2.8.8. Reforma dos órgãos locais	63

2.8.9. Regionalização dos governos locais	64
2.8.10. Sistema europeu de governos locais.....	65
2.9. Modernização dos governos locais africanos.....	72
2.9.1. Reformas dos governos locais	72
2.9.2. Descentralização e sistemas dos governos locais.....	74
2.9.3 Estrutura política de 10 governos locais africanos.....	79
2.9.4 Autoridades Tradicionais	84
Capítulo III - Administração Pública Municipal de Moçambique	87
3.1. Introdução	87
3.2. O modelo municipal de Moçambique	89
3.3 Estrutura municipal.....	99
3.3.1 Assembleia Municipal	100
3.3.2 Órgão Executivo	101
3.3.3 Conselho Municipal	102
3.3.4 Competências e transferência para os municípios	103
3.3.5 Níveis da organização administrativa municipal de Moçambique.....	105
3.4 Competências da direção administrativa da localidade	109
3.4.1 Localidade	110
3.4.2 Estrutura orgânica da localidade	112
Capítulo IV - Avaliação do Desempenho	113
4.1. Introdução	113
4.2 Avaliação de desempenho em governos locais	113
4.3 <i>Performance</i> e modelo(s) de <i>performance</i>	116
4.3.1. Dimensões de <i>performance</i>	122
4.3.2. Eficiência, eficácia e economia.....	125
4.4. Estudos empíricos de avaliação de desempenho em governos locais	129
4.5. Eficiência global, eficiência técnica e eficiência alocativa.....	132
4.6. Modelos de avaliação de eficiência.....	137
4.6.1. Métodos não-paramétricos e paramétricos	138
4.6.1.1. Análise por envoltória de dados (<i>DEA</i>)	141
4.6.2. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes/Rendimentos Constantes à Escala	144
4.6.2.1. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes orientado para <i>Input</i>	146
4.6.2.2. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes orientado para <i>Output</i>	148

4.6.3. Modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS)	150
4.6.3.1. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes com rendimentos variáveis à escala.....	152
4.6.3.2. Modelo Banker-Charnes-Cooper orientado para outputs.....	153
Capítulo V - <i>Design</i> Metodológico.....	155
5.1. Introdução	155
5.2. Elementos constitutivos do modelo proposto para avaliação da eficiência municipal em Moçambique.....	157
5.3. Seleção da DMU e dos indicadores de input(s) e output(s).....	163
5.4 Opções metodológicas para recolha e tratamento de dados.....	168
5.4.1 Inquérito por questionário	168
5.4.2 Inquérito por entrevista	171
5.4.3 Análise documental e guião de observação participante.....	173
5.5 Validação dos instrumentos técnicos usados na investigação.....	175
5.6 Caracterização da amostra: os 13 Municípios.....	175
Capítulo VI – Análise Descritiva dos Resultados do Inquérito	187
6.1. Introdução	187
6.2. Análise descritiva da amostra, por dimensão	189
6.2.1. Dimensão 0 : Informação dos respondentes.....	189
6.2.2. Iª Dimensão : Identificação, institucionalização e ambiente.....	190
6.2.3. IIª Dimensão: Autonomia	205
6.2.4. IIIª Dimensão: Direção e Controlo da Câmara Municipal	221
6.2.5. IVª Dimensão : Cultura Organizacional	235
6.2.6. Vª Dimensão - Desempenho da Câmara Municipal	237
Capítulo VII – Análise e Discussão dos Resultados.....	243
7.1. Introdução	243
7.2 Grau de eficiência na gestão dos municípios moçambicanos	246
7.2.1 Apresentação de dados DEA	253
7.2.1.1 Relevância dos indicadores DEA selecionados	257
7.3. Aplicação da técnica DEA-solver-LV/PV.....	265
7.3.1 Scores de eficiência técnica municipal e determinação de rankings	265
7.3.2. Medidas de Dispersão da Eficiência Média	270
7.3.3. Interpretação de resultados DEA/ BCC (O-I)	271
7.3.4. Análise comparativa dos resultados empíricos dos modelos CCR e BCC.	274

7.3.5. Análise dos resultados empíricos dos pesos municipais.....	276
7.4. Projeções municipais	278
7.5 Resultados da estimação econométrica do modelo da eficiência municipal	283
Capítulo VIII - Conclusões.....	297
8.1 Contribuições do Estudo	304
8.1.1 Contribuições para a ciência	304
8.1.2 Contribuições para a Administração Pública Municipal	306
8.2 Limitações.....	307
8.3 Recomendações	307
Referências Bibliográficas	309
Anexos.....	1
ANEXO 1: Inquérito por questionário	1
ANEXO 2: Distribuição do número de participantes no inquérito por questionário	23
ANEXO 3: Caracterização do inquérito por entrevista.....	24
ANEXO 4: Distribuição do número de participantes no guião de observação.....	27
ANEXO 5: Caracterização do guião da observação	28
ANEXO 6: Processos de crimes de injúrias, crimes contra a propriedade	30
ANEXO 7: Carta de aceitação para formação em Data envelopment analysis - University of Bedfordshire Business School	43

Índice de tabelas

Tabela 1: Lista de Municípios de Moçambique.....	97
Tabela 2: Produção.....	128
Tabela 3: Níveis de <i>performance</i>	128
Tabela 4: Ligação entre a primeira e a segunda equação do modelo BCC (VRS).....	153
Tabela 5: Indicadores estatísticos dos municípios sob estudo	178
Tabela 6: Informação dos respondentes	189
Tabela 7: Forma de reimplantação da Câmara Municipal.....	197
Tabela 8: Participantes relevantes da parceria da Câmara Municipal	201
Tabela 9: Caracterização de relações Câmara Municipal com parceiros mais relevantes	202
Tabela 10: Autonomia da gestão pessoal, a nível estratégico	206
Tabela 11: Autonomia da gestão pessoal, a nível operacional	209
Tabela 12: Autonomia financeira	211
Tabela 13: Atividades levadas a cabo pela CM ou do MAEFP	214
Tabela 14: Auditoria regular, interna e externa.....	226
Tabela 15: Valores de controlo e direção usado pelo MAEFP.....	233
Tabela 16: Cultura organizacional	236
Tabela 17: Avaliação de técnicas de desempenho na Câmara Municipal.....	237
Tabela 18: Avaliação dos resultados da Câmara Municipal	239
Tabela 19: Instrumentos de gestão na Câmara Municipal.....	240
Tabela 20: Valores médios dos fatores de input e output	256
Tabela 21: Agregado Familiar com fonte de (A + E + SS + H + BD + T) em média	260
Tabela 22: MEA (EPI + EPII, ESGI + ESGII e Tec.Profis) desagregado.....	263
Tabela 23: MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Técnicas Profissionais)	264
Tabela 24: Resultados empíricos do modelo.....	266
Tabela 25: Resultados empíricos do BCC (BCC-O).....	267
Tabela 26: Scores de eficiência técnica municipal	268
Tabela 27: Medidas de dispersão.....	270
Tabela 28: Correlação de variáveis (<i>outputs e inputs</i>) DEA – Modelo BCC-O.....	271
Tabela 29: Determinação da eficiência técnica municipal – Eficiência - Modelo BCC-O.....	272
Tabela 30: Determinação da eficiência técnica municipal – Eficiência - Modelo BCC-I	273
Tabela 31: Medidas de dispersão: Eficiência – modelo BCC (BCC-O) e BCC(BCC-I).....	273
Tabela 32: Resultados empíricos do CCR/CRS – Eficiência – Modelo (CCR-I-O)	274

Tabela 33: Resultados empíricos do BCC – Eficiência – Modelo (BCC-I-O)	275
Tabela 34: Peso empíricos municipais	276
Tabela 35: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Vilankulo ..	278
Tabela 36: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal da Beira	279
Tabela 37: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Chibuto	281
Tabela 38: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Tete	282
Tabela 39: Dados para estimação do modelo Tobit para avaliação de eficiência municipal ..	285
Tabela 40: Correlações de dados para estimação do modelo Tobit	287
Tabela 41: Resultados da estimação do modelo Tobit.....	288

Índice de figuras

Figura 1: Origem e dinâmica da evolução do modelo municipal	90
Figura 2: Estrutura da Organização Municipal.....	100
Figura 3: Pluralismo jurídico do poder local	108
Figura 4: Estrutura orgânica da localidade.....	112
Figura 5: Framework para a análise da <i>performance</i>	123
Figura 6: Dimensões básicas de <i>performance</i> e a relações entre elas	124
Figura 7: Medidas de eficiência técnica	134
Figura 8: A fronteira de eficiência	136
Figura 9: Eficiências comparativas	136
Figura 10: Conjunto de possibilidades de produção	147
Figura 11: Modelo de Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS)	150
Figura 12: Processo para aplicação da análise <i>Data Envelopment Analysis</i> na gestão pública municipal de Moçambique	156
Figura 13: Fluxograma para aplicação da técnica Análise Envoltória de dados.....	162
Figura 14: Procedimento metodológico	243

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Dimensão dos municípios na amostra, por população total (2011).....	177
Gráfico 2. Densidade populacional nos municípios da amostra (2011).....	177
Gráfico 3. Peso relativo dos jovens com menos de 15 anos na população total (2011; %) ...	180
Gráfico 4. Peso relativo da população com mais de 15 anos na população total (2011; %) ..	180
Gráfico 5. Número de bancos que operam no distrito, 2011	181
Gráfico 6. Peso relativo dos agregados familiares na população total (2011; %).....	182
Gráfico 7. Agregados familiares, por município, com televisão e eletricidade (2007; %).....	182
Gráfico 8. Agregados familiares, por município, com água canalizada e saneamento (2007;%)	183
Gráfico 9. Escolas Primárias e Escolas Secundárias Públicas, 2011	184
Gráfico 10. Taxa de analfabetismo, 2007	184
Gráfico 11. Número de camas gerais hospitalares por 1.000 habitantes, 2009.....	185
Gráfico 12. Número de trabalhadores a tempo inteiro na Câmara Municipal	192
Gráfico 13. Volume de orçamento executado até 31 de Dezembro.....	192
Gráfico 14. Base legal da constituição da Câmara Municipal.....	195
Gráfico 15: Relacionamento entre Câmara Municipal e MAEFP	196
Gráfico 16: Agentes/organizações que prestam serviços similares na área da atuação da Câmara Municipal.....	199
Gráfico 17: Parceria da Câmara Municipal com outras organizações públicas ou privadas no que respeita ao planeamento ou implementação de tarefas organizacionais.....	200
Gráfico 18: Tarefa principal e secundária	203
Gráfico 19: Responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal	204
Gráfico 20: Outro responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal.....	204
Gráfico 21: Participação dos funcionários reconhecida mas não aproveitada.....	217
Gráfico 22: A CM tem autonomia de decisão; o ministério não está envolvido no processo de decisão e não estabelece restrições	219
Gráfico 23. Autonomia em aspectos de políticas públicas na CM	220
Gráfico 24: Autonomia da CM na tomada de decisões financeiras e não financeiras.....	222
Gráfico 25. Objetivos estratégicos da Câmara Municipal (%).....	223
Gráfico 26: Tipo de Indicadores de Desempenho usados na CM	224
Gráfico 27. Frequência de divulgação de atividades da Câmara Municipal.....	225
Gráfico 28: Avaliação do Presidente da Câmara Municipal na concretização dos objectivos ..	228
Gráfico 29: Responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal perante a autoridade de superintendência	228

Gráfico 30. Organismos ou entidades que influenciam o município	231
Gráfico 31. Base do orçamento da Câmara Municipal	234
Gráfico 32. Base do sistema contabilístico da Câmara Municipal	235
Gráfico 33. Classificação da Câmara Municipal	239
Gráfico 34: <i>DEA-Solver-LV/PV/BCC</i> (BCC-O) – <i>Ranking</i> dos municípios	269

Índice de quadros

Quadro 1: Funções da gestão em geral	17
Quadro 2: Conceções da <i>New Public Management</i> por diferentes autores.....	30
Quadro 3: Modelos de governo local.....	56
Quadro 4: Constitucionalização do Governo Local.....	59
Quadro 5: Direito de voto	60
Quadro 6: Sistemas de Governo Local.....	60
Quadro 7: Sistema europeu de governos locais	67
Quadro 8: Características básicas de sistemas europeus de governo local	71
Quadro 9: Descentralização política de 10 países africanos	75
Quadro 10: Descentralização de despesa por sectores públicos em 10 países africanos	77
Quadro 11: Descentralização fiscal.....	78
Quadro 12: Descentralização e controlo do serviço público – sector da educação	78
Quadro 13: Estruturas políticas	81
Quadro 14: Tipo de regime e sistema político (ou partidário)	86
Quadro 15: Análise comparativa dos três modelos de avaliação de <i>performance</i>	120
Quadro 16: Estudos empíricos dos governos locais	130
Quadro 17: Software, versão, plataforma e modelos DEA-Solver (LV/PV).....	167
Quadro 18: Caracterização do conteúdo do inquérito por questionário (IPQ)	170
Quadro 19: Caracterização do conteúdo do inquérito por entrevista	172
Quadro 20: Caracterização do guião da observação.....	174
Quadro 21: Mapa geral de amostra do estudo	176
Quadro 22: Expressões adequadas ao papel do autarca	230
Quadro 23: Definição e cálculo das variáveis de input e output	254

Lista de abreviaturas e siglas

- 3Es – Eficiência, Eficácia e Economia
- AAC – Associação Académica de Coimbra
- ACL – Autoridades Comunitárias Locais
- ADI - Agência para o Desenvolvimento Internacional
- AECA - Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas
- AM - Assembleia Municipal
- AMETRAMO – Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique
- ANC - African National Congress
- ANFP - Autoridade Nacional da Função Pública
- ANICT - Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
- AP - Administração Pública
- ASS - África Sub-Saariana
- ATs - Autoridades Tradicionais (ou Régulos)
- AUTCM.- Autonomia Municipal: Atividades municipais
- AWEPA - European Parliamentarians for Southern Africa
- BCC - Banker-Charnes-Cooper
- BCC (VRS) - Banker-Charnes-Cooper model
- BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial
- BR - Boletim da República
- CA - Cooperação Australiana
- CCR - Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS)
- CCR (CRS) - Charnes-Cooper-Rhodes model
- CE - Conselho Executivo
- CEA – Centro de Estudos Africanos (UEM)
- CEE - Comunidade de Estados Europeus
- CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica
- CES - Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
- CFJJ – Centro de Formação Jurídica e Judiciária
- CFM - Caminhos-de-Ferro de Moçambique
- CICF - Relatório de Actividades do Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade
- CL – Chefe de Localidade
- CM - Conselho Municipal
- CNE - Comissão Nacional de Eleições
- CPMP - Constituição Política da Monarquia Portuguesa
- CQ – Chefe de Quarteirão
- CRM - Constituição da República de Moçambique
- DACF - District Assemblies Common Fund
- DCCM1 - Direção e Controlo do Conselho Municipal: responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal perante Ministério da Administração Estatal
- DCCM2 - Direção e Controlo do Conselho Municipal: Influência organizacional nas decisões da Câmara Municipal

- DCCM3 - Direção e Controlo do Conselho Municipal: relações formais e informais da Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal
- DCE - Direção e Controlo do Estado
- DEA - Data Envelopment Analysis
- DESP - Despesa Municipal
- DESPCM1 - Desempenho do Conselho Municipal: Avaliação de uso de técnicas de desempenho da Câmara Municipal
- DESPCM2 - Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de resultados da Câmara Municipal
- DMU - Decision Making Unit
- DMUs - Decisions Making Units
- DNA - Direção Nacional de Águas
- DNDA - Direção Nacional de Desenvolvimento Autárquico
- EFDMU - Eficiência Municipal
- EGRSP - Estratégia Global da Reforma do Sector Público
- EPRDF - Ethiopian Peoples' Democratic Revolutionary Front (Ethiopia)
- EUA - Estados Unidos da América
- FCA - Fundo de Compensação Autárquica
- FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia
- FDH - Free Disposal Hull
- FEUC - Economia da Unversidade de Coimbra
- FFL - Fundações sem Fins Lucrativos
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FNUAP - Fundo das Nações Unidas para a População
- FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique (actual Partido Político)
- FRP - Função de Regressão Populacional
- GD – Grupo Dinamizador
- GP - Gestão Pública
- GPM - Gestão Pública Municipal
- GRETL - Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library
- GTZ - German Development Cooperation
- HIV - Human immuno deficiency virus
- IBW 's - Instituições de Bretton Woods
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IFAPA - Instituto de Formação de Administração Pública e Autárquica
- IGAE - Inspecção Geral Administrativo do Estado
- IGF - Inspecção Geral de Finanças
- IGT - Intergovernmental Transfers
- IMAP - Instituto Médio de Administração Pública de Maputo
- INE - Instituto Nacional de Estatística (MZ)
- INE-MZ - Instituto Nacional de Estatística de Moçambique
- IPA - Imposto Pessoal Autárquico
- IPE - Inquérito por entrevista
- IPQ - Inquérito por questionário
- ISA - Instituto Sociedade e Administração
- LAL - Lei das Autarquias Locais (ou Pacote Autárquico)

- LDH - Liga dos Direitos Humanos (MZ)
- LGA - Local Government Authority
- MACM1 - Identificação e Ambiente do Conselho Municipal: Extensão de desenvolvimento de políticas públicas entre Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal e Função Pública
- MACM2 - Identificação e Ambiente do Conselho Municipal: Grau/Tipo de Relação entre Câmara Municipal e participante mais relevante
- MAEFP - Ministério da Administração Estatal e Função Pública
- MAFF - Média do Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis + Transporte
- MEA - Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional)
- MFM - Ministério das Finanças de Moçambique
- MINED – Ministério da Educação
- MISAU – Ministério da Saúde
- MPA - Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional)
- MPS - Número de habitantes por pessoal de saúde
- MTs - Médicos Tradicionais (ou Curandeiros/Terapeutas)
- MV - Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)
- NDA - Núcleo de Desenvolvimento Administrativo
- NODAEC - Norma de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central
- NPM - New Public Management
- NRM - Natural Resource Management also National Resistance Movement (Uganda)
- OCDE - *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*
- OE – Órgão Executivo
- OGE - Orçamento Geral do Estado
- OLEs - Órgãos Locais do Estado
- OMB - Office of Management and Budget
- ONG - Organização Não-Governamental
- ONGs - Organizações Não Governamentais
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OPM - Office of Personal Management
- OR - Operacional Reseach
- OUA - Organização da Unidade Africana
- PADEM - Cooperação Suíça/Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização
- PAE - Programa de Ajustamento Estrutural
- PALOPs - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PARPA - Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
- PCG - Programa Ciência Global (Centro UNESCO)
- PCM – Presidente do Conselho Municipal
- PDD - *Project on Decentralization and Democratization*
- PDM - Programa de Desenvolvimento Municipal
- PIB – Produto Interno Bruto
- PL - Progressão Linear
- PM - Polícia Municipal
- PMEF - Pequenas e Médias Empresas e Familiares

- PNB – Produto Nacional Bruto
- PNEF - Programa de Educação Fiscal para a Cidadania
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPD - Programa de Planificação Descentralizada
- PRE - Programa de Reabilitação Económica
- PRES - Programa de Reabilitação Económica e Social
- PRM – Polícia da República de Moçambique
- PROL - Programa de Reforma dos Órgãos Locais
- RAU - Reforma Administrativa Ultramarina
- RCM - Relatório de Contas Municipais
- RENAMO Resistência Nacional de Moçambique (atual Partido Político)
- RM - Rádio de Moçambique
- RTS - Returns To Scale
- SADCA - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
- SB - Secretário de Bairro (ou de Aldeia)
- SGN - Sub-national Government
- SIDA - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- SIFAP - Sistema de Formação de Quadros da Administração Pública
- SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado
- SMAM-PE - Serviço Municipal de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
- SNE - Sistema Nacional de Educação
- SNG - Sub-national Government
- SPSS - Statistical Package for the Social Sciences
- TA - Tribunal Administrativo
- TCM - Tribunal Administrativo de Contas de Moçambique
- TVM - Televisão de Moçambique
- UC – Universidade de Coimbra
- UE – União Europeia
- UEM - Universidade Eduardo Mondlane
- UFICS - Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UEM)
- UICS - Unidades de investigação científica e social
- UIS - Unidades de pesquisas sociais
- UM - Universidade do Minho
- UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- UNICEF - The United Nations Children's Fund
- USAID - United States Agency for International Development
- UTRESP - Unidade Técnica da Reforma do Sector Público
- VBA - Visual Basic for Applications
- VRS - Variable Returns to Scale

Capítulo I - Introdução

1.1. Enquadramento geral

Nas últimas décadas tem-se afirmado um novo paradigma da Nova Gestão Pública voltado para a reforma de Estado, visando a questão da modernização administrativa. Trata-se de uma mudança de estilo, enquadrada na filosofia do *managerialism* como solução para os vários problemas que afetam as organizações públicas, e que veio a globalizar-se, influenciando de forma marcada os países desenvolvidos, mas também governos de países em vias de desenvolvimento, independentemente das suas características estruturais em termos políticos, económicos e sociais.

Em geral, e conforme a literatura explorada no capítulo 2, a nova abordagem da NGP baseia-se em instrumentos de gestão privada, com ênfase na eficácia, eficiência e economia (3Es), numa linha que, do ponto de vista teórico, radica nas teorias dos custos de transação, principal-agente e escolha pública. Exige-se o estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitas, uma grande ênfase no controlo do output, a profissionalização da gestão, com uma clara definição de responsabilidades, a primazia à disciplina e parcimónia na utilização dos recursos, e a substituição da administração pública tradicional por processos e técnicas similares à gestão empresarial (Hood, 2004; Rocha, 2010).

A mudança da abordagem tradicional da administração pública para a Nova Gestão Pública remonta ao Reino Unido (vd. por exemplo, Pollitt (1993; 1996), Holmes & Shand (1995), Hood (2004) entre muitos outros autores; na sequência da eleição do governo conservador do Reino Unido, em 1979, a Inglaterra assumiu a reforma administrativa como prioridade (C.Pollitt,1996), o que se veio a revelar-se como uma tendência global.

A referida tendência tem sido associada à tentativa de desacelerar, ou mesmo reverter, o aumento da despesa pública e do número de funcionários públicos, privatizar, colocar o ênfase na subsidiariedade na prestação de serviços, bem como acrescer á autonomia na produção e distribuição de serviços públicos, especialmente com base nas tecnologias de informação e comunicação e reforçar o desenho da gestão pública em termos de cooperação intergovernamental, mas também transparência e controlo (Hood (2004, p. 503). Uma gestão pública, desenhada e implementada de forma a otimizar os recursos

fornece normas que, entre outras, permitem aplicar regras do sector privado aos serviços públicos, reforçar o controlo público, reduzir os orçamentos e fortalecer estruturas quase-competitiva para aniquilar a designada “natural” ineficiência da burocracia (Pollit, 1993).

A importação de novos conceitos e técnicas para o sector público despertou atenção de políticos e académicos, dando lugar a um conjunto de interpretações e argumentos divergentes, mas na verdade o debate está ainda em aberto. Pollitt (1993) considera que as mudanças da reforma da Administração Pública são essencialmente ideológicas; para outros, trata-se fundamentalmente de uma “utopia”, na medida em que, independentemente dos resultados obtidos por alguns países, não se justifica a dimensão que lhe é atribuída (Osborne & Gaebler, 1992; Mathiasen, 1999; Holmes & Shand, 1995; Keating, 1989; Barzelay, 1992; Christensen, et al., 2002). Há ainda quem defenda que se devem antes encontrar alternativas de relacionamento, como coordenação e negociação, entre os diversos intervenientes no processo de decisão público, ao invés de importar mecanismos empresariais (Carapeto e Fonseca, 2006)

O caso dos países em vias de desenvolvimento, e em particular, em Africa, não está ainda suficientemente analisado, quer do ponto de vista teórico, quer no que se refere ao desenho e implementação das reformas exigidas na administração pública. Nesse sentido, diversos autores têm questionado a influência do novo paradigma, nomeadamente em termos das requisitos em termos da capacitação do *staff* da Administração Pública (Larbi, 1999: 14-16), dos instrumentos de controlo da corrupção (Corliss, 1999; Travers, 1999), dos níveis de descentralização política e administrativa, e do papel exercido pelos dos doadores internacionais (Polidano & Hulme, 1999; USAID, 2010).

Ainda que num contexto teórico diferente, Sen (1993) considera que mais do que a vantagem competitiva, a eficiência económica depende da eficiência social e da vantagem mútua. De acordo com esse autor, o conceito de capacidade, no contexto da Nova Gestão Pública, deve ser encarado como um modelo secundário, já que só pode ser resolvido quando as medidas de capacitação forem implementadas em termos práticos, melhorando as competências básicas e os instrumentos de administração em geral.

Por outro lado, os países mais pobres mantêm, em muitos casos, tradições culturais das potências colonizadoras, ainda que mitigadas pelas independências nacionais, a par de costumes locais que sempre existiram, e foram forçados, igualmente em muitos casos, pelas instituições financeiras internacionais, no âmbito das ajudas e do estabelecimento de

programas económicos, a introduzir instrumentos de gestão próprios da nova gestão pública. De facto, o novo paradigma da gestão pública influenciou significativamente não apenas Moçambique, mas também a Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Malawi, Gana, Burkina Faso, Nigéria, Uganda, África do Sul, entre outros, tal como o Brasil, o México ou a Bolívia, na América Latina, a Indonésia, Malásia ou Índia, na Ásia (Banco Mundial, 1997; Larbi, 1999; Polidano e Hulme, 1999; Haque, 2004).

Os países em vias de desenvolvimento colocam ainda outras questões. Em particular, enquanto a introdução da Nova Gestão Pública, nomeadamente nos países da OCDE, apareceu associada à crescente dimensão do Estado e ao posterior alargamento da ideologia que sublinhava o papel do mercado e a importância de liberalizar, desregulamentar e privatizar, nos países em vias de desenvolvimento as crises económicas e financeiras precederam as reestruturações económicas que exigiram, por parte dos doadores internacionais, as reformas da gestão pública (Larbi, 1999; Terriba, 1996). Na opinião de alguns autores, os defensores da Nova Gestão Pública aproveitaram a debilidade das instituições públicas, a fraca capacidade relacional, serviços públicos precários, e a necessidade absoluta de recorrer à ajuda financeira internacional traduzida na aceitação de pacotes de estabilização e ajustamento estrutural, tendo por base as condições previamente definidas para a negociação da dívida, para levarem os países pobres a “comprarem” os novos conceitos gestionários (Havnevik, 1987; Nunberg, 1990; Engberg-Pederson et al., 1996).

Importa, por isso, avaliar o nível de eficácia com que a provisão dos bens públicos num conjunto de setores sociais e económicos, no passado fortemente subsidiados pelo Estado, é hoje providenciada aos cidadãos, e o grau de eficiência na sua gestão.

1.2. O caso de Moçambique

Um dos elementos mais importantes da reforma da administração pública, nomeadamente nos países africanos, é o grau de descentralização e desconcentração administrativa, colocando desafios à administração pública, já que a descentralização constitui um instrumento que permite a transferência do processo decisório para órgãos independentes tais como os governos locais democraticamente eleitos.

No caso africano, trata-se de um desafio significativo, dada a situação política e maturidade administrativa de alguns países, sendo certo que a modernização administrativa consiste, em diversos países africanos, na descentralização política, administrativa e financeira dos órgãos locais, e na descentralização de decisões na gestão de assuntos locais no que se prende com o planeamento e a implementação de políticas públicas, pese embora possa ser considerada como “descentralização imperfeita” (Banco Mundial, 1997; USAID, 2010), ancorado no conceito de “gradualismo” (USAID, 2010).

Na Africa, o poder tradicional, consubstanciado nas Autoridades Tradicionais, ou régulos, pode ser considerado como incontornável e inelutável (Santos, 2003), já que mantêm o controlo sobre a terra, em muitos casos a descentralização veio a aumentar as prerrogativas das autoridades mediante instituições democraticamente eleitas, e no fundo têm procurado manter as ineficiências dos governos locais eleitos, criando litígios entre o poder tradicional e o democraticamente eleito (Santos e Trindade, 2003). Contudo, em geral, as reformas políticas e administrativas dos governos locais ignoraram as autoridades tradicionais. Está ainda em aberto até que ponto a descentralização tem efetivamente enfraquecido as unidades tradicionais locais.

O caso de Moçambique é muito interessante, e tem sido ainda pouco estudado; a administração pública não escapou ao alargamento das conceções próprias da Nova Gestão Pública. A modernização administrativa passou pelo desmantelamento da administração colonial, sendo substituída por um modelo de planeamento central e socialista, e a partir de 1986 e por imposição das organizações internacionais (FMI e Banco Mundial), ocorreu a primeira reforma da Administração Pública que basicamente consistiu na introdução da Nova Gestão Pública, enquanto mercandização da Administração Pública e fragmentação das estruturas administrativas de modo a introduzir concorrência nos serviços públicos, e a adoção de indicadores de desempenho com o objetivo de medir a eficiência das organizações e dos funcionários. Independentemente do número de fases que se podem considerar neste processo (Chicava, 2011; Paiva, 2000; Rocha, 2000), o setor público cresceu e foi-se assistindo á evolução no sentido de um sistema quasi-managerial na administração pública moçambicana a partir da década de 90, também a nível da administração municipal.

O setor público em Moçambique, central e local, tem sido recentemente objeto de profundas reformas com vista a resolver problemas de natureza orçamental, tendo evoluído no sentido da abordagem própria da Nova Gestão Pública; neste contexto foi aprovada legislação

sobre gestão por objetivos, ganhou importância o sistema de avaliação do desempenho, baseada na Lei 55/99, de 12 de Outubro, que criou o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP), racionalização da gestão de recursos humanos e flexibilidade organizacional, entre outros, colocando ênfase na obtenção de eficácia, eficiência e produção de indicadores de gestão e medidas de desempenho.

A integração dos municípios na estrutura da organização democrática do Estado em Moçambique, na sequência da aprovação da Constituição da República de 1990, rompeu com o modelo municipal do sistema da administração colonial, bem como com os conselhos executivos das assembleias de cidade, de cultura socialista revolucionária, dando corpo a uma nova dinâmica do poder político assente no poder municipal eleito. As autarquias locais ganharam desta forma um estatuto de administração autónoma, e garantia constitucional, nunca antes verificado na história da administração pública moçambicana.

Contudo, a aplicação dos conceitos da NGP aos países em desenvolvimento, nomeadamente em Moçambique, devido ao seu tipo de cultura política, a natureza da gestão e ainda porque o modelo clássico weberiano não chegou a atingir a maturidade em reação à sua matriz ocidental tem de ser analisada e avaliada, conjugado-a com o processo de modernização em curso. O restabelecimento municipal em 1998, em Moçambique, e o facto de que os gestores municipais têm vindo, de forma gradual, a apreender os princípios que subjazem a governação das questões municipais com foco no desenvolvimento local, permite avaliar até que ponto o grau de eficiência tem, ou não, vindo a corresponder às exigências dos municípios.

1.3. Objetivo global do estudo e questões de partida

Os governos locais, nas últimas décadas e na generalidade dos países abrangidos pela OCDE, têm vindo a aumentar o número de serviços públicos que são oferecidos, ao mesmo tempo que foram implementando processos de reforma na linha da nova gestão pública, com o objetivo de conseguir maior prestação pública de contas, mais transparência e níveis mais elevados de eficiência.

Neste contexto, a avaliação da *performance* tem vindo a constituir um dos avanços importantes a ter em consideração (Lindblom, 2004). Atualmente, a avaliação da *performance* constitui um dos dispositivos incontornáveis nos mecanismos de gestão pública, pois é a partir

deste modelo que se obtém um conjunto de informações necessárias para a tomada de decisão, quer dos gestores, quer dos agentes políticos, bem como da sociedade em geral (Allison, 2004; Lindblom, 2004; Simon, 1993). A necessidade de utilização dos indicadores de *performance* justifica-se, na medida em que permite mensurar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços, de acordo com as necessidades institucionais conforme a literatura (AECA, 1997; AECA, 1997; Worthington & Dollery, 2000; Rocha, 2001). Farrell (1957), Charnes et al. (1978), Golany e Roll (1989), entre outros autores, desenvolveram técnicas e modelos que permitem avaliar a performance organizacional, assumindo sempre que a eficiência é uma dimensão central e que a responsabilidade é uma condição da legitimidade organizacional.

Esta tendência verificou-se também em Moçambique, como em outros países em vias de desenvolvimento, no contexto de processos induzidos por instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, sob o pretexto de que os princípios de mercado iriam corrigir os problemas estruturais de funcionamento do sector público daqueles países; a ideia era que, assim como a economia deve estar aberta à concorrência, as organizações que prestam serviços públicos também devem seguir as regras do mercado. Trata-se, contudo, de um processo complexo, ainda insuficientemente analisado, e que nem sempre teve em conta a realidade económica, política e social dos países em causa, em particular em África.

Em qualquer caso, a introdução de princípios constantes de um modelo gestor requer novas formas de gestão na prestação dos serviços públicos, o que as significativas restrições de natureza orçamental e financeira apenas reforçam, e coloca de forma central a necessidade de utilizar os recursos disponíveis de forma eficiente.

No contexto da Nova Gestão Pública, os estudos dirigidos à análise de Eficiência Relativa das *decision making units* (DMUs) têm vindo a ser tema recorrente nas últimas décadas, com fundamental destaque nos países integrantes da OCDE. Em particular, desde finais da década de 70 e início dos anos 80, com a modernização da administração pública e um acréscimo significativo nos estudos em torno dos governos municipais, a questão da avaliação do seu desempenho e da sua eficiência, eficácia e economia (3Es) tornou-se fundamental. Dentre esses estudos contam-se, entre outros, os trabalhos de Fitzgerald et al (1991), Brignall (1993), Athanassopoulos & Triantis (1998), Worthington & Dollery (2000), Gupta & Verhoeven (2001), Afonso et al. (2006), Balaguer-Colla et al. (2006, 2007), AECA (1997), avaliam a eficiência das organizações municipais, tendo como base métodos não-

paramétricos e paramétricos conforme apresentamos no Quadro 16. De uma forma muito geral, os estudos em causa suportam a hipótese de processos de mudança política e administrativa significativa nos governos locais municipais, indiciada pela introdução do conselho fiscal, alargamento da obrigatoriedade de concursos públicos e a revisão da estrutura dos governos, sublinhando a prestação de serviços com ênfase nos clientes/municípes (Brignall, 1993). É neste contexto teórico que o presente trabalho se insere, centrando o tema na administração municipal em Moçambique.

O objetivo principal da presente tese é conhecer, e avaliar, a eficiência relativa na gestão dos municípios de Moçambique, no quadro das alterações profundas na administração pública moçambicana, em particular ao nível da sua administração local, com base na metodologia *Data envelopment analysis* (DEA), respeitando o programa do governo e as necessidades dos municípes; tanto quanto é do conhecimento no momento em que se finaliza o presente trabalho, trata-se do primeiro estudo deste tipo a ser conduzido para a realidade moçambicana.

As questões fundamentais que, de seguida, se enunciam, permitem sistematizar e operacionalizar o objetivo global do estudo :

- Quais os elementos fundamentais a ter em conta numa análise crítica da introdução da nova gestão pública nos municípios moçambicanos?
- Assumindo que uma forma de avaliar as políticas públicas é analisar se os governos – no caso do presente trabalho, os governos locais – utilizam os seus recursos de uma forma economicamente eficiente, os recursos disponíveis nas organizações municipais moçambicanas são utilizados de forma eficiente , nomeadamente no que se prende com o objetivo de incremento do bem-estar social local? Ou seja, os municípios moçambicanos são geridos de forma eficiente? Qual é o grau de eficiência? Tem vindo a corresponder às exigências dos municípes na produção dos resultados esperados?
- No quadro da autonomia municipal, em Moçambique, qual é a perceção existente relativamente á governação nos moldes atuais face á dos governos locais anteriores, nomeadamente em termos de inovação institucional, mudanças políticas e melhorias institucionais?

- Qual é o grau de eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas a nível municipal em Moçambique? Que, ou quais, políticas públicas têm sido mais eficazes?

Por conseguinte, os objetivos deste estudo remetem para a avaliação da eficiência técnica dos municípios moçambicanos, e a discussão da medida em que os resultados podem ser usados para prosseguir a promoção da eficiência no uso dos recursos municipais e a implementação de políticas públicas locais. O estudo empírico incidiu sobre o ano económico de 2007, dada a disponibilidade de dados.

1.4. Metodologia

A questão da metodologia de investigação assume uma importância central, revelando as opções assumidas pelo investigador para obter e tratar os dados, bem como as técnicas para proceder á sua análise. Neste caso, em concreto, a investigação assenta numa análise do tipo cross-section, com natureza exploratória e quantitativa, de uma amostra de municípios em Moçambique.

O presente estudo utilizou um inquérito já testado, desenvolvido pelo projeto *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis (COBRA)*, dado tratar-se de um inquérito voltado para a avaliação do setor público, tendências e reformas, autonomia e desempenho, responsabilização e coordenação, entre outras aspetos relevantes. O inquérito contudo, foi adaptado por forma a ter em conta a realidade da estrutura da administração municipal moçambicana, tendo ainda sido discutido por um painel de professores e investigadores da Universidade Eduardo Mondlane, especialistas em Administração Pública; posteriormente, procedeu-se a um pré-teste, realizado no Conselho Municipal de Pemba, em Moçambique. De forma complementar, procederam-se a entrevistas sempre que necessário para esclarecer a informação, e recorreu-se a análise documental, nomeadamente relatórios de contas e resultados do programa político anual das DMUs; toda a informação oficial foi cruzada entre o Ministério das Finanças de Moçambique, o Tribunal Administrativo de Contas de Moçambique, o Instituto Nacional de Moçambique e diversas unidades de investigação. O processo de recolha de dados decorreu entre julho e setembro de 2010, e de fevereiro a maio de 2012.

Os objetivos específicos incluem a definição e seleção das Decision Making Units (DMUs), e de seguida a determinação dos fatores de input e output adequados á avaliação relativa das mesmas; foram selecionadas 14 unidades municipais. O processo de elaboração do modelo de avaliação relativa da eficiência na administração pública municipal seguiu as diretrizes metodológicas propostas por Golany & Roll (1989), bem como o trabalho realizado por Jubran (2006). A seleção das variáveis, financeiras e não financeiras, bem como a identificação dos indicadores selecionados para medir tanto os inputs, quanto os outputs, seguiu as sugestões da literatura relevante em estudos empíricos de governos locais (De Borger, 1994 e 1996; Athanassopoulos & Triantis, 1998; Balaguer, Coli et al, 2002; Afonso & Fernandes, 2005; Lolkkanen & Susiluoto, 2006; Worthington & Dollery, 2000; Vanden et al., 1993; Sousa e Ramos, 1999; Prieto e Zofio, 2001).

A técnica DEA –*Data Envelopment Analysis* – constituiu o instrumento central de toda a avaliação operacional de avaliação de eficiência técnica. Seguindo recomendações teóricas (Thanasoulis, 2001), assumiu-se que as DMU selecionadas, ao nível municipal, podem ser consideradas como homogéneas, produzindo bens e serviços comparáveis entre si; contudo, foi tida em conta o problema da escala, tanto nas DMUs, quanto nos inputs e outputs selecionados. O número de unidades tomadoras de decisão (DMUs) considerada foi de encontro ás recomendações da literatura - pelo menos o dobro do produto do número de outputs e de inputs utilizados (Chranes et al, 1978; Bowlin, 1987; Cooper et. al., 2007). O software utilizado foi, fundamentalmente o DEA-Solver.

O estudo da eficiência técnica baseia-se em Farrell (1957); os modelos de análise, largamente discutidos no presente trabalho, foram o de Charnes-Cooper-Rhodes (1978), e Banker-Charnes-Cooper (1984), com orientação input e output.

Tendo em conta os dados recolhidos nos municípios moçambicanos na amostra utilizada, e dados os resultados obtidos, procurou-se :

- Determinar o grau da eficiência DEA na gestão dos municípios moçambicanos relativo ao ano civil de 2007, em particular explorar a eficiência municipal com base nos modelos de Banker-Charnes-Cooper e Charner-Cooper-Rhodes;
- Determinar o efeito da Autonomia Municipal, tomando as atividades municipais (AUTCM) e a Despesa per capita (milhões 00,MT) (DESP) em função do *ranking* municipal;

- Determinar o efeito de: 1) Identificação e Ambiente do Conselho Municipal, tomando a extensão de desenvolvimento de políticas públicas e o grau/tipo de relação entre as Câmaras Municipais e os participantes mais relevantes (MACM1,2); 2) Direção e Controlo da Câmara Municipal, tomando o grau de responsabilidades do Presidente da Câmara Municipal (PCM) perante o Ministério da Administração Estatal, e a influência organizacional nas decisões da Câmara Municipal (DCCM1,2); 3) Cultura Organizacional;
- Determinar o efeito das políticas públicas, tomando indicadores como a média do agregado familiar com Fonte¹ (MAFF), a média do número de alunos por escola (MEA), a média do número de alunos por professor (MPA), a média da população vacinada (MV), o número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) e a densidade da população por Km² (DPSKM).

1.5. Estrutura da tese

A tese está estruturada em oito capítulos que passamos a descrever de forma sucinta.

O Capítulo I reporta as motivações do estudo, que se reporta ao estudo do fenómeno municipal pós-Reformas da Administração Pública de Moçambique coincidente com os novos conceitos da Nova Gestão Pública . Neste capítulo, é feita a apresentação do problema central bem como algumas de questões específicas abordadas no projeto

No Capítulo II remete-se para o enquadramento teórico e conceptual do presente trabalho, explorando a revisão da literatura sobre gestão pública e poder local (ou municipal). Neste capítulo são abordados especificamente os conceitos da administração e gestão, administração e gestão pública, managerialismo, reforma da administração pública, apontando algumas experiências verificadas a nível internacional após a implementação da Nova Gestão Pública (NGP). Além disso, são ainda referidos alguns estudos sobre poder local (municipal) e o respetivo papel nas comunidades locais, desde a sua génese até ao presente.

No Capítulo III é dada continuidade á revisão da literatura iniciada no capítulo anterior, colocando maior ênfase nos estudos sobre o caso de Moçambique nos vários domínios, nomeadamente: histórico, político e sociológico. O capítulo em causa termina com a

¹ Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação e Bens Duráveis)

abordagem centrada no atual modelo municipal em curso em Moçambique, e que constitui o objetivo central do presente estudo.

No Capítulo IV são explorados diversos estudos realizados sobre desempenho bem como avaliação de desempenho organizacional - modelos de desempenho e dimensões de desempenho das DMUs nomeadamente, eficiência, eficácia e economia (3Es). No conjunto das 3Es dimensões de desempenho organizacional, é analisada a literatura, colocando maior ênfase na dimensão da eficiência técnica dado que constitui a principal componente do estudo nas organizações municipais de Moçambique. São apresentados os modelos Data Envelopment Analysis (DEA), Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS), Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) e a proposta de Golany & Roll (1989), sobre os quais o estudo incide.

No Capítulo V são apresentadas as razões que fundamentam a metodologia utilizada, nomeadamente a escolha e justificação de paradigmas de investigação escolhida, métodos, proposta do modelo de avaliação relativa na gestão dos municípios moçambicanos, seleção das DMUs, bem como técnicas de recolha de dados.

No Capítulo VI é feita a apresentação e descrição de dados do inquérito por questionário (IPQ), os quais posteriormente são devidamente cruzados com os demais resultados do estudo obtidos através de outras técnicas de análise de dados nos capítulos seguintes.

O Capítulo VII consiste na apresentação inicial de dados DEA e respetivas fontes. Em seguida, procede-se com a descrição e interpretação geral de dados do estudo em resposta às perguntas de investigação. A resposta aos objetivos, gerais e específicos, foi realizada obedecendo uma discussão triangulada de dados com o enquadramento teórico, como suporte interpretativo dos dados utilizados. A triangulação de dados permitiu posteriormente a especificação de modelos de eficiência municipal e a discussão dos resultados obtidos das organizações municipais sob estudo.

No Capítulo VIII são apresentadas as principais conclusões do estudo, que termina com o apontamento das contribuições, limitações e recomendações para estudos futuros.

Capítulo II - Enquadramento Teórico e Conceptual

2.1. Introdução

Conforme referido, o quadro teórico onde se insere este estudo é a Nova Gestão Pública (NPM). A reforma da Administração Pública visou solucionar o problema orçamental provocado pelo significativo alargamento das atividades incluídas na esfera pública e a necessidade de recorrer a instrumentos de gestão que permitam garantir ganhos em eficiência e controlo de custos (Rocha, 2001).

Foi este último modelo adaptado pela generalidade dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), nomeadamente em Portugal, e dos países em desenvolvimento, onde se procurou racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação (Rocha & Araújo, 2007). Em síntese, é adotada uma abordagem gestionária, identificada com o *New Public Management* caracterizado por Hood (2004) e Dixon et al (1998), que insistem na eficiência, eficácia e medidas de performance. Pretende-se que daí resulte uma “nova administração pública”.

A insistência na eficiência, eficácia e economia (3Es) não esgota a sua aplicação na administração central. Vem sendo aplicada à administração local (ou municipal). Na verdade, a reforma dos municípios passa pela democratização, participação e qualidade, bem como pela adoção de técnicas com base na eficiência e na gestão orientada para *outcomes* (Rocha & Proença, 2005).

E, na verdade, têm-se desenvolvido técnicas (ou modelos) de análise de performance (vd. Charnes et al. (1978) e Golany & Roll (1989) entre outros), sublinhando a ideia de que a procura da eficiência é uma dimensão da *accountability* e uma condição de legitimidade política.

A primeira iniciativa de reforma de administração local ocorreu no Reino Unido, a partir de 1997, conforme apresentamos nas secções que se seguem (Steve Martin, 2002); o objetivo era melhorar os serviços locais e aumentar a confiança do público nas instituições do governo local. Tratava-se de encorajar a adoção de técnicas de planeamento estratégico e

gestão com base na eficiência técnica por parte das autoridades locais. É neste contexto que se enquadra o presente trabalho de investigação.

2.2. Administração e gestão

Se a natureza de um trabalho de divulgação deve aconselhar os seus autores a usarem com moderação o vocábulo mais ou menos iniciático da disciplina na qual se inscrevem, a verdade é que todo o esforço de síntese recorre necessariamente a conceitos e filia-se em problemáticas cujo conhecimento condiciona a inteligibilidade da informação fornecida e das ideias sustentadas. É nesta base que enunciamos com brevidade esses conceitos, procurando explicar com clareza o sentido que se atribui a essas palavras frequentemente utilizadas na exposição, nomeadamente administração e gestão, bem como a conjugação desses termos com a expressão “pública” - administração pública e gestão pública. Quando nos referimos a elas, é importante conhecer o sentido que lhes é atribuído dentro do universo dos significados racionalmente constituídos.

Regra geral, “administração” e “gestão” têm conteúdos diferentes. A primeira vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), e significa aquele que realiza uma função sob o comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro (Hughes, 2003). Conforme a literatura estudada, o termo “administratação” tem vindo a sofrer uma transformação radical quanto ao significado tradicionalmente constituído, enquanto o termo “gestão” tem a aceção de controlo de algo pela ação de alguém, tendo em vista a obtenção de resultados.

Para alguns autores, as origens latinas dos vocábulos em causa também apresenta diferenças significativas. “Administração” advém de *minor*, raiz de *ministrare*, com a aceção de servir, e, portanto, de governar. “Gestão”, ou “management” provém de *manus*, com o significado de controlar ou obter resultados (*idem*).

Com base nessas diferenças distintas, administrar envolve essencialmente o cumprimento de instruções, enquanto gerir implica, antes de mais, a obtenção de resultados e a assunção de responsabilidades perante os resultados obtidos.

Outra perspetiva defende que a complexidade reside no facto de que, em primeiro lugar, o termo Administração Pública ter vindo a ser assumido quase totalmente como burocracia ou *old administration*, enquanto o termo Gestão Pública está associado à mudança

e à reforma da AP, passando a denominar-se *New Public Management*/Nova Gestão Pública. O problema é, porém, mais complexo, e por isso importa dar-lhe mais atenção (Rocha, 2010).

Hughes (2003) considera que, embora a administração pública seja uma atividade pública e os funcionários públicos estejam ao serviço público, esta vive sobretudo de procedimentos. Por sua vez, a gestão pública inclui uma vertente de administração, mas envolve a organização para se atingir os objetivos com a máxima eficiência, bem como a autêntica responsabilidade pelos resultados. De acordo com o autor, os termos “*management* e *manager*” têm sido vulgarmente utilizadas no sector público. Uma vez que essas expressões são instrumentos relacionados, a utilização frequente de uma exclui a outra. Significa isto dizer que, como parte deste processo geral, a administração pública perde claramente a sua posição face à gestão pública, como veremos adiante. Para Hughes (2003), o termo “gestor” é mais comum do que o de “administrador”.

Noutra perspetiva, John David Stewart e Stewart Ranson (1992) associam a expressão *management* a uma abordagem de tomada de decisão no âmbito de uma organização tradicionalmente ligada ao sector privado.

Stewart & Walsh (1992) consideram, por sua vez, que no sector privado os gestores são considerados como agentes, cuja ação visa o alcance dos objetivos institucionais, bem como o crescimento da organização de acordo com a utilização mais eficiente possível dos recursos. Já no sector público, em contraste, utiliza-se tradicionalmente o termo “administração” (Stewart & Walsh (1992). A expressão diz respeito ao processo pelo qual os funcionários públicos implementam e executam as políticas governamentais no quadro legislativo, tendo a utilização eficiente dos recursos um papel secundário.

Uma outra perspetiva sustenta que o novo paradigma da administração pública produziu uma Nova Gestão Pública, diferente portanto da ortodoxa administração clássica. Esta ideia tem a sua origem no *managerialism*, um movimento que surgiu nas últimas duas décadas do final do século XX nos países anglo-saxónicos, e que defende este modelo como a solução de todos os problemas que afetam a administração pública tradicional.

2.3. Administração pública e gestão pública

Pollitt (1993) é um dos autores que observou que, antes do movimento do NPM/NGP, os gestores públicos eram denominados “*administrators, principal officers, finance officers or*

assistant directors”, e, nas últimas duas décadas, passaram a ser designados *managers* (Hughes, 2003).

A substituição da denominação do termo “administrador” por “gestor” reflete não apenas uma tendência atual, mas também espelha uma mudança na perceção dos indivíduos que ocupam o cargo referido. Segundo o autor, essa mudança não é “superficial” (Pollitt, 1993; Hughes, 2003).

De acordo com os autores, a utilização do termo *public management* tem vindo a ganhar ascendente, enquanto o termo *public administration* se está a tornar cada vez mais secundarizado, senão completamente obsoleto (Hood, 2004, p. 504; Pollitt, 1993; Hughes, 2003).

Na opinião de Hughes (2003), tal situação resulta do facto de um serviço público assente em conceitos administrativos ser diferente de um modelo baseado na gestão, e de existir uma contínua tensão entre ambas as abordagens. Para o autor, Administração Pública refere-se ao estudo científico do sector público. A teoria dominante na maior parte do século XX é geralmente denominada modelo tradicional de Administração Pública, em contraste com o *managerialism*.

Outra posição sobre este assunto é aquela defendida por Rocha (2001), o qual considera que a “administração/burocracia” são inevitáveis, e devem ser consideradas numa aceção desprovida de conotações menos positivas (Rocha, 2001). Administração pública e gestão pública são considerados conceitos diferenciados, em que nenhum constitui um subconjunto do outro, pois traduzem paradigmas concorrentes. Como tal, utiliza-se aqui o termo gestão pública, a noção mais ou menos sinónima da Nova Gestão Pública.

Em artigo publicado por Graham T. Allison - “*Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?*” - (1979), questiona-se também o significado de gestão e a diferença entre gestão pública e gestão privada. Como resposta a essa preocupação, apresentam-se estratégias para o desenvolvimento de conhecimento na área em questão, para além de recomendações feitas pelo autor quanto à gestão pública e à gestão privada.

Em edição posterior, Allison (2004) recorre aos estudos *Office of Management and Budget* (OMB) e *Office of Personal Management* (OPM), os quais também foram abordados por Selma Mushkin e outros contemporâneos, no âmbito da instituição *Georgetown’s Public Services Laboratory* (em 1978). O autor critica o estudo do “*Committee on Policy*

Management”, identificando três elementos considerados essenciais para a definição de management, nomeadamente: *policy management* (Gestão de políticas); *resources management* (Gestão de recursos); e *program management* (Gestão de programas).

Allison (2004) reporta-se ao estudo clássico de Luther Gulick e Al Urwick (1937), no qual o trabalho de um chefe executivo é descrito pelo acrónimo “POSDCORB”, que significa: “*Planning*” (Planeamento); “*Organization*” (Organização); “*Staffing*” (Recursos Humanos); “*Directing*” (Direção); “*Coordinating*” (Coordenação) “*Reporting*” (Relatórios); e “*Budgeting*” (Orçamento). Segundo Allison (2004), esse acrónimo desenvolvido por Luther Gulick (1937) foi-se aprimorado ao longo do tempo, por exemplo, com o trabalho de Barnard (1938) e Drucker (1974), assinalando a necessidade da sua revisão.

Allison (2004, p. 391) aborda as diferenças entre Administração Pública e Gestão Privada, conforme Quadro 1, partindo do termo “*general management*”, em que identifica três funções principais da gestão em geral: Estratégia; Gestão de Componentes Internas, e Gestão de Grupos Externos.

Quadro 1: Funções da gestão em geral

<i>Estratégia</i>	
1	Estabelecer objetivos e prioridades para a organização (com base em previsões do ambiente externo, e nas capacidades de organização).
2	Elaboração de Planos Operacionais para alcance de Objetivos
<i>Gestão das Componentes Internas</i>	
3	Gestão de Planos Operacionais: Estabelecimento de estruturas (unidades e posições de ação) e processos, e ainda recrutamento dos RH adequados às funções.
4	Direção e Gestão de Pessoal: Capacidade Organizacional, com o fito de se prosseguir os objetivos.
5	Controlo de Performance: Capacidade de gestão de pessoal, para se prosseguir os objetivos da organização, com base em vários sistemas de gestão de informação (incluindo operacionais e de capital, orçamentos, contas, relatórios e sistemas estatísticos, avaliações de performance e avaliação de produtos), apoio à gestão na tomada de decisões e na mensuração do progresso em relação aos objetivos.
<i>Gestão de grupos externos</i>	
6	Lidar com Unidades Externas. Lidar com unidades dentro da organização, a nível vertical, horizontal, e na base.
7	Lidar com organizações independentes. Lidar com agências ou outros ramos ou níveis de governo, grupos de interesse e empresas, para se prosseguir objetivos da organização.
8	Lidar com o quarto poder (comunicação social), e o público em geral cuja ação ou aprovação é necessária.

Fonte: (Allison, 2004, p. 399)

As três funções comuns de gestão identificadas no Quadro 1 não são isoladas e discretas, mas componentes separadas para fins de análise. O carácter e a relativa significância das várias funções diferem historicamente, em ambiente público ou privado, pelo que o desafio para o gestor em geral consiste em integrar todos os elementos para obter resultados.

Allison (2004, p. 399), com esta abordagem, assume que a gestão pública e gestão privada são conceitos diferentes em aspetos importantes (Allison, 2004). Na mesma linha, Rocha (2001) considera que, nas empresas, as funções de gestão estão centralizadas num só indivíduo para que a autoridade fique associada à responsabilidade. Pelo contrário, na gestão pública, as funções da gestão de topo estão separadas, a fim de se evitar o exercício de poder arbitrário, mas não promovem necessariamente a eficiência (Rocha, 2010).

Para este último autor, a abordagem da Nova Gestão Pública veio alterar muito das proposições apontadas por Allison (2004). Contudo, as diferenças persistem, continuando a ser verdade a sua afirmação: “*public and private management are fundamental alike in all unimportant*” (idem).

Concluimos, afirmando que a gestão pública e a gestão privada se distinguem, essencialmente, em termos de desempenho ou *performance*. Enquanto as empresas dispõem de um conjunto de instrumentos de mensuração da sua *performance*, tais como o lucro, a cotação na bolsa e indicadores de mercado, nas organizações públicas não existem tais medidas. Outra diferença reside nos mecanismos de autoridade, já que os líderes de organizações públicas são, regra geral, politicamente nomeados, estando limitados na sua atuação.

2.4. Raízes do paradigma manageralista

Nas últimas duas décadas tem-se afirmado um novo paradigma da Nova Gestão Pública voltado para a reforma de Estado, visando a questão da modernização administrativa. Esse movimento tem vindo a ocupar um lugar cimeiro no contexto global. Governos de países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento (incluindo países da Europa do Leste ou Europa Oriental e da Ásia, recém industrializados), independentemente de seu tamanho e do desenvolvimento político, económico e social, têm procurado adotar a nova abordagem da

NGP baseada em novos instrumentos de gestão privada, com ênfase na eficácia, eficiência e economia (3Es).

Essa mudança de estilo enquadra-se na filosofia do *managerialism* como solução para os vários problemas que afetam as organizações, e que adquiriu diferentes vertentes. O *managerialism*, no contexto público, pode ser entendido como um conjunto de crenças e práticas resumidas em dois pontos principais: o primeiro relaciona-se com a construção de governos eficientes, e o segundo aborda o papel e as funções do Estado.

Na verdade, ambos os pontos indicam o caminho comum pelo qual as reformas administrativas devem ser orientadas e a forma como elas se enquadram no contexto da reforma da Administração Pública (AP), com ênfase na eficiência económica e no emagrecimento do Estado (ou do governo), incluindo o número de funcionários públicos.

Contudo, Pollitt (1993) considera que as mudanças da reforma da Administração Pública são essencialmente ideológicas, já que este movimento evita desperdícios, com base em instrumentos que permitem um melhor aproveitamento dos recursos.

É importante afirmar também que o “espelho” do pensamento da *New Right* em torno do Estado e as suas considerações ideológicas podem ter sido parte essencial do argumento para emagrecimento do governo, com base em princípios de mercado (Pollitt, 1993; Hughes, 2003).

O autor reitera que, independentemente da melhoria da produtividade, existe uma lógica própria. Simultaneamente, para os defensores do novo paradigma, uma gestão otimizada é aquela que fornece uma norma sob a qual se pode: aplicar regras do sector privado aos serviços públicos; reforçar o controlo público; reduzir os orçamentos; minimizar a autonomia profissional; enfraquecer os sindicatos de serviço público; e fortalecer uma estrutura quase-competitiva para aniquilar a “natural” ineficiência da burocracia (Pollitt, 1993). Ainda que num contexto teórico diferente, Sen (1993) considera que mais do que a vantagem competitiva, a eficiência (económica) depende da eficiência social e da vantagem mútua.

2.4.1. As diferenças ideológicas

Partimos da premissa de que a mudança da Administração Pública (AP) para a Nova Gestão Pública (NGP) (e a própria expressão em si) remonta ao Reino Unido, conforme a literatura

explorada (vd. por exemplo, Pollitt (1993; 1996), Holmes & Shand (1995), Hood (2004) e, entre muitos outros autores.).

Entretanto, com a eleição do governo conservador do Reino Unido, em 1979, a Inglaterra assumiu a reforma administrativa como prioridade. Embora já constituísse tema de discussões desde a década de 60, a reforma da Administração Pública nunca tinha decorrido com o mesmo impacto do registado na década de 80 (Falconer, 1997). A absorção das propostas e medidas adotadas pelo governo Thatcher (por exemplo, o Relatório Fulton de 1968) provocaram modificações significativas na configuração do serviço público britânico.

Num artigo publicado por Christopher Pollitt – “*Antistatist Reforms and New Administrative Directions : Public Administration in the United Kingdom*” (em 1996), o autor fala sobre a trajetória da doutrina que considera “*pro-market, anti-state*”, a qual alcançou o seu “auge” no final da década de 80, nos finais do mandato da primeira-ministra britânica, a Sra. M. Thatcher.

Segundo Hughes (2003), nesse período, a Primeira-Ministra britânica recorreu ao mercado como solução para os males da Administração Pública britânica.

2.5. Managerialismo

Já referimos nas secções anteriores que a década de 90 se pautou por mudanças em torno da Ciência da Administração: de “*public administration*” para “*public management*”, nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.

A literatura estudada (Hood, 2004; Barzelay, 1992; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt, 1993) revela que a emergência de novo paradigma de gestão do sector público foi cunhada com vários nomes, nomeadamente, ‘*managerialism*’, ‘*New Public Management*’, ‘*the post-bureaucratic paradigm*’, ou ‘*entrepreneurial government*’ (Hughes, 2003, p. 4).

O surgimento do novo paradigma da gestão do sector público (no final da década de 70) acarretou a mudança de foco do modelo tradicional da Administração Pública para um novo rumo da filosofia do *managerialism*, já que este é visto pelos seus defensores como solução para os vários problemas associados ao sector público.

Para Owen E. Hughes (2003), assistiu-se assim a uma revolução histórica na Administração Pública, similar à decorrida no final do século XIX, com a implementação dos princípios do modelo weberiano na maioria dos governos mundiais.

A abordagem gestonária no início da década de 90 recebeu muitas denominações, conforme aqui já referido, tendo-se chegado, com o consenso geral entre a literatura da especialidade, a um único termo, *New Public Management*/Nova Gestão Pública.

2.5.1. Conceito de *New Public Management*

De acordo com a literatura, o modelo tradicional de AP, que vigorou durante a maior parte do século XX, alterou-se sensivelmente a partir de meados da década de 80, tendo como base o recurso aos mecanismos do mercado (Hood, 2004; Hood, 1996; Lynn, 1997; Lynn, 1998; Manning, 2001; Pollitt, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2000).

Num artigo publicado por Christopher Hood, “*A Public Management for All Seasons?*” (em 1991), o autor considera que a emergência do NPM nas últimas duas décadas constitui uma das mais marcantes tendências internacionais na agenda da AP. Segundo Hood (2004, p. 503), a tendência está associada a quatro fatores importantes, a saber:

- tentativas de desacelerar (ou reverter) o crescimento económico do governo em termos de despesa pública e o número de funcionários públicos;
- a mudança em direção à privatização e quase-privatização, e um afastamento das instituições do governo (central), com ênfase renovada na subsidiariedade na prestação de serviços;
- desenvolvimento da autonomia, especialmente nas tecnologias de informação, na produção e distribuição de serviços públicos;
- desenvolvimento da agenda internacional, cada vez mais focada nas questões (ou aspetos) gerais da gestão pública, *design*, estilos de decisão e cooperação intergovernamental.

Aucoin (1990), Hood (2003) e Pollitt (1990) consideram que a expressão *New Public Management* veio denominar o conjunto de reformas desencadeadas nos países da OCDE. Por outro lado, o termo tem-se revestido de determinadas conotações ideológicas de tendência neoliberal, enquanto instrumento utilizado pela “*New Right*” (Nova Direita) (Hood, 2004; Hughes, 2003).

A importação de novos conceitos e técnicas para o sector público despertou atenção entre os académicos, dando lugar a um conjunto de interpretações e argumentos divergentes. Na opinião de Hood (2004), o novo modelo de gestão pública representa sete diferentes aspetos:

- profissionalização da gestão nas organizações públicas e definição de responsabilidades;
- padrões e medidas de *performance* explícitos;
- grande ênfase no controlo de *outputs*;
- tendência para a desagregação das unidades do sector público;
- primazia aos estilos e práticas de gestão pública do sector privado;
- primazia à disciplina e parcimónia na utilização dos recursos (Hood, 2004).

De acordo com o autor, essa ideia remonta ao pós IIª Grande Guerra Mundial, tendo sido desenvolvida pela Teoria da Escolha Pública, pela Teoria dos Custos de Transação, e pela Teoria do Principal - Agente.

Na perspetiva de Rocha (2010), “a combinação do falhanço do Estado Welfare com as novas teorias económicas ditou o surgimento da Nova Gestão Pública, denominada New Public Management. Este modelo não significou uma nova visão da gestão pública, mas tão só, que se quer substituir a gestão tradicional por processos e técnicas similares à gestão empresarial.

Esta tendência tem constituído uma ruptura com o modelo de gestão burocrática e manifesta-se em três dimensões, nomeadamente, primazia do mercado; reconfiguração organizacional; e uso sistemático de indicadores” (Rocha, 2001, p. 61).

O pressuposto fundamental da Nova Gestão Pública é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado - pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma administrativa consiste na privatização do setor público. Relativamente aos sectores não privatizáveis, procura-se introduzir a concorrência e o uso imaginativo do mercado através do que a OCDE define como *Market-type mechanisms* (Rocha, 2001, p. 62).

No entanto, e citando novamente Rocha (2001), considera-se que não é suficiente introduzir na Administração Pública mecanismos de mercado; é necessário convencer os cidadãos para o facto de que são também consumidores, e que deverão exigir qualidade no fornecimento dos serviços e produtos que procuram (*idem*).

Hughes (2003) considera que a Administração Pública tradicional foi duplamente desacreditada, em termos teóricos e práticos, pelo novo paradigma, sendo questionada quanto a vários dos seus princípios fundamentais:

- a burocracia, segundo a qual o governo se deve organizar de acordo com os preceitos hierárquicos defendidos pela teoria clássica weberiana;
- estabelecimento de procedimentos éticos para administradores, com base nos princípios da gestão científica, que constituiriam a melhor forma de operar uma organização;
- prestação burocrática, pois logo que o governo prosseguisse uma determinada política, também se tornaria o fornecedor direto de bens e serviços, mediante a burocracia;
- a crença generalizada entre os administradores na dicotomia política/administração, ou seja, a última não passaria de um instrumento de concretização de instruções, ao passo que a primeira seria o garante da liderança política;
- a motivação de cada funcionário público consistiria no *interesse público*, ou seja, na prestação desinteressada de serviços;
- a administração pública consistia num tipo especial de atividade, pelo que exigia burocratas profissionais, anónimos, vitalícios, com a capacidade de servir igualmente qualquer líder político; e
- finalmente, o teor puramente *administrativo* das tarefas envolvidas no serviço público, implicando que se deveria seguir cegamente as instruções, sem qualquer responsabilidade pessoal pelos resultados (Hughes, 2003, pp. 1-2).

Conforme o autor, todos os elementos atrás descritos encontram-se interligados, já que o foco central reside na obtenção de resultados.

O novo paradigma da Nova Gestão Pública afirmou-se nas últimas duas décadas como um movimento de reforma de modernização administrativa que abrangeu vários países (desenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento) (Aucoin, 1990; Hood, 2004; Osborne & Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Hughes, 2003).

M. Baird (2004) - “*The Global Influence of New Public Management: Case Studies of Africa*” refere-se à influência da NGP em África. A introdução da NGP fora, em grande medida, composta pelos doadores internacionais ou Instituições da Bretton Woods (BIRD, BM, BII e FMI) que impuseram a ajuda financeira no processos de implementação managerial na AP nesses país.

O autor considera que a NGP é guiada pelo princípio de que o mercado deve ser usado como um modelo para a relação entre política e administração, embora exista um consenso

quanto à definição deste conceito, entre os académicos e profissionais (Therkildse, 2001; Hope, 2002; Baird, 2004) muitas vezes mal conhecido entre as lideranças políticas locais.

Deste modo, os autores definem NGP, com base em cinco grandes fatores chave, a saber:

- adoção de práticas de gestão privada no sector público;
- ênfase na eficiência;
- movimento afastado do controlo de *inputs*, regras e procedimentos em relação à medição de *outputs*, e objetivos de *performance*;
- preferência pela propriedade privada e contratação de serviços públicos;
- insistência no controlo de gestão, mediante relatórios e mecanismos de monitoramento.

Para além desses cinco elementos atrás mencionados, Hope (2002) aponta outro aspeto essencial associado à NGP: “separação entre política e administração” (Hope, 2002; Hughes, 2003).

Charles Polidano e David Hulme - no artigo “*Public Management Reform In Developing Countries*” (1999) , chamam a atenção para questões chave, como a reforma do sector público nos países em vias de desenvolvimento².

Segundo os autores, a influência do novo paradigma nos países em vias de desenvolvimento deve ser considerada com cautela: antes de mais, devido à ampla dimensão geográfica da área abrangida pela expressão da Nova Gestão Pública. Por outro lado, pelo facto de que a reforma pressupõe as necessidades de: capacitação do *staff* da Administração Pública; controlo dos corruptos e corruptores (Corliss, 1999; Travers, 1999) instalados no Estado (Hanlon, 2004; Schloss, et al., 2005); descentralização política e administrativa; e capacitação do papel dos doadores internacionais (Polidano & Hulme, 1999; USAID, 2010).

Larbi (1999) emitiu outra opinião associada à dos autores, afirmando que a capacidade apresenta duas dimensões: a capacidade organizacional interna, que se prende com funcionários (ou recursos humanos), gestão, recursos financeiros e físicos/logísticos; e a capacidade organizacional externa, que assenta em recursos de informação, num contexto externo ou institucional, nos quais ocorrem a mobilização e utilização de fatores que resultam do ambiente económico, social e político.

² País em vias de desenvolvimento é um país em que o rendimento real *per capita* é inferior ao dos países avançados como os EUA, O Japão e os países da Europa Ocidental. Em termos humanos os países em *vias* de desenvolvimento têm populações com doenças, com níveis de alfabetização reduzidos, com condições de habitação inadequadas e com um deficiente alimentação (Samuelson & Nordhaus, 1993).

Para o Banco Mundial (1997), a capacidade não se esgota em si mesma. Ela pode e deve ser melhorada, se os governos estiverem preocupados com a promoção do bem-estar social e económico. A capacidade do Estado prende-se com o facto de este saber delinear ações coletivas com menos custos para a sociedade (World Bank, 1997).

A noção de capacidade administrativa engloba igualmente capacidade técnica dos funcionários do Estado; contudo, é muito mais ampla do que isso. Também inclui os mais profundos mecanismos institucionais que sustentam os políticos, funcionários públicos, bem como a flexibilidade, regras e restrições, que lhes permitem agir em nome do interesse comum.

Assim, o Banco Mundial (1997) considera três conjuntos importantes inter-relacionados de mecanismos institucionais que podem ajudar a criar incentivos que reforçam a capacidade do Estado: o primeiro tem a ver com a capacidade para a formulação e coordenação de políticas, incluindo criatividade, objetivos e estabelecimento de prioridades estratégicas para os serviços públicos; o segundo surge associado à definição de um sistema de eficiência e eficácia, visando um equilíbrio entre flexibilidade e prestação de contas, incluindo contratos de serviço e melhoria de *performance*; e por último, o recrutamento baseado no mérito, remuneração adequada, e num forte espírito de equipa.

Quanto a este assunto, é incontornável a abordagem de Sen (1993). Segundo Oliveira (2011), Sen (1993) “não valoriza um único critério, mas uma pluralidade de papéis, valores e identidades, o que tem eco na sociologia de Harré e Gillet e na teoria da gestão de Herriot, entre outros”.

Na opinião de Larbi (1999), enquanto o NPM lida com o conteúdo da reforma da AP, a capacidade remete para o processo de administração como um todo” (Oliveira, 2011, p. 6).

Em síntese, o autor considera que, para académicos preocupados com os países pobres, como por exemplo, Sen (1999), o conceito de capacidade no contexto da Nova Gestão Pública deve ser encarado como um modelo secundário, já que só pode ser resolvido quando as medidas de capacitação forem implementadas em termos práticos, melhorando as competências básicas e os instrumentos de administração em geral.

Após a introdução dessas medidas de capacitação, pode ser oportuno defender as reformas do novo paradigma da Nova Gestão Pública. Contudo, muitos académicos consideram que o objetivo inicial se deve cingir ao estabelecimento do modelo da

administração tradicional da AP, tendo em conta o seu peso nos países em vias de desenvolvimento (World Bank, 1997; Larbi, 1999; Baird, 2004).

Segundo Larbi (1999), os defensores do novo paradigma – entre os quais se contam Behn (1998) e Keating (1989), que definem gestão pública como a transferência de práticas e técnicas do sector privado para o sector público, enquanto alternativa à resolução de problemas de eficiência, bem como para satisfação das necessidades sociais – consideram que este pode contribuir para atenuar os ditames do modelo tradicional em curso nos países em vias de desenvolvimento (Behn, 1998; Barzelay, 1992; Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Gaebler, 1992).

Adicionalmente, esses autores sustentam que a NGP promove a concorrência entre fornecedores de bens e prestadores de serviços públicos, com a justa expectativa de melhoria dos serviços, em prol do cidadão, por exemplo, em termos da qualidade, ao mesmo tempo que se reduzem os custos.

Na perspetiva de Borins (1999), com base no seu interesse pela formação prática de gestores públicos, a Nova Gestão Pública constitui um instrumento e elo de ligação entre governo e sociedade civil por um lado, e por outro, entre governo e serviço público. Para este autor, quer os políticos, quer a sociedade civil, exigem um sector público com uma *performance* de qualidade superior (Borins, 1999). O autor reitera que qualquer um dos grupos referidos está disposto a ceder aos gestores públicos maior autonomia e melhores condições de trabalho.

Na visão de Hughes (2003), trata-se aqui de uma visão instrumental de gestão. A gestão pública constitui meramente um instrumento utilizado pelos governos para melhorar a gestão do sector público. A seleção (ou eleição) dos governos não acarreta mudanças significativas em termos democráticos.

Para concluir este ponto, importa retomar o artigo publicado por Christopher Hood, “*A Public Management for All Seasons?*” (1991), em especial, quanto ao ponto em que o autor escreve: “*An all-purpose garment? NPM claim to universality*” (Hood, 2004). Segundo Hood (Hood, 2004), a alegação desse *slogan* implica duas considerações principais.

Em primeiro lugar, assinala-se a sua portabilidade e difusão. O autor considera que esse conjunto de doutrinas foi tido como o meio para resolver os males de gestão em diferentes contextos (organizações diferentes, campos políticos, níveis de governo, países, etc.), da Dinamarca à Nova Zelândia, do Norte ao Sul, da educação à saúde, do nível central

para o governo local, tendo em vista os sete elementos atrás descritos. Porém, em termos práticos, a universalidade pretendida não foi alcançada (Hood, 2004, pp. 506-507).

Em segundo lugar, Hood (2004) refere-se à neutralidade política. Neste caso, a Nova Gestão Pública (NGP), ou *New Public Management*, foi considerada como apolítica, pois acolheria muitos valores diferentes:

- a NGP compara-se às roupas novas da história do imperador de Hans Andersen, sem qualquer substância. O autor considera ainda que, sob esta ótica, o novo *managerialismo* praticamente não representa uma transformação, pois a não ser pela abordagem dos gestores públicos, todos os antigos problemas e fraquezas permanecem;
- a NGP tem posto em causa o serviço público, enquanto modelo considerado ineficiente na sua capacidade de contenção de custos. Nesse processo, destabilizou a burocracia, e enfraqueceu (ou destruiu) as competências mais essenciais dos governos;
- a NGP é um veículo para interesses particulares, nomeadamente, a promoção na carreira de um grupo de elites.

O autor conclui que a NGP continua sob avaliação, em termos dos valores tradicionais.

2.5.2. Críticas ao *New Public Management*

Desde cedo surgiram críticas ao NPM, alegando que este não passa de uma simples “utopia”, na medida em que, independentemente dos resultados obtidos por alguns países, não se justifica a dimensão que lhe é atribuída (Osborne & Gaebler, 1992; Mathiasen, 1999; Holmes & Shand, 1995; Keating, 1989; Barzelay, 1992; Christensen, et al., 2002).

Na opinião de Carapeto & Fonseca (2006), a imperfeição do movimento gestor reside na tentativa de se transformar o sector público no “espelho” das organizações do sector privado, visto que este é orientado para resultados e metas de *performance*, pondo assim em risco os valores da cidadania.

A crítica fundou-se na conceção de que a importação de mecanismos empresariais para o sector público constitui um erro, e que, por isso, se devem encontrar alternativas de relacionamento (coordenação e negociação) entre as várias partes envolvidas no processo de decisão.

O grupo que defende o modelo tradicional considera ainda que a emergência deste movimento não significou o surgimento de novas ideias; pelo contrário, apenas se procurou substituir a gestão pública tradicional por um processo e técnicas de gestão empresarial com objetivos bem definidos, tais como a eficácia e qualidade (grau de satisfação dos clientes com os serviços públicos) (Hood, 2004; Hood, 1996; Lynn, 1998; Lynn, 1997; Pollitt, 1990; Bouckaert & Halligan, 2007; Bouckaert, 2000; Rocha, 2001)

Em síntese, os autores defendem que os modelos de mercado nem sempre se aplicam às operações das instituições do sector público. O custo, a qualidade e quantidade dos produtos e serviços do sector público não são determinados pelo jogo da “oferta e procura”, nem tão pouco pelos parâmetros de lucro e competitividade que se encontram no sector privado (Samuelson & Nordhaus, 1993).

Em defesa do novo modelo de gestão pública, face às críticas elaboradas por defensores do modelo ortodoxo, Dunleavy & Hood (1994) consideram aqueles como “fatalistas, retrógrados, individualistas e igualitaristas” (Dunleavy, 1994).

Entretanto, os autores são da opinião de que, apesar das críticas ao novo modelo de gestão pública, é importante acentuar que este descartou “uma lógica centrada no cumprimento estreito de procedimentos, para dar lugar a uma lógica centrada no cidadão” (Carapeto & Fonseca, 2006, pp. 27-28).

Por outro lado, as reformas introduzidas pelo novo modelo de gestão pública baseiam-se na aplicação de técnicas, conceitos e práticas do sector privado, as quais potenciam as práticas contabilísticas de gestão.

Em contrapartida, Hood (1995) considera que, quanto à contabilidade pública, já se previa que ela iria constituir “um elemento chave da nova concepção de prestação de contas de actividades (e eleitorais), uma vez que reflectia a elevada confiança no mercado e nos métodos de empresas privadas, e uma reduzida confiança nos funcionários públicos e profissionais, cujas actividades precisavam assim de ser avaliadas por meio de técnicas contabilísticas” (Hood, 1995, p. 94).

Para Lindblom (2004), com a introdução de princípios de gestão pública, a avaliação da *performance* tem vindo a constituir um dos avanços importantes a ter em consideração (Lindblom, 2004). Atualmente, a avaliação da *performance* constitui um dos dispositivos incontornáveis nos mecanismos de gestão pública, pois é a partir deste modelo que se obtém um conjunto de informações necessárias para a tomada de decisão, quer dos gestores, quer

dos agentes políticos, bem como da sociedade em geral (Allison, 2004; Lindblom, 2004; Simon, 1993).

Assim, o desejo de se racionalizar a utilização dos recursos públicos e a qualidade das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas levou a que os gestores começassem a preocupar-se cada vez mais com a introdução de um sistema de avaliação abrangente no sector público que permitisse uma otimização no uso dos recursos e na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. É nesse contexto que se adota o modelo de avaliação da *performance* organizacional (Hood, 2004; Broadben & Laughlin, 1997; Edwards & Thomas, 2005).

Portanto, segundo a literatura (AECA, 1997; AECA, 1997; Worthington & Dollery, 2000; Rocha, 2001), a necessidade de utilização dos indicadores de *performance* justifica-se, na medida em que permite mensurar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços, de acordo com as necessidades institucionais.

Trata-se de uma questão que tem vindo a ser analisada e desenvolvida nas últimas duas décadas, pela literatura interessada na construção de modelos de avaliação da *performance*, aptos a responder às necessidades organizacionais, como por exemplo: *performance Pyramid*, de Lynch (1998); *Balanced*, de Keegan (1989); *Results and Determinants Framework* (RDF), de Fitzgerald (1991); *Balanced Scorecard*, desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton (1992), entre outros (Jackson, 1993; Brignall & Modell, 2000; Kaplan, 2001).

O Quadro 2 apresenta os principais pontos da Nova Gestão Pública, de acordo com alguns dos autores considerados como mais relevantes.

2.6. Reforma da administração pública em geral

Já nas seções anteriores referimos que a década de 80 assistiu a um fenómeno universal quase global de reformas do Estado e reformas administrativas, as quais, segundo vários autores (Hood, 2004; Rocha, 2001), visam a dois principais objetivos: dieta do sector público com fito do seu emagrecimento; e redução do défice público.

Os governos desses países têm vindo a introduzir mudanças, quer de âmbito institucional, quer ideológico, visando a reestruturação da administração pública tradicional em termos gerais. Por outras palavras, por um lado, trata-se de uma mudança do funcionamento no sector público, para uma nova forma de abordagem com ênfase na

autonomia, eficiência, controlo do sector público pela sociedade civil, e por outro, pela substituição do modelo da velha burocracia assente nos princípios weberianos por uma burocracia voltada para os princípios e práticas de gestão empresarial.

Quadro 2: Concepções da *New Public Management* por diferentes autores

Hood, 1991; Dunleavy e Hood, 1994	Pollitt, 1993 e 1994	Ferlie et al., 1996	Borins, 1994; Commonwealth, 1996	Osborne and Gaebler, 1992
Gestão profissional	Descentralização da autoridade de gestão nos serviços públicos	Descentralização; separação organizacional; novas formas de governação corporativa; mudança para o modo de conselhos de direção	Autonomia acrescida, especialmente face ao controlo de agências centrais	Governo descentralizado; promove-se formas organizacionais mais flexíveis, com menos níveis
Mudança para a desagregação de unidades em formas de mercado quase-contratuais ou quase de mercado	Divisão de burocracias tradicionais monolíticas em agências separadas	Divisão entre núcleos estratégicos e periferias operacionais	Governo catalítico: “steering not rowing “	
Mudança para uma maior concorrência e disposições mistas, relações contratuais no sector público; abrindo funções de provedores à concorrência	Introdução de mecanismos do tipo de mercado e quase de mercado para fomentar a concorrência	Elaborar e desenvolver quase mercados como mecanismos para a afetação de recursos no âmbito do sector público	Recetividade à concorrência, e uma atitude aberta para que as atividades públicas sejam executadas pelo sector público ao invés de pelo sector privado	Concorrência no âmbito dos serviços públicos: pode ser intra-pública, ou mediante uma diversidade de fornecedores alternativos
Ênfase sobre estilos de práticas de gestão do sector privado	Separação mais clara entre a função de comprador e fornecedor	Divisão entre financiamento público e prestação independente de serviços	Criação de sinergias entre os sectores público e privado	Movido pela missão, não por regras
Maior ênfase em controlos dos <i>output</i>	Ênfase na qualidade, dar resposta aos clientes	Ênfase em dar-se respostas aos clientes; grande preocupação com a qualidade	Prestar-se serviços de elevada qualidade que promovam o valor: usuários dos serviços enquanto clientes	Orientado para o cliente
Padrões e medidas de <i>performance</i> explícitos	Metas de <i>performance</i> para os gestores	Métodos mais transparentes de análise da <i>performance</i>	Organizações e indivíduos mensurados e recompensados com base nas metas de <i>performance</i> alcançadas	Governo orientado para os resultados: financiamento de <i>outputs</i> , não de <i>inputs</i>
Ênfase num maior grau de disciplina e parcimónia no uso de recursos; reformulação de orçamentos para que sejam transparentes em termos contabilísticos	Orçamentos com limite máximo/fixos	Forte preocupação com relação a custos-benefícios e ganhos de eficiência	Fornecimento de recursos humanos e tecnológicos de que os gestores necessitam para cumprir as suas metas de <i>performance</i>	Governo empreendedor: gera renda, ao invés de despesas
Alteração das relações profissionais	“ <i>Downsizing</i> ”		Governo orientado para o mercado: alavancar as alterações por meio do mercado	
Desregulamentação do mercado de trabalho		Governar por antecipação: prevenção ao invés de correção		

Fonte: (Larbi, 1999, pp. 14-16)

De acordo com a literatura, as reformas administrativas levadas a cabo nas últimas duas décadas do século XX, independentemente do espaço geográfico onde ocorreram, têm em comum mudanças que permitem ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo responsável, de acordo com as pressões exercidas pelo ambiente político e social (Hood, 2004).

Segundo vários autores, por exemplo, Caiden (1991), pode dizer-se, em termos gerais, que nos países ocidentais, a reforma administrativa se pauta por uma diminuição do Estado e um aumento de eficiência.

Rocha (2001, p. 1) chama a atenção para o facto de que “tendo embora a reforma administrativa nos países da OCDE as mesmas causas e tendo adoptado, em geral, o mesmo paradigma como guia das alterações, existem diferenças importantes que se aplicam por várias razões, podendo falar-se em vários modelos de modernização” (Rocha, 2001, p. 7). Para o autor, as diferenças prendem-se com diferentes estruturas político-administrativas e culturais, e com tradições de gestão historicamente enraizadas. Por exemplo: a Suécia e a Holanda apresentam uma tradição de autonomia local; a França, bem como os restantes países latinos, têm em comum uma história centralizadora; a Alemanha e a Áustria dificilmente ultrapassam a sua cultura legalista; e, na Inglaterra, é mais fácil adotar um modelo *managerial*, porque a administração pública nunca teve peso semelhante ao existente nos países do continente europeu (Rocha, 2001, p. 142).

Por sua vez, os países pobres mantêm tradições culturais das potências colonizadoras (apesar de mitigadas aquando das independências nacionais), aliadas aos costumes locais que sempre existiram, e influências ocidentais, nomeadamente, do FMI e o seu irmão gémeo, o Banco Mundial criados imediatamente no pós-2ª Guerra Mundial, em 1945. No entanto, é difícil definir com exatidão os modelos administrativos desses países senão equipará-los aos modelos administrativos dos modelos das suas antigas potências coloniais.

Apesar das críticas tecidas pelos autores, a verdade é que a Nova Gestão Pública introduziu novas técnicas e práticas que visam a mudança do formato da gestão tradicional para o novo paradigma de gestão de Qualidade Total (TQM), centrada em novos modelos de gestão, liderança participada, descentralização, envolvimento a todos os níveis, grau de satisfação dos clientes, avaliação e obtenção de resultados face à sociedade em geral (Hood, 2004; Worthington & Dollery, 2000; Rocha, 2000).

As técnicas e os parâmetros do novo paradigma visam promover a inovação e modernização do sector público e, conseqüentemente, a sua eficácia, eficiência e economia. Esta evolução pode ser reivindicada como parte de uma ampla mudança quanto às doutrinas de responsabilidade pública e da administração pública. Ao mesmo tempo, a mudança em torno da contabilidade pública constitui uma parte importante dos modelos de responsabilização (Hood, 1995).

As grandes inovações introduzidas pela doutrina da Nova Gestão Pública, ou New Public Management, consistem na ideia de que o poder deverá dar lugar a uma administração de serviços, passando o cidadão a ser tratado enquanto cliente privilegiado. Igualmente, introduziu-se um sistema de informação capaz de apoiar o processo de tomada de decisão, permitindo uma melhor racionalização dos recursos, e a promoção de um serviço público de qualidade superior, com menos custos (OCDE, 2004).

Segundo Lindblom (2004), Allison (2004), e Simon (1993), atribui-se uma grande importância aos instrumentos e à avaliação de *performance* no sector público, como fator preponderante para melhorar o serviço prestado, e promover uma maior responsabilização e transparência, pois é com base nos indicadores de *performance* que se obtém a informação para a tomada de decisão dos gestores e dos formuladores de políticas públicas.

Pollitt (1998, p. 55) considera que a avaliação de *performance* constitui um dos dispositivos essenciais, não apenas para os gestores, mas também potencialmente para os cidadãos e os eleitos. O autor defende a tese de que todo o conjunto de princípios da Nova Gestão Pública pressupõe a introdução de um volume de reformas no sector público, como condição essencial para o seu sucesso, com base em novas formas importadas do sector privado. Importa lembrar o artigo de Hood (2004), “*A Public Management for All Seasons?*”, no qual o autor apresenta quatro aspetos administrativos e sete elementos-chave da NGP que têm gerado a agenda da atual reforma dos países da OCDE e daqueles em vias de desenvolvimento, desde os finais dos anos 70.

Em suma, citando novamente Rocha (2001, p. 7), com base na análise dos pressupostos teóricos, e da sua prática, sobretudo no Reino Unido, conclui-se que a NPM se caracteriza pela: gestão profissional, não no sentido de gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão; explicitação das medidas de *performance*; ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agências; adoção de estilos de gestão empresarial; e pela insistência em fazer mais com menos dinheiro.

Nesse sentido, os elementos introduzidos pelo novo paradigma da gestão pública passaram a influenciar significativamente o sector público de vários países a saber: anglo-saxónicos, tais como a Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido, Estados Unidos da América e Canadá; nórdicos, tais como Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda; da Europa continental, tais como Espanha, Bélgica, França, Alemanha, Grécia e Suíça; em vias de desenvolvimento, em África, tais como África do Sul, Suazilândia, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe,

Malawi, Gana, Mali, Botsana, Burkina Faso, Etiópia, Nigéria, Uganda, Serra Leoa, Somália; da América Latina, tais como Brasil, México, Bolívia; na Ásia, tais como Indonésia, Malásia, Coreia do Sul, Índia; e na Europa de Leste, tais como Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia (World Bank, 1997; Larbi, 1999; Polidano & Hulme, 1999; Haque, 2004).

Com a adoção dos princípios introduzidos pela nova doutrina gestionária, passou a assistir-se a mudanças na organização e gestão dos serviços públicos.

De acordo com Carapeto & Fonseca (2006), as transformações na estrutura do Estado – no sentido da substituição progressiva das formas clássicas de intervenção pela regulação, da diversificação das formas tradicionais de ação pública e, em geral, das alterações nas formas de governação – impuseram mudanças estruturais nos esquemas organizativos que sustentavam a administração estatal tradicional com base nas funções do Estado e nos meios para as realizar.

Em consequência dos desafios colocados à nova abordagem gestionária, Osborne & Gaebler (1992) passam a elaborar o modelo de planeamento estratégico em resposta às falhas do sector público, inspirados no modelo de Berson (1988), que consiste em cinco componentes básicas: análise da situação, tanto interna quanto externa; diagnóstico, ou identificação dos principais problemas enfrentados pela organização; definição da missão fundamental da organização; articulação dos objetivos básicos da organização; criação de uma visão; desenvolvimento de uma estratégia para realizar a visão e os objetivos (Osborne & Gaebler, 1992, p. 233).

Para Rocha (1997), essa visão tratou-se apenas de uma abordagem *ecléctica* que aglutina os conceitos de gestão pela qualidade total, reengenharia e “New Public Management/NGP”, rejeitando, contudo, a privatização dos serviços e funções do Estado como principal motor da reforma que era preconizada pelo movimento *NPM* (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 26).

Na opinião de Aucoin (1990), o movimento da reforma administrativa da gestão pública, nas últimas décadas, com início no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, tem constituído tanto uma resposta às pressões exercidas nos governos pelas mudanças no sistema económico internacional, quanto às exigências de serviços governamentais e regulamentares com origem nos sistemas políticos nacionais.

Nesse contexto, o autor considera duas ideias fundamentais que têm vindo a influenciar a governação e a gestão pública. O primeiro conjunto de ideias prende-se com o pensamento

da escola da *Public Choice*, a qual se centra na necessidade de refundar as bases do governo representativo sobre a burocracia; o segundo conjunto, geralmente referido como a escola do pensamento do managerialismo, centra-se na necessidade de se restabelecer a primazia de princípios de gestão face à burocracia (Aucoin, 1990).

Conforme o autor, o trabalho de William Niskanen – “Representative Governmental and Burocracy (1971)” – constitui o ex-libris da escola do pensamento da “public choice theory”. Aucoin (1990) acentua que Niskanen (1971) insiste num governo representativo com menos burocracia, e procura demonstrar que os burocratas prosseguem os seus próprios interesses nas suas relações com os representantes eleitos, o que muitas vezes aumenta a despesa pública.

O argumento de Niskanen (1971) recebeu a aprovação da classe política avessa aos burocratas, já que estes maximizam os seus interesses, tentando aumentar o “*office*, pois tal significa mais poder, mais prestígio e salários mais altos” (Rocha, 2010, p. 30).

Para Aucoin (1990), as ideias da *Public Choice Theory* foram bem aceites no campo político, e em especial, num momento de contenção orçamental, em que se verifica a adoção da teoria pelos governos. Os pontos basilares dessa teoria extrapolam os limites das particularidades institucionais e geográficas do sistema político norte-americano, porque constituem uma reformulação contemporânea do princípio básico do governo, nomeadamente, a governação por representantes eleitos. É importante acentuar que este princípio estava incluído na reforma do governo parlamentar, no século passado (Aucoin, 1990).

O autor afirma ainda que as assunções acerca da escolha de mercado competitivo são aplicadas ao processo político. Neste mercado, os eleitores votam nos partidos e nos candidatos que servem os seus interesses; os políticos comportam-se de forma a ganharem as eleições; e os burocratas maximizam os seus interesses, tentando aumentar o *bureau*, pois tal significa mais poder, prestígio e salários mais altos. A interação destes atores no mercado político irá refletir-se na criação de mais programas e mais serviços. O resultado será uma constante intervenção do Estado, tomando a forma do *political business cycle*.

E sendo as políticas públicas definidas e decididas nestes contornos é necessário controlar este processo, tal como acentuam os economistas que patrocinam a não intervenção do Estado e a transferência das políticas públicas para o mercado económico (Rocha) (2010, pp. 30-31)

Finalmente, e conforme Aucoin (1990), o segundo conjunto de ideias provém de fontes externas à Gestão Pública, isto é, da escola do pensamento do managerialismo. Conforme Peters & Waterman (1982), o pressuposto que fundamenta o novo dogma da Gestão Pública é o de que as capacidades das organizações para alcançar os seus objetivos podem ser reforçadas com estruturas de gestão e práticas que desburocratizem os sistemas organizacionais.

Assim, a aplicação deste modelo pressupõe emagrecimento da burocracia, e economia na utilização de recursos organizacionais; a produtividade pode ser melhorada para se fazer as coisas de forma mais criativa e eficiente.

De acordo ainda com o autor, os princípios que norteiam esse paradigma supõem duas dimensões: a primeira consiste na crítica à burocracia como um estilo organizacional e de gestão; a segunda reside no facto de que a gestão do sector privado tem sido considerada, entre *politicians of the neo-conservative camp*, como superior à gestão do sector público. O próprio termo “gestão” resulta da experiência do sector privado, que prescreve como se deve alocar otimamente o uso de recursos para se alcançar objetivos, ao invés do termo “administração”, cujo foco recai sobre o formalismo processual e os procedimentos conforme tratamos o significado destas expressões nas subseções atrás.

Segundo Aucoin (1990), no campo comparativo, os burocratas do sector público são essencialmente vistos como *administrators*, pelo que são relegados para segundo plano, face aos seus congéneres do sector privado que gerem as organizações daqueles.

Já na opinião de Owen E. Hughes (2003), a reforma da Administração Pública está associada à ineficiência da gestão pública, no modelo tradicional, remontando aos anos 80 do final do século XX. Atualmente, as estruturas hierárquicas não são as mais adequadas (ou eficientes) para as organizações. Com efeito, embora a burocracia possa ser um modelo de controlo adequado, não o é para a gestão moderna, a qual contempla os “3Es” (eficácia, eficiência e economia).

Para Hughes (2003), a burocracia é lenta, comportando custos acrescidos para a administração. Adicionalmente, o autor advoga que o modelo de controlo, em termos da assunção de responsabilidades pelos gestores públicos, sempre foi ambíguo.

Neste sentido, no início da década de 70, tal modelo foi alvo de críticas na maior parte dos países ditos desenvolvidos. As críticas mais proeminentes afirmam que:

- o modelo de controlo é inadequado e desnecessário;

- a forma de pensar é controversa;
- a teoria da burocracia já não é universal, contradizendo o pensamento da eficiência técnica weberiana;
- o modelo é ineficiente quanto ao mercado (*Public Choice Theory*).

Depois de definidas as críticas à Administração Pública tradicional, Hughes (2003) considera que a separação entre política e administração defendida por Wilson (1880) nunca foi muito clara.

Na realidade, a relação entre governo e administração não é tão simples como o modelo wilsoniano pretendia. A administração e política, ao invés de constituírem fenómenos distintos, encontram-se interligadas. Tanto em termos objetivos quanto subjetivos, a natureza do sistema administrativo pode influenciar os resultados da política.

Behn (1998) e Hughes (2003) tecem críticas à teoria de Max Weber, visto que a burocracia, outrora considerada a mais alta forma de organização da administração pública promove inércia, falta de iniciativa, mediocridade e ineficiência, males derivados da disfuncionalidade de organismos públicos.

Hughes (2003, p. 34) considera ainda que este modelo é sinónimo de ineficiência, por duas razões particulares: pela sua relação problemática com a democracia, já que muitas vezes permite tomadas de decisão por profissionais não eleitos; e por constituir um mau sistema para gerar eficiência, uma que vez que a sua rigidez produz resultados inversos aos objetivos visados.

Na perspetiva de Ostrom (2007), os pressupostos do modelo ortodoxo da administração pública deixaram de ser válidos, pelas seguintes razões:

- os seus objetivos são megalómanos, dificultando a obtenção de resultados;
- impõe cada vez mais elevados custos sociais sobre os supostos beneficiários;
- não alimenta proporcionalmente a procura;
- torna-se cada vez mais incontrolável e propenso a erros, existindo um desfasamento acentuado entre a retórica sobre as finalidades e objetivos públicos e as ações dos políticos;
- poderá gerar circunstâncias em que as ações corretivas agravem os problemas, ao invés de os minimizar.

Em síntese, considera-se que as organizações burocráticas e os mercados constituem tipos opostos de organização. Ostrom (2007) encara as primeiras como menos eficiente ou eficazes, ao passo que os segundos almejam resultados ótimos (Hughes, 2003; Ostrom, 2007).

2.7. Experiência internacional do *New Public Management*

2.7.1. Reino Unido

No Reino Unido, a NGP tem encontrado expressão nas políticas económicas e nas reformas ligadas ao sector público. De acordo com a literatura revista (Chapman, 1991) (Falconer, 1997), as reformas inglesas remontam às eleições de 1979.

Na opinião de Chapman (1991), tais reformas tiveram origem na publicação do *Relatório Fulton - Committee on the Civil Service* (1966-68). O relatório giza um conjunto de recomendações para a prossecução de mudanças radicais na administração pública e, em particular, nos sistemas de contratação dos funcionários, e na flexibilização das estruturas organizacionais do sector.

O autor argumenta que, em 1979, a primeira-ministra Margareth Thatcher, juntamente com os membros do seu governo, implementaram em curso o projeto Fulton (de 1968), à escala nacional. Havia um objetivo por detrás da mudança britânica na década de 80, que consistia em tornar a gestão do sector público mais eficiente, de acordo com os princípios que norteiam o paradigma assente em valores do mercado.

Para Falconer (1997), esses princípios subdividem-se em seis:

- iniciativa de *Next Steps* e a criação de agências executivas;
- descentralização;
- contratualismo na AP;
- responsabilidade pelo *performance*;
- estabelecimento do mercado ou quase-mercado;
- separação entre tomada de decisão e implementação de políticas públicas.

Com base nestas ideias, outros países ou governos no mesmo período da década de 80, aderiram ao processo britânico de reformas, conforme exposto nas secções anteriores, e nas que se seguem.

O Reino Unido, em 1979, iniciou o processo de reforma, sendo pioneiro na introdução de cortes de vulto na AP, com o objetivo de emagrecimento da despesa orçamental, redução no número de funcionários do sector público, bem como dos governos locais, adotando a disciplina do mercado tridimensional nos domínios da “eficiência, eficácia e economia” (3Es) (Chapman, 1991).

O autor considera, neste processo, cinco principais elementos de mudança na estrutura da gestão do sector público Inglês:

- melhoria do planeamento e controlo, tendo como objetivo o emagrecimento do Estado;
- planeamento global, associado à revisão da política do governo central (ou poder central do Estado);
- reorganização da administração central, uma medida incorporada no Livro Branco (1970), visando a reorganização do governo e a fusão entre determinados Departamentos, por exemplo, *Ministry of Defence*, *Department of the Environment*, *Department of Health and Social Security*;
- redução do âmbito governamental, extinguindo-se certas instituições públicas consideradas supérfluas; criação do Civil Service Department, a partir do Relatório Fulton (1968);
- criação de Agências Executivas : igualmente resultante do Relatório Fulton, este programa teve como “bandeira” o documento *Improving Management in Government: The Next Steps*. Tal projeto talvez tenha constituído o desenvolvimento mais importante na reforma do serviço público no Reino Unido, com o fito de se promover a prestação de serviços pelos departamentos do governo central. O relatório *The Next Steps* defendia reformas profundas na organização do serviço público britânico;
- finalmente, quanto ao governo local; estava subjacente a extinção do *Greater London Council and the Metropolitan Counties*, bem como a transferência das suas responsabilidades para os concelhos distritais, o Departamento do Meio Ambiente e os *boards* comuns.

À medida que se iam introduzindo mudanças estruturais no sector público britânico, novas técnicas administrativas de gestão e uma nova cultura iam-se afirmando a nível nacional.

Para Chapman (1991), tais inovações dividem-se em três grupos distintos:

- introdução de novas técnicas de gestão diretamente associadas ao aumento da eficiência no governo;
- promoção da mobilidade de funcionários públicos (ou recursos humanos);
- novas dinâmicas em torno dos sindicatos (Falconer, 1997).

Após analisar as principais alterações ocorridas na Grã-Bretanha, Chapman (1991) passa à análise da reforma do sector público, sem excluir a sua caracterização, similar à de outros países do mundo que absorveram as práticas da NGP no sector público, na sequência da experiência do Reino Unido.

Deste modo, o autor considera que há que considerar três reflexões importantes relativamente ao papel do Estado nas sociedades: os princípios da gestão de mercado; as implicações futuras na gestão do sector público; e as pressões exercidas pelas reformas administrativas (idem).

Para Chapman, a questão da responsabilidade dos quadros de gestão torna-se mais premente quando se considera a conduta de ministros e funcionários em relação às expectativas da sociedade civil.

O autor lembra-nos ainda que os funcionários públicos são responsáveis pela concretização dos objetivos de eficiência, eficácia e economia (3Es), os quais simbolizam a nova cultura administrativa resultante do fenómeno da gestão empresarial.

2.7.2. Estados Unidos da América

O projeto do emagrecimento do Estado Norte Americano teve a sua génese durante o mandato do Presidente Jimmy Carter. Entre os anos de 1978 e 1981 publicaram-se diplomas reformistas dos serviços públicos, assentes em recomendações orçamentais.

Os diplomas produzidos nos dois anos referidos inauguraram a investida contra o “Welfare State” (Rocha, 2000).

No início da década de 90, Osborne & Gaebler (1992) publicaram um livro denominado “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*”, o qual teve grande impacto na literatura sobre o tema, e em particular, na sociedade americana.

Em termos gerais, o livro aborda um conjunto de assuntos sobre a reforma administrativa que teve lugar a partir da década de 70, com início nos governos municipais.

Entre outros assuntos, o livro trata da adoção dos princípios da *Public Choice Theory*, *Managerialism and Public Management*.

Nos países Anglo-Saxónicos, reformas semelhantes às da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos decorreram na década de 80, como foi o caso da Nova Zelândia, que apresentamos a seguir.

2.7.3. Nova Zelândia

O movimento de reformas ocorrido nas últimas décadas não passou despercebido ao governo da Nova Zelândia.

Segundo Mathiasen (1999), a reforma na Nova Zelândia baseou-se explicitamente num quadro teórico para reformas do serviço público, com aplicação da teoria económica e de gestão, designadamente, Teoria da Agência e da Teoria da Escolha Pública.

As duas teorias têm como princípios básicos a contratação, contabilidade, finanças e gestão. Essas bases permitiram uma coerência e consistência no processo de resolução de problemas na gestão do sector público.

O movimento das reformas recorreu aos conceitos da teoria da escolha pública para analisar as instituições governamentais. Neste meio, os políticos são encarados como fornecedores de bens financiados, que dispõem de recursos públicos, e prestam serviços aos eleitores em troca de votos, e os burocratas procuram maximizar o poder, salários altos, *status*, nepotismo, *bureau*, ao invés de perseguirem o bem-estar comum, conforme os princípios que regulamentam a ação política (Niskanen, 1973; Mathiasen, 1999; Hughes, 2003; Rocha, 2001).

Em termos da Teoria da Agência, Mathiasen (1999) considera ter sido importante a aposta da Nova Zelândia neste âmbito, pois que se trata de um instrumento essencial para melhorar o funcionamento do governo. Além disso, tal teoria constituiu uma forma de se descortinar claramente como é que os eleitores poderiam exigir dos políticos a prossecução dos seus interesses, ou como é que os políticos poderiam exigir dos burocratas a implementação de políticas públicas.

2.7.4. Países em Desenvolvimento

Começamos por referir o artigo publicado por D.G. Mathiasen – “*The New Public Management and Its Critics*” –, no qual o autor afirma que “é possível considerar-se a *NPM* como nada mais do que gestão pública o equivalente a uma receita de bolo, ou seja, um conjunto de práticas que podem ser prontamente transferidas de uma cultura e de um sistema político para outro” (Mathiasen, 1999).

Porém, o autor chama atenção de que a transferência dessa receita deve ser feita com reservas. Rocha (2001) também afirma que, antes de transferência da referida “receita” é importante entender as especificidades das estruturas político-administrativas, culturais, atitudes políticas e tradições de gestão enraizadas na história de cada país.

Na verdade, as alterações semelhantes que decorreram no âmbito da nova abordagem da *NPM* ou das reformas do modelo de gestão pública não só tiveram eco nos países anglo-saxónicos, nórdicos, Europa Continental, como também exerceram influência sobre os países em vias de desenvolvimento.

A literatura sobre reformas do novo cânone da gestão pública em geral apresenta evidências claras de que, na maior parte dos países em vias de desenvolvimento, a crise económica e a dimensão do Estado estão longe de ser o fator mais importante – ao contrário dos países da OCDE – que conduziu à introdução de reformas no sector público desses países (World Bank, 1997, p. 151; Larbi, 1999). Na opinião de Larbi (1999), por exemplo, nos países da África Sub-Saariana (SSA) as crises económicas e financeiras precedem as reestruturações económicas que impulsionaram reformas da gestão pública.

Na maior parte dos países da América Latina, o volume insustentável de dívidas, as debilidades das condições do comércio, o aumento de taxas nos mercados financeiros internacionais, a elevada inflação, o baixo nível de poupança e de investimento, e a escassez de bens de consumo primário, impulsionaram a reforma do sector público (Larbi, 1999). Por sua vez, na Ásia, a crise económica e financeira (e fiscal) tem motivado igualmente reformas no sector público, nomeadamente, na Indonésia, Malásia, e Coréia do Sul (Terriba, 1996).

Contudo, na maior parte dos países africanos havia grandes problemas relacionados com a debilidade das instituições públicas, fraude fiscal e fraca capacidade inter-relacional. Para Larbi (1999), os países pobres (por exemplo, Uganda, Serra Leoa, Sudão, Somália e Moçambique) encontram-se numa posição crítica em relação à sua situação económica e fiscal, e os seus governos foram impotentes para solucionar esses problemas, desde logo

introdução de reformas forçada em Moçambique, como de resto em outros países em desenvolvimento, é imposto pelas instituições criadas no contexto dos acordos de Bretton Woods que fazem depender os empréstimos e ajuda desta política.

Nesse sentido, a crise desses países nos seus diversos domínios sociopolítico e económico obrigou os governos centrais a pedir empréstimos financeiros às instituições financeiras internacionais, nomeadamente o Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o FMI. Tal apoio significava a aceitação por esses países pobres da Estabilização e de Pacotes de Ajustamento Estrutural (PAE), tendo como base condições de acompanhamento previamente definidas por parte das instituições referidas para se cobrar os créditos e negociar a dívida (*debt rescheduling*) dos bancos credores.

Em consequência, os defensores do novo modelo da gestão pública aproveitaram-se estrategicamente dessa situação sociopolítico-económico para levarem os países pobres a “comprar” os novos conceitos gestores de reforma do tipo “*pro-market*” e “*pro-private*”. Situação semelhante foi, aliás, verificada nos países de economia de transição da Europa Oriental e da antiga União Soviética Socialista, e nos países recém-industrializados da Ásia (Nunberg, 1990; Engberg-Pedersen, et al., 1996; Havnevik, 1987).

Segundo Grindle (1997, p. 4), após o acordo estabelecido entre o FMI, o Banco Mundial e países em desenvolvimento, constatou-se a inviabilidade desse modelo (ou Programas) para aqueles países.

No entanto, a filosofia de mercado foi imposta aos países em vias de desenvolvimento, sob o pretexto de que os princípios de mercado e a sua participação na economia e finanças iriam corrigir os problemas estruturais de funcionamento do sector público daqueles países, nomeadamente, serviço público, bancos estatais, entre outras áreas da função do Estado e, sem ter em consideração a questão de *capacidade* que tratamos atrás em que, na qual Sen (1999) defende a opinião de que: a NPM deve ser vista como um modelo secundário, já que só pode ter pés para andar quando as medidas de capacitação forem implementadas em termos práticos, melhorando as competências básicas e os instrumentos de administração em geral. No entanto, para o autor só após a introdução dessas medidas de capacitação, pode ser oportuno defender as reformas do novo paradigma do NPM nos países em vias de desenvolvimento/pobres.

Para Larbi (1999), a nível interno dos países em desenvolvimentos conta com: as deficiências políticas, má gestão, corrupção e corruptores institucionalizados, serviços públicos

precários, baixa produtividade e instabilidade política (guerras) contribuíram para o agravamento das crises (Larbi, 1999; Adam, 1994; Schloss, et al., 2005; Hanlon, 2004). Esta situação está longe do movimento do paradigma managerial, mas para os consultores internacionais fez parte e foi impulsionado pela implementação de pacotes de ajustamento estrutural, dificultado ainda assim por três razões fundamentais :

- “*apparatus*” dos governos que, nos países em desenvolvimento, é muito extensivo, intrusivo, dispendioso e ineficiente;
- fraca capacidade do governo, e o seu “*apparatus*” administrativo;
- a maioria dos serviços públicos económicos e sociais foi mal gerida, padecendo de infra-estruturas em avançado estado de deterioração, devido a anos de “*neglect and lack of funds for maintenance*”, e de conflitos armados, etc. (idem).

Como consequência das razões atrás apontadas, assistiu-se a uma ineficiência na provisão de bens públicos num conjunto de sectores sociais (saúde, educação, transporte, etc.) e económicos (água, indústria e electricidade), os quais, no passado, foram fortemente subsidiados pelo Estado, e que com a independência foram entregues à sua própria sorte.

De acordo com a literatura, a filosofia da Nova Gestão Pública é semelhante à das economias desenvolvidas; assim como a economia deve estar aberta à concorrência, as organizações de serviço público também devem seguir as regras do mercado. Quanto aos países ditos em vias de desenvolvimento, o ambiente, na década de 70 e 80 do século passado, foi marcado pela instabilidade e impotência da ação política, conforme já referimos anteriormente. Este foi, por exemplo, o caso do Gana, Malawi, Angola, Moçambique, Zâmbia, Zimbabwe, etc., cuja liderança política não se orientava propriamente para o mercado, e, por vezes, se lhe opunha diretamente.

Larbi (1999) considera que esta situação explica em parte o porquê da necessidade das reformas económicas. Dadas as circunstâncias da crise a que os países pobres estavam sujeitos, os líderes políticos viram-se obrigados a assumir o risco da reforma, com base nos ditames estabelecidos por “*multilateral lending institutions*” (Larbi, 1999).

As regras impostas não permitiam e não permitem que, de forma independente, os governos tomassem iniciativas de mercado.

A este argumento junta-se a opinião de Corkery, et al., (1995), o qual afirma que, em alguns países de África, mesmo após a introdução das reestruturações, os programas de ajustamento estrutural orientavam e suportavam os encargos da introdução de reformas de

gestão no sector público (Corkery, et al., 1995). Os consultores de gestão constituíram, conforme já dissemos, a ponte de sentido único para a “venda” do modelo da NGP nos países em vias de desenvolvimento (Larbi, 1999), de acordo com orientações apresentadas no Quadro 2. Assim, nos países em desenvolvimento a expressão *New Public Management* assenta nos mesmos pressupostos de origem da política de se fazer muito com pouco, e do consumidor como cliente, ideias que influenciaram as chamadas reformas do sector público de gestão em todos os países.

2.7.5. Moçambique

Introduzimos esta subsecção referindo o livro – “Lutar por Moçambique”, de Eduardo Chivambo Mondlane (1975). Desde o início da guerra colonial (1964) até 1992, Moçambique viveu cerca de trinta anos de conflito armado, com consequências visíveis na rutura social, política e económica, e na administração pública do país. A primeira guerra decorreu de: 25 de Setembro de 1964 até 08 de Setembro de 1974. O resultado foi só e somente a independência política do povo Moçambicano, no dia 25 de Junho de 1975. Entretanto, em 1976 eclodiu a guerra civil, que veio a terminar em 1992, com os Acordos de Paz que tiveram lugar em Roma.

As razões desta última guerra não cabe a este trabalho; de uma forma muito geral, deve sublinhar-se a luta pela independência política, seguida pelo conflito armado que teve lugar em Moçambique, de 1976 a 1992. Esta guerra civil foi alvo de generalizações espúrias a seu respeito, onde o senso comum falava, ora de “guerra civil”, ora de “guerra étnica”.

De acordo com abordagens próprias das ciências sociais (por exemplo, a sociologia política), tratou-se de guerra civil. Uma guerra suportada pela “mão invisível” externa que, instrumentalizou e ainda instrumentaliza agentes locais como rosto de descontentamento; que resultou inicialmente no assalto e tomada da sede do Rádio Clube (atual Rádio Moçambique) de Moçambique (incluindo motins sangrentos que tiveram lugar nos bairros de maioria negra, a 21 de Outubro), em 1974, com o objetivo claro da contestação do Acordo de Lusaka de 7 de Setembro de 1974, entre o governo provisório português e a FRELIMO, e tentar, com o apoio da África do Sul, a instauração de uma independência branca, inspirada no modelo rodesiano. Desde então (1976) até 1992, a desintegração da administração pública do país, bem como o capital fixo ou legado colonial existente, foi inevitável nos diversos lugares geográficos de Moçambique.

Para além disso, os sectores da educação, saúde, transporte, justiça, sistema social, colapsaram até zero, perdendo-se o capital sociopolítico-administrativo e económico, transformando o país num Estado enfraquecido e vazio, junto com à deterioração das condições de vida das famílias.

Perante este estado de coisas, Moçambique não foi, nem será, o único país a aderir às reestruturações “emergentes” da Administração Pública impulsionada pelo novo paradigma da Nova Gestão Pública (NGP), imposto pelo sistema do mercado, conforme temos vindo a referir este assunto.

Chichava (2011) considera cinco grandes fases na evolução da reforma da Administração Pública em Moçambique, desde 1975 até aos nossos dias:

- A primeira fase (1975 – 1977) consistiu na aprovação da primeira Constituição da República Popular de Moçambique que, segundo o autor, expressava a necessidade de edificação de um aparelho administrativo que servisse os interesses da sociedade civil, em substituição do modelo administrativo colonial.
- Numa segunda fase (1977 - 1983) predominou a necessidade de implementação das orientações do III Congresso do Partido Frelimo (“escangalhar o aparelho de Estado colonial”).
- A terceira fase (1983 - 1996) correspondeu à realização do IV Congresso. Esse período caracterizou-se por grandes influências externas exercidas pelas agências internacionais, nomeadamente, o Banco Mundial e o FMI e entre outros doadores internacionais. Foi neste período que se implementou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado (PROL) que, mais tarde, deu origem ao processo de descentralização política, administrativa e fiscal no país.
- A quarta vaga de reformas administrativas incluiu o primeiro Anteprojecto para o Quadro Institucional dos Distritos Municipais no país, baseado no Decreto-Lei nº 3/94, de 13 de Setembro, que introduz a opção de restabelecimento municipal, no âmbito do PROL do Estado, o qual criava o quadro legal e institucional de reforma dos órgãos locais. A publicação desta lei deu origem a forte polémica em volta da sua constitucionalidade, tendo obrigado a uma alteração constitucional em 1996. Em 1997 é publicada nova lei (2/97, de 18 de Fevereiro), a qual serviu de quadro normativo às primeiras eleições municipais em 1998 em 33 concelhos. Contudo, houve uma mudança significativa na filosofia subjacente à atrás mencionada lei 3/94.

Para muitos autores, houve uma clara regressão sob o ponto de vista do aprofundamento do processo democrático. As maiores críticas dirigiram-se ao facto da lei 2/97 se aplicar a um número restrito de cidades e vilas e, por outro lado, não contemplar as comunidades e não promover o envolvimento das autoridades tradicionais (Trindade, 2003).

Esta situação criou um problema constitucional, que a Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro tenta resolver, introduzindo o conceito de legitimação das Autoridades Tradicionais (ATs), por parte do poder central. Todavia, este procedimento não retirou às ATs o seu papel de mediadores entre o poder central, herdeiro do poder colonial, e a população, dada a forma como a lei é lida pelos líderes locais.

- Finalmente, a última vaga de reformas decorreu no início da entrada da nova Constituição da República de Moçambique (CRM), em que se reintroduziram 10 autarquias (2008) nas vilas do país respetivamente (vd. a Tabela 1: Lista de Municípios de Moçambique).

Outra opinião a considerar, que surge associada à reforma da administração Pública em Moçambique, foi emitida por José Francisco Paiva no livro *“Economia Política: Moçambique e as Instituições de Bretton Woods”* (2000). O autor considera ainda que as instituições financeiras internacionais externas desempenharam (e desempenham) um papel importante na reforma sociopolítica, económica e da AP nos países em vias desenvolvimento, em particular, Moçambique ; ainda que esse papel seja, por vezes, subalternaizado, assume muitas vezes um aspecto determinante.

Paiva (2000) considera quatro reformas da AP em Moçambique:

- A primeira está relacionada com o acordo de Nkomati (Março de 1984), entre Moçambique e a África do Sul. Tratou-se de um acordo de boa vizinhança entre a República de Moçambique e a África do Sul, mediante o qual a África do Sul deixaria de apoiar a Resistência Nacional de Moçambique (atual Partido Político), e Moçambique deixaria de apoiar o *African National Congress* (ANC).
- A segunda vaga de reformas administrativas considerada pelo autor engloba o período de intervenção do Banco Mundial, do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e o FMI, durante o qual, de 1984 a 1986, o PAE implementou várias medidas. No último ano, em 1986, segundo Paiva (2000), o governo da Frente de Libertação de Moçambique (atual Partido Político no poder) elaborou o primeiro

Programa de Estabilização Económica com o acrónimo PRE (Programa de Reabilitação Económica). Os objetivos desse programa consistiam em inverter o declínio da produção, assegurar um nível mínimo de rendimentos e de consumo – especialmente para a população rural - reduzir os desequilíbrios financeiros internos, reduzir o défice da balança de pagamentos, e construir as bases para o crescimento económico. Estas medidas visavam a reabilitação económica, juntamente com a liberalização da economia. Além disso, o programa PRE tinha como ênfase transferir recursos e iniciativas do sector público para o sector privado, incluindo o sector agrícola familiar, assim como encorajar as exportações.

- A terceira fase, considerada por Paiva (2000), consistiu na realização do 5º Congresso da Frelimo (1989). O Congresso foi, em certa medida, responsável por uma mudança radical na orientação política-ideológica do partido único no poder (Frelimo), numa altura em que a África Austral atravessava momentos difíceis.
- A quarta vaga iniciou-se com a aprovação da Constituição da República de Moçambique, em 1990, que foi o culminar do processo de transformação do modelo socialista na nova abordagem assente no modelo de economia de mercado, pluralista, democrático e multipartidário (por exemplo, em 1994 decorreram as primeiras eleições presidenciais e gerais multipartidárias), e numa cultura orientada para os valores liberais e de mercado. Igualmente, o Acordo Geral de Paz (1992) representou um ponto de viragem na situação de Moçambique, confirmando e consolidando mudanças económicas e políticas fundamentais, em curso desde finais da década de 80.

Nesta fase, as instituições financeiras internacionais e os consultores internacionais estavam empenhados no processo de implementação e avaliação do modelo ocidental, com base nos resultados do Programa de Reabilitação Económica (PRE), mas a mesma não foi muito bem-sucedida, tendo em vista as razões que fundam a Teoria da Sociedade Prismática de Riggs (1964). Esta teoria defende que, os modelos ocidentais (modelos de organização administrativa), não são processos automáticos de transferência. As estruturas ocidentais, em contato com as sociedades de países em desenvolvimento, são refratadas, como a luz ao atravessar um prisma (Rocha & Zavale, 2014).

Assim, com o PRE assistiu-se, em Moçambique, à crescente deterioração do nível de vida da população urbana e rural, descida de salários, subida dos preços, e aumento do desemprego, nomeadamente no sector público.

Segundo Chissico (2014), o insucesso das instituições financeiras internacionais em Moçambique não é surpreendente. As políticas do FMI preconizam (nos países onde intervêm) o comércio livre e a desregulamentação, bem como a eliminação dos preços controlados e subsídios. Chissico (2014) reitera que, ao país intervencionado pelas mesmas, fica vedada a criação e implementação de qualquer política que vise desencorajar a importação e comercialização interna de qualquer produto, mesmo os que são fabricados a nível local. Isto significa paralisação da indústria local; encarecimento de produtos de primeira necessidade; desaparecimento da agricultura de pequena escala; a desvalorização da moeda local e consequentemente circulação da moeda estrangeira como por exemplo, o dólar. Com a circulação da moeda estrangeira, a moeda local sofre uma desvalorização à base de critérios subjectivos. Entretanto, ao Estado, assistido pelas instituições financeiras internacionais é exigida a privatização de todos os serviços públicos, desde a saúde à agricultura. É ainda exigido o corte de várias rubricas orçamentais, inclusive a redução de salários dos trabalhadores.

Este conjunto de coisas, em Moçambique, suscitou inevitavelmente um descontentamento crescente da parte de todos os sectores da sociedade civil, tendo apenas enriquecido com as políticas das IBW's as elites e burocratas nacionais.

Finalmente, para uma análise mais pormenorizada das reformas da AP em Moçambique, vale a pena citar o artigo publicado pelo Professor J. A Oliveira Rocha – “*Modelos de Gestão Pública*” (em 2000), que aborda a origem das reformas administrativas, em geral, que estão na base da crise do “*Welfare State*” (1945 - 1975). Este autor considera que as reformas administrativas variam de país para país, já que elas “apresentam estruturas político-administrativas diferentes, culturas e atitudes políticas também diferentes e tradições de gestão enraizadas na história” (Rocha, 2000; Rocha, 2010, p. 142).

Moçambique não foge a essa regra. Com base em contributos de Chichava (2011) e Paiva (2000), entre outra literatura explorada sobre a reforma da Administração Pública moçambicana, Rocha (2000) considera que, no caso de Moçambique, existiram três fases decisivas da reforma administrativa.

A primeira delas diz respeito à reforma do Estado Novo (1926 – 1974) que corresponde ao “Estado administrativo (ou estado salazarista), e terá perdurado para além da Revolução de Abril de 1974 em Portugal”, e 25 de Junho de 1975 em Moçambique. Tal como em Portugal, em Moçambique tratou-se de um Estado administrativo (ou “salazarista”). Longe de ser um “Welfare State”, constituiu uma aparelhagem administrativa que substituiu a luta política. Segundo o autor, o Estado administrativo constituía um modelo meramente de controlo, mediante o qual se consolidou o Estado salazarista.

Na mesma senda, ao tempo, foi ainda aprovado outro diploma especial, o Decreto-Lei n.º 23229/1933, de 15 de Novembro (Reforma Administrativa Ultramarina - RAU), que visava a classificação de competências administrativas dos governadores de Província e de Distrito no ultramar (Zavale, 2011).

A segunda fase de reformas corresponde ao que denominamos *Welfare State* híbrido (ou Administração Profissional misto) por este modelo aglutinar conceitos do modelo administrativo de *Welfare State*, do Estado Novo, socialista e da cultura administrativa tradicional. Neste sistema híbrido assistiu-se à rutura relativa com o modelo administrativo salazarista, com aprovação da primeira Constituição de então República Popular de Moçambique (Decreto-Lei, 5³/78; 6⁴/78; e 7⁵/78, de 22 de Abril; Decreto-Lei, 4⁶/81, 10 de Junho). Este documento expressava a necessidade da construção de um novo aparelho administrativo que fosse abrangente e servisse os interesses da sociedade civil e outros domínios de interesse geral do Estado Socialista, revolucionário, nomeadamente, a construção de uma Nação de “Rovuma ao Maputo” (ou seja, de Norte a Sul), uma sociedade socialista e um Homem Novo (1975 - 1980).

A abordagem dessa outra nova cultura eurocêntrica, socialista e revolucionária, abriu espaço para o crescimento do sector público no país, já que na sequência da rutura com o modelo salazarista (ou cultura eurocêntrica colonial), a sociedade civil podia exigir benefícios sociais, como por exemplo, educação (escolas, universidades), saúde (hospitais, postos médicos de saúde), instituições de Assistência e Segurança Social, Direitos Humanos.

Contudo, esta situação tornou-se insustentável na década de 80, devido à guerra civil (1976-1992) imposta pelos movimentos anti-independentistas de Moçambique, que levou a

³ Diploma que regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos Governos Provinciais.

⁴ Diploma que extingue todos os corpos administrativos, nomeadamente as Câmaras Municipais e Juntas locais e, serviços de Administração Pública.

⁵ Diploma que cria conselhos Executivos das Assembleias Distritais e Conselhos das Assembleias de Cidade.

⁶ Norma de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC).

um aumento da despesa pública contribuindo, de forma significativa, para a pauperização de Moçambique.

Os EUA e as instituições financeiras internacionais como o FMI ou o Banco Mundial, constituíram um grupo de pressão, conforme referimos atrás, para a transformação do modelo administrativo de *Welfare* híbrido num sistema *Quasi-managerial* na Administração Pública moçambicana, no início da década de 90.

Entretanto, no período que decorreu entre a aprovação da Constituição da República de Moçambique em 1990 e os Acordos de Paz em 1992, consolidou-se então a terceira fase de reforma administrativa, correspondente ao modelo administrativo quasi-managerial em curso no país até a presente data deste estudo.

O motor dessa mudança teve a ver com a conjuntura político-económica internacional e interna. Por outras palavras, a pressão das instituições internacionais obrigou (e continua a obrigar) o governo e o Estado de Moçambique a adotarem uma abordagem voltada para a reforma da Administração Pública, adotando princípios da Nova Gestão Pública, como modo de reduzir a despesa pública.

Durante a terceira fase de reforma administrativa, a partir de 1987, assistiu-se a reformas políticas, económicas e sociais no enquadramento do Programa de Reabilitação Económica:

- aprovação da Constituição da República de Moçambique, em 2 de Novembro de 1990. Esta Constituição, revista em 2004, trouxe muitas das mudanças nos finais da década de oitenta, impostas pelas instituições financeiras internacionais, nomeadamente o abandono do sistema de economia centralmente planificada, e a introdução do planeamento no quadro da economia de mercado (Paiva, 2000);
- Acordo Geral de Paz (1992), e a transição democrática (com o início nos anos 80). O Acordo de Paz, para além de ter trazido a paz no país, ele constituiu um marco importante para o estabelecimento do pluralismo político e o estabelecimento da unidade nacional;
- aprovação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado (PROL), que assenta nos conceitos de desconcentração, consolidada com base, nomeadamente, no Decreto-Lei n° 8/2003, de 19 de Maio, e descentralização, baseada no Decreto-Lei n° 3/94, de 13 de Setembro (inicialmente) e Decreto-Lei n° 2/97, de 18 de Fevereiro, em curso. O PROL possibilitou a aprovação e a implementação do

Sistema de Formação de Quadros da Administração Pública (SIFAP), a capacitação dos funcionários do sector público, o lançamento da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP), em 2001 e a criação da Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP), com base no Decreto-Lei n.º 2/2006, de 7 de Julho, que mais tarde viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 13/2007, de 16 de Outubro. O processo de descentralização em Moçambique veio dar lugar às principais eleições autárquicas no país, em 30 de Junho de 1998 (USAID, 2010; Zavale, 2011). Esse processo veio igualmente reaproximar, ainda que de forma ténue, as relações entre o Estado e a sociedade civil e, em particular, as comunidades locais, as quais quase nunca sentiram a presença do Estado no seu quotidiano. Neste sentido, o processo de descentralização veio ajudar a diminuir o fosso entre as comunidades e o Estado, bem como corrigir as falhas enraizadas do governo e Estado na promoção do desenvolvimento económico e social do país.

Na nossa opinião, apesar de tudo, o novo modelo administrativo de quasi-mercado ainda não conseguiu impor os seus conceitos filtrados através da fortaleza administrativa enraizada no modelo administrativo da cultura socialista tradicional de Moçambique. Contudo, alguns desses conceitos têm vindo a ser absorvidos gradualmente pela lógica do princípio do “gradualista” apoiado pelas leis 8⁷/2003, de 19 de Maio e 11⁸/2005, de 11 de Junho, respetivamente.

2.8 Modernização administrativa local

A estrutura dos governos locais, tal como a conhecemos hoje, remonta na Europa aos séculos XI e XX (Norton, 1994, 1997).

Norton (1994, 1997) considera que o termo município (“*municipium*”), e as suas variantes, são de origem latina, com o significado de pessoas de uma cidade livre, de municipes, do antigo direito romano. Cidade provém do termo romano “*Civitas*”, que também deriva da própria expressão “*civis*”, indivíduo que vive na cidade. A palavra país provém da expressão “*Comitatates*”, que deriva do termo “*Comes*”, o qual significa escritório oficial do funcionário do império.

⁷ Diploma que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de Província, distrito, posto administrativo e de localidade.

⁸ Diploma que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.

O bairro e a cidade representaram inicialmente frações onde a população podia habitar sob proteção de possíveis ameaças externas, conforme os modos de vida do período da Idade Média no Ocidente. Foi no “*Bourg*” que as atividades (por exemplo, o comércio, artesanato e outras profissões) se desenvolveram.

No período que medeia entre o século XIII e XIV registam-se claros sinais de desenvolvimento do *bourg*, ou seja, da cidade, como por exemplo, o alargamento das suas “muralhas”.

Entretanto, a literatura eurocêntrica (Finer, 1997; Hespanha, 1982) considera que o movimento de urbanização se realizou ao mesmo tempo do que a crise económica do mundo rural e a expansão da economia mercantil. As condições cada vez mais duras nos campos, originadas pela crise agrícola e crispação gerada pelo sistema de exploração feudal, e o surgimento de oportunidades criadas pelas novas profissões urbanas, fizeram com que muitos latifundiários e pequenos proprietários rurais se estabelecessem nas cidades, e aí se dedicassem ao comércio ou a pequenas atividades de artes e ofícios.

Conforme as condições de vida favoráveis que iam emergindo favoravelmente, mais pessoas iam viver nos *bourgs*, tais como comerciantes, artesões e outros. Deste modo, o *bourgs* (ou *borough*) foi-se expandido até se tornar uma vila. Segundo o autor, os comerciantes (ambulantes) encontraram no *borough* segurança e a possibilidade de desenvolver o seu próprio modo de vida sob a proteção da aristocracia e dos nobres.

Nesse contexto, importa aqui lembrar que, no topo da pirâmide social, nos centros urbanos, estavam os comerciantes, que importavam ou exportavam produtos de consumo local. Posteriormente, esse grupo social tornou-se o principal beneficiário do sistema político do *bourgs*, aquele cujos interesses eram mais consistentemente defendidos pelos órgãos locais, os quais foram durante muito tempo monopolizados por eles, quer contra Senhores Feudais, quer contra os Artesãos e Camponeses.

Deste modo, os comerciantes ou burgueses formaram o que veio a ser chamado de burguesia na Europa, procurando segurança para as suas atividades nos *bourgs*, dos quais derivou a expressão “burguesa” (idem). Esta tese é defendida por Weber (2011), ao afirmar que o termo de “burguesia”, bem como o de “burguês” não existe senão no Ocidente moderno. O autor reitera que, se bem que por todo o lado tenham existido privilégios de mercado para as cidades, grêmios, guildas e toda a espécie de distinções jurídicas entre a

cidade e o campo – assim faltava também o “proletariado”⁹ como uma *classe*, o que tinha de acontecer uma vez que não existia a organização racional do trabalho livre (Weber, 2011, pp. 11-24).

De acordo com Norton (1994, 1997), a relação entre *burguesia* (ou comerciantes), nobreza e clero foi inicialmente contratual e não constitucional, baseada apenas em interesses mútuos entre os primeiros e os segundos. Entretanto, as Cartas de Foral posteriormente passadas pela aristocracia aos comerciantes apenas diziam respeito à questão das liberdades dos bairros (ou *bourgs*), e foram suportadas pelas leis de direito consuetudinário de origem administrativa romana.

No período que se seguiu, com início no século X, foram emergindo novas alterações nos *bourgs*, num ritmo cada vez mais rápido. Essa transformação sociopolítico-económica levou à melhoria da vida nas cidades. Nos meados do século X, assiste-se a um movimento emancipatório de vilas e cidades, tal fora, no norte da Itália, na Picardia, em Flandres, e ainda no Mar do Norte.

Essas vilas e cidades foram desenvolvidas com base nas associações de famílias burguesas cujo sucesso se devia, por um lado, ao desenvolvimento comercial e, por outro, à proteção dos comerciantes pelo clero e por príncipes que detinham interesses económicos. A maioria das cidades (já concelhos) estavam sob domínio do governo da monarquia e nobres e, portanto, a definição dos impostos era da competência dos príncipes.

Em suma, a partir deste período, os concelhos tornaram-se enclaves republicanos numa sociedade de nobres, governando-se com leis próprias de usos e costumes, e Cartas de Foral.

2.8.1. Origem do sistema político local

Historicamente, com o desenvolvimento urbano e social no século XIII e XIV, iniciou-se o desenvolvimento de modelos de sistema financeiro, de regulamentos de comércio e indústria, de sistemas de combate de fuga ao fisco, de controlo do trabalho infantil, de sistema de obras públicas (estradas, habitação social, drenagens, esgotos, abastecimento de água, etc.), de sistemas de educação, saúde e de proteção social aos mais carenciados e de sistemas de receitas e impostos locais (Norton, 1994, 1997).

Segundo o autor, estes sistemas foram desenvolvidos pelos magistrados eleitos pelo concelho, e por outros representantes como os chamados “homens bons” (indivíduos que

⁹ Sobre este assunto ver (Weber, 2011)

possuíam no concelho bens de raiz, e que aí residiam), que também aplicavam a lei e os regulamentos na administração da justiça, e intervinham na resolução de problemas de administração local mais importantes, como os relativos ao abastecimento de água da cidade, e à utilização dos bens do concelho. Para além de decidir sobre casos concretos, a assembleia podia formular regras gerais que passariam a vigorar como leis concelhias complementares do foral.

Com o tempo, os governos locais tenderam a sofrer ataques da oligarquia municipal (burgueses) e dos nobres que inicialmente tinham aceite as liberdades locais.

De acordo com Norton (Norton, 1994, 1997), a Suíça e outros países nórdicos constituíram uma exceção por, na altura, terem já desenvolvido leis de proteção da cidade contra a nobreza nas zonas rurais, bem como no litoral, com recurso à constituição da época. Essas leis defendiam igualmente a autonomia do governo local (ou instituições de democracia direta) – nos seus vários domínios de interesse – direito a voto universal e tomada de decisão.

Para Wollmann (2008, 2010), a matriz desse modelo na Europa é fundamentalmente Suíço. Neste país, os “*Contons*” e, igualmente, as grandes cidades, reuniam-se periodicamente para tomar decisões importantes, bem como assuntos de impostos locais.

Desde então, em todos os países europeus, têm prevalecido as instituições e os procedimentos dos governos locais, segundo os quais o direito político fundamental dos cidadãos consistia em eleger os representantes locais (o Presidente da Câmara Municipal), sendo o Conselho Municipal o órgão principal eleito da administração local.

Segundo o autor, os partidos políticos posteriormente identificaram na agenda local um meio imperdível para a mobilização de apoio político e o recrutamento de novos líderes políticos. Este assunto será retomado nas secções seguintes.

Para o autor, a partir desse período, o domínio da democracia representativa local passou da teoria à prática, embora esta tenha sido posta em causa por alguns regimes políticos europeus. Por exemplo, na década de 90 do século XX, alguns países, tais como a Alemanha e a Itália, introduziram referendos locais como complemento corretivo dessa situação de descrédito face à classe política. A introdução de referendos tem sido significativo nos países centrais da Europa do Leste, após o colapso dos sistemas comunistas, introduzindo procedimentos democráticos diretos, encarados como alternativa para o restabelecimento e reforço dos sistemas democráticos na Europa.

2.8.2. Estrutura dos governos locais

Antes da revolução industrial, os problemas do poder local eram, regra geral, resolvidos a nível local pelos próprios cidadãos reunidos em assembleia; nesse sentido, segundo Norton (1994, 1997), foram verdadeiramente governos autónomos. Contudo, a autonomia foi uma conquista dos movimentos sociais pró-autonomia local dos antigos *bourgs* (atuais cidades). São exemplos disso as “revoltas das populações locais da cidade de Cambrai em 1077” (Norton, 1994, 1997).

Os movimentos de luta pela independência do governo local sob domínio da aristocracia e nobres constituíram o marco da viragem de todas as batalhas que têm sido travadas pelos governos locais até aos nossos dias.

Segundo Wollmann (2008, 2010), nos países do norte da Europa, as autoridades locais construíram estruturas administrativas regulares com grupos profissionalizados, para a modernização administrativa. Já nos países da Europa continental, de tradição hierárquica, a administração local seguiu o modelo clássico da Administração Pública do Estado.

Wollmann (2008, 2010) considera a implementação do modelo de *Welfare State* como um bom exemplo para se compreender as diferenças entre o Norte e o Sul da Europa, bem como a viragem na história do papel dos governos locais, a seguir à IIª Guerra Mundial. Com a implementação do Estado de bem-estar social nalguns países europeus, por exemplo, Reino Unido (UK), e Suécia, os serviços sociais passaram quase integralmente a ser uma responsabilidade dos governos locais. Por sua vez, na Alemanha e na Itália os serviços sociais continuaram a ser uma responsabilidade do Estado (Wollmann, 2008, 2010).

Esta situação suscitou o interesse da classe académica em desenvolver teorias sobre o novo papel dos governos locais, na sequência da crise do Estado de *Welfare State*, que se iniciou na década de 70, e a qual, por seu turno, deu lugar ao que hoje denominamos *New Public Management* conforme tratamos este assunto nas subseções anteriores.

2.8.3. Introdução aos modelos de gestão municipal

McLaughlin (2002) considera a Nova Gestão Pública um paradigma em evolução, mas de difícil aplicação na administração pública local, devido à cultura política e à natureza da gestão dos territórios nacionais. Aquando da implementação de tais modelos na nova agenda dos governos locais, teve de se levar em conta as diferenças existentes entre os países, no

âmbito da cultura e valores históricos de cada um deles. Porém, desde a década de 70 que os governos locais têm vindo a sofrer pressões no sentido de adotar uma gestão do estilo da NGP.

Osborne (2002), citado por McLaughlin (2002) sobre este assunto, considerava que as teorias académicas e ideológicas sobre as vantagens do mercado e técnicas de gestão do sector privado poderiam solucionar os males da gestão pública, e que se teriam de aplicar os conceitos e modelos *manageriais* à administração pública local.

Outra visão da literatura (Thynne, 2002; McLaughlin, 2002) considera que, antes da implementação dos modelos da NGP, urge inicialmente desenvolver-se uma análise compreensiva das características importantes existentes nos sistemas dos territórios nacionais e locais, tais como: motivação política para a reforma, orientação na reforma administrativa e união política na definição de modelos administrativos (McLaughlin, 2002). Isto é, para a implementação de qualquer modelo político ou administrativo, é indispensável fazer um estudo prévio que permita a compreensão do ambiente cultural, bem como das necessidades concretas da realidade local.

Quadro 3: Modelos de governo local

Modelos	Países			
	Reino Unido	Hong Kong	Hungria	Bélgica
O modelo managerial	X	X	X	X
O modelo tecnocrático	X	X		
O modelo do estado plural	X		X	X
O modelo do estado neocorporatista	X		X	X

Fonte: (McLaughlin, 2002, p. 409).

Neste sentido, os autores chamam a atenção para o facto de que a evolução dos resultados desse(s) modelo(s), isto é, da NGP, só é possível com a participação da comunidade política local e a respetiva sociedade. O que não se verifica muitas vezes com os movimentos de modernização administrativa que impõem, de certo modo, modelos, pelo menos nos países em desenvolvimento e nalguns países do Sul da Europa, sem um estudo prévio conforme Quadro 3.

Na opinião de Pereira (1997), existem dificuldades e limitações quanto à aplicação dos modelos da Nova Gestão Pública na administração pública dos governos locais. O autor reitera que tais limitações têm a ver, por exemplo, com a dificuldade em se aplicar a gestão pública

em muitos domínios da administração que, à partida, não pressupõem resultados operativos. Por outro lado, é evidente que a gestão pública não é facilmente conjugável com a normatividade e o legalismo que caracteriza a Administração Pública.

Há que ter em conta, em terceiro lugar, que, ao contrário do que acontece normalmente nas empresas, os critérios na AP não obedecem exclusivamente ao princípio da racionalidade técnica e, finalmente, deve considerar-se que, quanto mais elevado for o cargo, mais politizada será tendencialmente a sua postura, ou seja, existirá uma incidência mais política do que administrativa (Pereira, 1997).

O autor considera ainda que esta situação se traduz em inflexibilidade de absorção dos novos conceitos gestionários e numa fraca aceitação da nova abordagem metodológica de gestão como forma de intervenção e instrumento de ação organizacional e pessoal.

Portanto, conforme observado no Quadro 3, essa nova abordagem gestonária teve maior impacto nos países Anglo-Sáxónicos do que na Europa Continental, por razões que têm a ver com as suas tradições políticas. Com efeito, o modelo administrativo tradicional da AP encontra-se culturalmente enraizado na história desses países, pelo que é difícil substituir os seus princípios por modelos exógenos.

A este propósito, vale a pena citar novamente Pereira (1997); segundo este autor, a estrutura ou o aparelho administrativo do Estado Português não tem sido objeto de alterações dramáticas equivalentes, designadamente ao nível das mentalidades, ou seja da cultura administrativa e da burocracia pública. Neste sentido, tem-se mantido o poder centralista, legalista, administrativo e conservador da Administração (idem).

Contudo, nas últimas décadas, sob pressão de várias críticas dirigidas ao *Welfare State*, a maior parte dos países tem procedido a cortes da despesa pública e à redução do número de funcionários públicos na administração central e local. O exemplo, mais acentuado consiste, provavelmente, na Alemanha, onde, entre 1994 e 2004, os funcionários do governo local foram reduzidos em cerca de 30%. Por sua vez, no Reino Unido, verificou-se um corte de 5%, na sequência da descentralização iniciada em 1992 (Wollmann, 2008, 2010).

2.8.4. Constitucionalização dos governos locais

Iniciamos esta subsecção com a visão de Finer (1997), que considera que as práticas na governação tiveram origem, e foram transmitidas, a partir de sociedades anteriores. Contudo,

de acordo com o autor, por vezes, práticas semelhantes ressurgem num tempo posterior e num lugar diferente, de forma completamente independente da primeira.

Finer (1997) prossegue, afirmando que a França, por exemplo, inventou a primeira ideologia do Estado-nação, ou seja, o Estado como pertencente à nação, que é identificada com o povo, e não com uma dinastia ou um poder estrangeiro. Por outro lado, a América criou quatro dos traços “rudimentares” do Estado hodierno: a constituição escrita; a garantia e a revisão constitucional dos direitos civis; a revisão judicial; e o federalismo e a separação de poderes (legado napoleónico) (Finer, 1997).

Segundo o autor, foi ainda em França que surgiu o sistema partidário oficial, utilizado pelo governo como a sua “correia de transmissão às massas”. Outro instrumento crítico de mobilização consiste na “ideologia” que, gradualmente, vai usurpando o lugar outrora ocupado pela religião, mas retendo e exagerando o seu zelo dogmático e persecutório.

Estes dois fenómenos políticos, conjugados com o poder do Estado, foram instrumentalizados, transformando regimes anteriores em estados totalitários, os quais se fundam numa ideologia (comunismo, nazismo, fascismo, conforme os casos e lugares geográficos do mundo). Deste modo, o apoio organizado e monopolista que esta vasta igreja civil – o partido único – dispensa ao Estado e aos seus governantes permite que os mesmos controlem toda a população, mediante novos métodos de fiscalização, com o objetivo último de conservarem os seus cargos.

Por outro lado, o *Welfare State* emerge como um fenómeno relativamente benigno – o qual deu azo a um sistema de vigilância mais democrático resultante da conjugação do crescimento da riqueza com a construção de uma força de trabalho mais organizada e poderosa do que nunca.

Entretanto, a noção de “soberania” territorial, um dos conceitos marcantes da nossa modernidade no direito internacional, só ficou finalmente definida no Congresso de Viena, em 1815.

Segundo Norton (1994, 1997), tal soberania foi alcançada a partir da reivindicação de poder absoluto por parte da nobreza, nos séculos XVI e XVII. O conceito de direito natural, transmitido a partir do direito romano na Europa do século XII, procurou limitar esse poder; segundo Santos (2000), o direito romano foi decisivo para o desenvolvimento subsequente do direito como fator mais importante na criação da tradição jurídica moderna ocidental. Contudo, existem divergências na interpretação do *direito romano* entre intelectuais ocidentais, por exemplo, “Harold Berman (1050-1150); Berman (1983: 85-119); Michel Tigar e

Madeleine Levy (1977: 8-52), e mais recentemente Fernando Braudel (1979: 413)” (Santos, 2000).

Como tal, grande parte do poder real na Europa foi exercido por decreto da Corte, por meio da estrutura de obrigações e direitos desenvolvida na Idade Média. Contudo, a Revolução Francesa (1789) abriu um caminho mais promissor para o futuro governo local, com o fortalecimento do conceito de soberania nacional (1815), e a implementação de ideais de autonomia local proclamados nos movimentos revolucionários de 1830, 1834 e 1869 (Norton, 1994, 1997). Nesse período, os direitos de governos locais vieram a ser reconhecidos constitucionalmente em diversos países, conforme apresentamos no Quadro 4.

Quadro 4: Constitucionalização do Governo Local

País	Ano	País	Ano
Luxemburgo	1789	Suécia	1862
Suíça	1803, 1148 e 1874	Finlândia	1865 e 1871
Prússia	1808	República de Weimar	1991
França	1831	Japão	1947
Bélgica	1831	Itália	1948
Dinamarca	1837	República Federal da Alemanha	1949
Noruega	1837	Portugal	1976
Países Baixos (Netherlands)	1848	Espanha	1978

Fonte: construção própria a partir de Norton (1994).

Com o reconhecimento dos governos locais pela lei fundamental nacional, as autoridades locais tornaram-se elementos centrais, dotadas de poderes para recorrer perante tribunais (nacionais e internacionais), em defesa dos interesses locais, com recurso à constituição nacional, e ao direito internacional.

Segundo o autor, este facto histórico dos governos locais veio a ser reconhecido igualmente pelos cidadãos no período final de um longo período de discriminação (1994, 1997) destes. Tal discriminação investida por razões de propriedade, cor de pele, religião, género e tendo sido inicialmente regulamentado na Noruega, em 1913, conforme Quadro 5.

Quadro 5: Direito de voto

País	Ano	País	Ano
Bélgica	1913	Japão	1947
Dinamarca	1917-18	EUA	1965
Suécia	1918-21	Suíça	1980
Grã-Bretanha	1928		

Fonte: construção própria a partir de Norton (1994).

2.8.5. Sistemas de governo local

Norton (1994, 1997) considera que com a constitucionalização dos governos locais se podem distinguir cerca de 5 sistemas a nível global: Sul da Europa; Norte da Europa; Britânico, América do Norte e Japonês (Quadro 6).

O Quadro 6 resume de forma clara as características principais de governos locais representados pelo grupo britânico, norte-americano, do sul da Europa e japonês. De entre as 9 características apresentadas no Quadro 6, o sistema norte-americano coincide com o britânico, embora existam diferenças quanto ao grau de politização dos partidos, e em termos de pluralismo. Há uma concentração do poder central no Reino Unido que é considerado estranho pela maioria dos sistemas europeus (Norton, 1994, 1997).

Os grupos dos países nórdicos e do sul da Europa coincidem em 10 características, mas diferem das do Reino Unido em cerca de metade. Por último, as características do sistema do governo local nipónico partilham elementos do velho continente e do americano. Contudo, a classificação da maior parte das características nipónicas assemelha-se à do grupo da Europa do Sul.

Quadro 6: Sistemas de Governo Local

	Grã-Bretanha	USA e Canadá (América do Norte)	França e Itália (Sul da Europa)	Suécia e Dinamarca (Norte da Europa)	Japão
Constituição da República	Parlamento	Constituição da República	Constituição da República	Constituição da República	Constituição da República
Estrutura nacional do governo local	Híbrida	Híbrida	3 níveis	2 níveis	3 níveis
Poder	Limitado por lei	Limitado por lei	Competência geral do Estado	Competência geral do Estado	Competência geral do Estado

	Grã-Bretanha	USA e Canadá (América do Norte)	França e Itália (Sul da Europa)	Suécia e Dinamarca (Norte da Europa)	Japão
Controlo da lei	Tribunais	Tribunais	Regiões e tribunais	Estado e tribunais	Estado e tribunais
Controlo da política do governo local	Baixo	Baixo	Interligado	Interligado	Interligado
Controlo histórico da política local	Baixo	Baixo	Alto	Alto	Alto
Funções do governo local .L.I 1949-89	Reduzidas	Várias	Acrescidas	Acrescidas "	Acrescidas
Despesas do governo local em % do PIB, 1985.	12,00%	11,00%, 900%	9%, 15%	28%, 30%	18,00%
A despesa pública em % do PIB	44,00%	35,00%	49%, 50	57%, 60	29,00%
Poder executivo local	Conselho	Híbrido	Presidente	Híbrido	Presidente da Câmara
Sistema Representativo	Maioritário	Maioritário	Representação proporcional	Representação proporcional	Maioritário
Sistema Partidário	Dois partidos fortes	Dois partidos fortes	Multipartidarismo forte	Multipartidarismo forte	Multipartidarismo forte
Participação nas eleições	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Alta

Fonte: Construção própria a partir de Norton (1994, 1997, p. 14).

2.8.6. Papel histórico dos governos locais

De acordo com Wollmann (2008, 2010), com o desenvolvimento do *Welfare State* (1945), até à década de 70, as políticas públicas foram sendo implementadas por meio das autoridades locais. Nesse período do pós IIª Guerra Mundial, os governos locais foram responsabilizados pela prestação de serviços públicos locais. Adicionalmente, os assuntos culturais e recreativos também estiveram sob a alçada do governo local (Wollmann, 2008, 2010).

O autor considera que, no quadro das atividades das autoridades locais, durante o período que referimos atrás, houve diferenças importantes em termos da atribuição de responsabilidades, quanto aos sectores de educação e saúde, entre os diversos países.

Na Suíça e Inglaterra, o sector do ensino primário e secundário estava entregue à responsabilidade integral das autoridades locais. Nos países da Europa continental a área da educação ficou sob alçada do Estado. Em alguns países escandinavos ou regiões da Itália, a saúde pública era confiada aos governos locais.

Nas últimas décadas, com a emergência dos novos conceitos gestionários, o paradigma tem exigido o corte da despesa pública. Perante essa nova abordagem, o modelo tradicional da AP do governo local tem sido colocado numa situação complexa. Assiste-se à redução, por exemplo, do número de funcionários públicos que, segundo Wollmann (2008, 2010, pp. 279-298), se trata de um processo mais acentuado nos países escandinavos, mas também nalguns países do centro e leste europeu, e no Reino Unido.

Nos países latinos (por exemplo, França) a percentagem dos funcionários públicos das autoridades locais perfaz cerca de 30%. Desde o início da descentralização, em 1982, a percentagem dos funcionários públicos no aparelho do Estado continua a ser surpreendentemente maior, com cerca de 50%.

A Itália não está longe dos valores franceses, apesar do processo de descentralização iniciado na década de 90. O país continua a empregar na Administração Central cerca de 58% do total do sector público. Tal proximidade entre França e Itália prende-se com o facto de estes Estados terem continuado a seguir a estrutura napoleónica em relação aos governos locais.

Finalmente, no que concerne aos países federais europeus (Alemanha) ou quase-federais (Espanha), a situação é ainda mais complexa. Com efeito, a Alemanha apresenta características relacionadas com o Sul, mas também com grupos do Norte da Europa. O peso dos seus funcionários federais é de apenas cerca de 12%, e na Espanha, de cerca de 23%, sendo o restante empregue pelos níveis dos governos regionais.

2.8.7. Situação financeira dos governos locais

António Manuel Hespanha publicou uma obra sobre a “História das Instituições” (1982), afirmando que um dos fatores de crise do Estado Romano consistira precisamente na carência de meios financeiros. Tal escassez, decorrente da desmonetarização da economia a partir do século IV, continuou a ser sentida pelos reis alto-medievos, influenciando o modo de exercício das suas funções (Hespanha, 1982, p. 164).

Hespanha (1982) sublinha que as finanças públicas são importantes para um bom desenvolvimento da administração (pública ou privada), e nesse sentido, os governos locais não são exceção, desde a sua origem até aos nossos dias. O grau de autonomia financeira e orçamental é essencial para o prosseguimento dos seus objetivos na prestação de serviços públicos locais, entre outros interesses, no âmbito das suas competências.

Wollmann (2008, 2010) considera que o indicador financeiro pode e deve ser aferido no grau em que as autoridades locais possam cobrir as suas despesas. A sua situação estará mais facilitada, caso possam recorrer a impostos próprios. Caso contrário, terão de depender de subsídios (ou transferências) do Estado, situação que torna as autoridades locais expostas a limitações de vária ordem na prossecução das suas competências.

Segundo o autor, nas últimas décadas, tem-se assistido a um declínio nas receitas próprias das autoridades locais na maior parte dos países, o que tem criado dependência fiscal das autoridades locais, e intervenção significativa do Estado bem como das instituições originadas pelo Bretton Woods (IBW's). Wollmann (2008, 2010) reitera que as transferências de fundos do governo central têm aumentado consideravelmente, por exemplo, em cerca de 49%, no Reino Unido, e 47%, na Itália e Polónia, respetivamente.

2.8.8. Reforma dos órgãos locais

Já referimos atrás que as organizações do governo local europeu remontam ao século X. Desde então, tem-se assistido a avanços e recuos ao longo do seu processo de formação ou evolução como entidades de interesse geral.

O reconhecimento constitucional dos governos locais após a Revolução Francesa constituiu verdadeira modernização administrativa das autoridades locais da nossa modernidade.

Segundo Norton (1994, 1997), atualmente, os governos locais dependem em larga escala dos países desenvolverem reformas territoriais. O autor reitera que, após a 1ª Grande Guerra (1914-1918), houve necessidade de dar resposta social às sociedades europeias, mediante instituições democráticas e autónomas. Esta abordagem levou à revisão das Constituições dos países, no sentido de dar reconhecimento aos poderes locais enquanto autoridades de base na resposta das necessidades das comunidades locais ou regionais, mediante regulamentos próprios dos governos locais que marcaram secularmente os países.

Tal apelo estratégico foi marcado pela descentralização generalizada nos países europeus, mas, muitas vezes, à revelia das populações locais. Por exemplo, no Reino Unido, a escala de fusão foi criticada de forma severa pelas populações locais, cujos protestos foram silenciados com recurso à legislação.

Em França, e Itália, na década de 70, os governos nacionais iniciaram a implementação dos governos regionais (e locais), na sequência do já referido espírito desse período marcado

pelos valores democráticos. De acordo com Wollmann (2008, 2010), essas reformas em França e Itália não surtiram o objetivo pretendido, devido ao peso dos valores culturais e históricos locais.

2.8.9. Regionalização dos governos locais

À questão da soberania é importante associar a questão da regionalização. Já referimos atrás os instrumentos de mobilização dos franceses e americanos. Lembremos, em relação a França, a questão ideológica – Estado-nação – e aos EUA a questão Constitucional, federalista e dos direitos civis. Estes instrumentos marcaram a viragem das instituições modernas, pela necessidade de alteração do mapa da administração pública, em que a regionalização constitui um conceito dessa mudança, surgindo associada à soberania local.

De acordo com a literatura estudada (Finer, 1997; Norton, 1994, 1997; René, 2003), historicamente, os territórios eram compostos por governos centrais e níveis regionais, sob direção dos poderes centrais ou regionais/locais, com exceção dos atuais Estados federais, em que já existiam governos intermediários, por exemplo, no caso Alemão, antes da criação do Estado-nação.

Nas últimas décadas, nos países de maior dimensão territorial, a conceção intergovernamental tem-se pautado pela regionalização intermediária entre o governo central e os governos locais (Norton, 1994, 1997).

Nos países europeus, até então Estados unitários, tem-se verificado atualmente uma mudança significativa na política de regionalização, cujo exemplo mais evidente consiste na Espanha, Itália, França, Reino Unido, Alguns países da Europa do Leste, etc.

Na Espanha do regime franquista (1978) criaram-se regiões autónomas com base constitucional. Igualmente, em Portugal, em 1976, foram criadas regiões autónomas, após a ditadura salazarista ou Estado Novo (1926-1974).

Em Itália, a situação foi relativamente diferente. Neste país verificou-se a delegação de competências legislativas e executivas ao nível regional. Por sua vez, a França, durante a década de 80, estabeleceu o seu próprio modelo de governos locais, mas com um estatuto semelhante àquele de governos locais do terceiro nível conforme divisões administrativa de cada país.

Quanto aos países Anglo-Saxónicos, por exemplo, no Reino Unido, após se ter preterido o modelo de Estado unitário, na década de 90 (1998/9), a Escócia e o País de Gales

ganharam estatuto regional. Portanto, de acordo com a literatura, a regionalização tem vindo a fortalecer cada vez mais a democracia europeia, bem como a operacionalização a nível regional. O que na verdade, para além do regionalismo fala-se de independência regional. São exemplos, a Escócia, Catalunha, etc. Existem ainda determinadas influências hierárquicas vertidas em forma de cascata, pelo poder central, para os governos locais ou regionais (por exemplo, nos Estados federais, tais como a Alemanha). O governo central tende ainda a exercer o poder com base em prerrogativas descentralizadoras. Esta situação verifica-se igualmente em Espanha, com os governos locais. Porém, na verdade, essas prerrogativas são sinais de que os ditames continuam a provir do topo da pirâmide do Estado para a sua base regional ou local.

Na mesma vertente, a Comunidade de Estados Europeus (CEE) tem tido um grande impacto na orientação do governo local e regional, em consequência dos benefícios obtidos nas diversas áreas de políticas europeias, e de instrumentos que visam corrigir o desequilíbrio social e económico, dentro da sua área de competência.

2.8.10. Sistema europeu de governos locais

Depois da II^a Guerra Mundial (1945), o pensamento político dos países europeus, mais do que nunca, têm dado ênfase à multiplicação de instituições do poder local (ou regional) democraticamente constituídas.

Segundo Touchard (2003), esta ideia de democracia nasce precisamente do pensamento ateniense democrático em que depois das Guerras Médicas (490-479), o pensamento político grego atravessou um período de desenvolvimento extraordinário, condicionado, em grande parte, pelas transformações económicas e sociais que se operaram na Grécia continental, e particularmente em Atenas. Esta cidade, em plena expansão, constrói progressivamente uma estrutura política democrática; é ela que domina o movimento das ideias, seja por intermédio dos seus próprios pensadores, seja mercê dos estrangeiros que acolhe no seu seio (Touchard, 2003, p. 34).

Desde então, a democracia prevalece influente fora das fronteiras atenienses. Esta situação deve-se ao interesse pela democracia e á luta histórica dos governos locais e regionais na prossecução dos interesses locais, aliada ao *boom* das teorias sobre o papel dos governos locais, que têm vindo a ter eco entre os académicos, desde o final do século XIX (em

1895), tal é o caso da obra *Municipal Government in Continental Europe* por Albert Shaw (1895) (Lidstöm, 1998).

Neste trabalho são apresentados vários sistemas dos governos locais de França, Bélgica, Holanda, Espanha, Itália, Alemanha. Desde então, outros estudos académicos têm vindo igualmente a ser publicados, como se pode observar no Quadro 7. Cada um dos autores apresentados nessa tabela adota o seu próprio estilo, objetivo e metodologia de investigação científica, mas todos incidem sobre o tema do “governo local”, com as suas diversas variantes.

Outro trabalho clássico que se seguiu, na sequência de Shaw (1895), foi o de Montagu-Hurris – *“Local Government”* (1923). Esse estudo abrangeu cerca de 40 sistemas de governos locais de países europeus, incluindo antigas colónias britânicas. O estudo centrou-se na comparação entre diferentes sistemas de governos locais. A seleção dos sistemas de governos locais esteve na base da sua semelhança e diferenças.

No pós – IIª Guerra Mundial surgiu um grande número de estudos sobre o sistema de governos locais. Assim sendo, Lidström (1998) Humes and Martin (1961, 1969) e Humes (IV, 1991) publicaram trabalhos sobre governos locais. Esses estudos procederam à comparação de “estruturas do governo local” num total de 81 países.

Nas últimas décadas, têm vindo a ser publicados mais estudos sobre governos locais, por exemplo, os de Bennett (1989; 1993); Hesse (1991); Chandler (1993) e Norton (1995, 1994, 1997), etc., conforme apresentamos a seguir. Todos esses trabalhos oferecem uma gama de conteúdos temáticos em torno dos governos locais, nomeadamente características dos sistemas governos locais, sendo que cada um deles adotou um estilo próprio de “tipo indutivo, dedutivo e de tipo ideal” (Lidström, 1998).

Com base nesses estilos, concluímos que, independentemente de existirem estilos diferenciados entre os autores, todos se complementam, conforme demonstrado no Quadro 7.

Quadro 7: Sistema europeu de governos locais

Autor(es)	Estudo	Nº países estudados	Países estudados	Critério estudo	Variáveis - estudo	Sistema do governo Local global	Tipo de governo	Continente
Albert Shaw. 1895.	"Municipal Government in Continental Europe"	7	França, Bélgica, Holanda, Espanha, Itália, Viena e Budapeste		Lei do governo local	□		
Montagu-Harris. 1923.	"Local Government" "differences and similarities between systems"	40 (dos quais 27 nacional)	Ex. Alemanha e colónias britânicas		Lei do governo local			
Humes and Martin, 1961, 1969; Humes IV, 1991.	"The Structure of Local Government: A Comparative Survey of 81 Countries"	81						
Bennett. 1993b.	"European Local Government Systems"		Alemanha, Áustria e Suíça. África (PALOP) América Latina Grã-Bretanha Irlanda Escandinavos	Abordagem Histórica		Napoleónico		Europa África América Latina Europa
Bours. 1993.	"Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government"	19	Grã-Bretanha, Irlanda, Suécia, Holanda e Dinamarca. Finlândia, Alemanha Ocidental, Bélgica e Polónia. Luxemburgo, Áustria, Suíça, Espanha, Hungria, França. Itália, Portugal, Grécia, Checoslováquia.		Dimensão da população, Despesa pública local do PIB, Despesa Pública Total e Imposto Local.	Hierárquico Tipo* A Tipo B Tipo C Tipo D	Forte Forte Médio Fraco	Europa

□ Os espaços em branco quer significar que, a metodologia seguida por autor não inclui os campos em branco (ver Lidström, 1998).

* Tipo (A-D) significa sistema de governo local global com características semelhantes (Lidström, 1998).

(Continuação)

Autor(es)	Estudo	Nº países estudados	Países estudados	Critério estudo	Variáveis - estudo	Sistema do governo Local global	Tipo de governo	Continente	
Norton, 1985, 1991, 1995.	"Local Government in Other Western Democracies"; "West European Local Government in Comparative Perspective" e; "What East European Democracies Might Learn from the West"	9	França, Itália.	vários fatores	Lei do governo local: Constituição do governo local, níveis do governo local, poderes formais, formas de controlo, reformas/mudanças de funções ao longo do tempo, situação financeira, órgãos Executivos, sistema eleitoral, sistema partidário, participação eleitoral.	Sul da Europa		Europa	
			Suécia, Dinamarca			Norte da Europa			
			Grupo Britânico			Grupo britânico			
			USA, Canadá			Norte de América		América	
Goldsmith. 1990, 1992.	Local Autonomy: Theory and Practice; "Local Government"		USA (no século XIX), e em curso na Europa do Sul	Objetivo do governo local	Modelo de Clientelismo/Patronage			Europa	
			USA, Canadá e Austrália						América
			Alemanha, Holanda, Grã-Bretanha e países Escandinavos				Modelo de Desenvolvimento Económico		
			Grã-Bretanha e países escandinavos				Modelo de Welfare-State		Europa
Hesse and Sharpe's. 1991.	"Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations."	20	França, Itália, Bélgica, Espanha, Portugal, Grécia		Características gerais, papéis financeiros, políticos e desempenho.			Europa	
			Reino Unido, Irlanda, USA, Nova Zelândia						Europa América
			Noruega, Suécia, Dinamarca				Modelo de Mercado		
			Alemanha, Suíça, Holanda				Napoleónico	Fraco	

(Continuação)

Autor(es)	Estudo	Nº países estudados	Países estudados	Critério estudo	Variáveis - estudo	Sistema do governo Local global	Tipo de governo	Continente
Pickvance e Preteceille (1991)	"State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective"	6	Grã-Bretanha, Dinamarca, Alemanha Ocidental, EUA, Canadá, França	Crise financeira	Problemas financeiros, dimensão de cortes nos serviços públicos, tendências de descentralização ou centralização de funções	Grã-Bretanha e Dinamarca		
						Alemanha Ocidental EUA e Canadá França		
Page e Goldsmith 1987.	"Central and Local Government Relations".	7	Suécia, Noruega, Dinamarca, Grã-Bretanha (Grã-Bretanha e Escandinávia)		Funções do governo local, descrições das funções do governo local, decisão de acesso de relatórios de atividades do governo local.	Norte – Europa	Legalismo jurídico e centralismo político	
			França, Itália, Espanha.					
Goldsmith. 1995.	"Autonomy and City Limits"	14	França, Bélgica, Luxemburgo, Espanha, Portugal, Itália e Grécia.			Napoleónico		
			Grã-Bretanha, Irlanda.					
			Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia					
			Suíça, Áustria, Alemanha					
						Grupo Britânico		
						Grupo Europeu		
						Países Baixos		

Fonte: Construção própria a partir de (Lidström, 1998).

Segundo Lidström (1998), os sistemas europeus de governo local têm tido uma evolução significativa. O autor considera a história institucional importante para explicar as razões que fundamentam a continuidade, ou não, do desenvolvimento da modernização do sistema administrativo das autoridades locais e regionais.

As teorias desses estudos são variadas, umas defendendo que a história das instituições supõe “raízes” e, nalguns casos, “resistências” à modernização. Adicionalmente, essas mudanças tendem frequentemente a seguir um caminho preestabelecido, com pequenas reestruturações não tão significativas.

Essa abordagem da história institucional (Norton, 1994, 1997) defende que os atuais sistemas de governos locais podem ser entendidos como produto do seu passado histórico. Por outro lado, Lidström (1998) refere que “a história de instituição” não chega para explicar os sistemas de governos locais. Existem outras teorias clássicas, tais como a teoria política, sociológica, económica e religiosa, as quais podem explicar, por exemplo, a formação do Estado-nação em diferentes países, e as suas influências nos diferentes sistemas.

Bennet (1993), a este propósito, demonstra que as estruturas dos governos locais podem estar ligadas ao seu contexto histórico, por exemplo religioso. A religião (Ortodoxa, Católica, Islâmica, etc.) na Europa desempenhou um papel importante na formação das estruturas dos governos locais com diferentes configurações, tendo como base os valores culturais regionais ou locais. Esse facto pode explicar não apenas as diferenças dos sistemas dos governos locais, mas também a existência ou ausência de um sistema democrático nesses países.

Outra visão que explica as diferenças dos sistemas das autoridades locais foi desenvolvida por Page e Goldsmith (1987). A explicação destes autores diz respeito à forma como o governo central tem controlado os governos locais e regionais. A relação entre poder central e local ou regional remonta ao século VIII, ou a um período anterior. Além disso, os autores consideram igualmente aspetos sociais e políticos, para explicar os sistemas de poder local, e a sua relação com o Estado.

Goldsmith (1990, 1992) baseia-se no tipo ideal do modelo weberiano para explicar o sistema dos governos locais. Com base nesta metodologia clássica, o autor identifica 4 tipos de sistemas de autoridades locais (Quadro 7), para explicar as diferenças entre os atuais sistemas de governos locais e os anteriores. O critério de estabelecimento dessas diferenças é apresentado no Quadro 8.

Quadro 8: Características básicas de sistemas europeus de governo local

Critério do governo local	As dependências duplas do governo local	
	Estado	Cidadãos
Tem um território bem definido	Regulamenta o <i>design</i> de limites territoriais	Membros do/pertencem à autoridade local
Usufrui de um determinado grau de auto-governo ou autonomia	Estabelece limites à autonomia	Fazem reivindicações e usam os serviços governamentais locais/atividades
Tem o poder de autoridade sobre os seus cidadãos	Permite autoridade de poderes	Sujeitos a poderes de autoridade
Elege diretamente decisores e/ou assembleias municipais	Regulamenta os procedimentos de tomada de decisão	Elegem os decisores e/ou participam em assembleias municipais

Fonte: (Lidström, 1998, p. 111).

As posições da Grã-Bretanha e da Holanda são igualmente controversas. Conforme Lidström (1998), as razões da ambiguidade analítica de Bours (1993) prendem-se com a escolha da variável – dimensão da população. O autor considera que os resultados de Bours incidem sobre os critérios apresentados na Quadro 8, os quais foram utilizados no estudo dos sistemas de governos locais europeus.

No estudo desenvolvido por Bours, segundo Lidström (1998) deu-se ênfase à comparação de modelos dos governos locais europeus, com base na sua semelhança. As variáveis tidas em consideração foram: dimensão da população, despesa pública total, e PIB local, conforme apresentamos na Quadro 7 (Lidström, 1998). Nesse estudo, o autor chama a atenção para o facto de Bours (1993) classificar as autoridades locais irlandesas como sendo do Tipo A (vd. Quadro 7).

Em 1994, publicou-se outro estudo desenvolvido por Norton (1994, 1997). Neste trabalho, o critério adotado foi multidimensional, abrangendo assim um número consideravelmente maior de sistemas de governos locais, a nível global, com cerca de 19 países (Quadro 7), e cerca de 13 variáveis: lei do governo local; constituição do governo local; níveis do governo local; poderes formais; formas de controlo; número de reformas realizadas; mudanças de funções ao longo do tempo; situação financeira; órgãos executivos; sistema eleitoral; sistema partidário; participação eleitoral (Lidström, 1998).

Segundo Lidström (1998), Norton (1994, 1997) seleccionou os governos locais com base na sua semelhança em termos estruturais, obtendo assim os 5 grupos apresentados no Quadro 8.

Por último, o autor faz referência ao trabalho de Page e Goldsmith (1987). Estes autores deram ênfase às relações existentes entre o governo central e o governo local, em cerca de sete

países europeus. Nesse estudo, foram tidas em consideração três variáveis – as funções, os relatórios de atividades, e as contas dos governos locais.

Segundo Lidström (1998), no estudo de Page e Goldsmith (1987), observou-se dois tipos de relações entre governos centrais e locais: o sistema do Norte e do Sul da Europa. Esta observação permitiu que o autor agrupasse dois sistemas de governação local, conforme apresentamos no Quadro 8.

2.9. Modernização dos governos locais africanos

Nas últimas décadas, o continente africano tem assistido, na maior parte dos países, a um *boom* de reformas da administração pública, focadas na descentralização e desconcentração administrativa. Porém, importa lembrar que a descentralização deve ser entendida como um conceito intrinsecamente político, que gravita em torno da delegação de poderes e responsabilidades um nível superior num nível mais abaixo, mediante órgãos democraticamente eleitos. Por sua vez, a desconcentração é um conceito essencialmente administrativo, já que visa a transferência de funções administrativas do governo central diretamente para a base, que inclui órgãos sob controlo direto do Estado (vd. Zavale, 2011).

2.9.1. Reformas dos governos locais

Entendemos que falar em reformas administrativas equivale falar da modernização da administração pública em geral. De acordo com a literatura (USAID, 2010; Larbi, 1999; World Bank, 1997), as reformas nos países africanos têm sido motivadas e impulsionadas por um conjunto de razões que se prendem com a estabilidade (ou segurança), a democracia, e a prestação de serviços públicos em prol da sociedade na visão das IBW's ou doadores internacionais.

Na verdade, essas razões colocam desafios à administração pública, já que a descentralização constitui um instrumento que permite a transferência do processo decisório para órgãos independentes tais como os governos locais democraticamente eleitos.

No caso africano, este desafio afigura-se ainda enorme, dada a situação política e maturidade administrativa de alguns países recém independentes em África. Além disso, importa lembrar a opinião desenvolvida por Thynne (2002) e McLaughlin (2002), a qual diz que antes da implementação dos modelos da Nova Gestão Pública, ou outro modelo sociopolítico-

administrativo e económico, é importante desenvolver um estudo compreensivo das características importantes existentes nos sistemas dos territórios nacionais e locais (motivação política para a reforma, orientação na reforma administrativa e união política, etc.) para melhor condução dos modelo(s).

A opinião acima associa-se à conclusão do estudo do Jackson (1993) sobre utilização dos indicadores de *performance* e a sua implementação. O autor sublinha que o conhecimento prévio do ambiente institucional e de todos os *stakeholders* é decisivo para que as etapas de implementação das medidas de *performance* sejam bem-sucedidas. O que na verdade se aplica também na implementação dos modelos para qualquer cultura organizacional. O que não ocorreu na maioria dos países africanos (vd. Subsecção 4.3: *performance* e modelos de performance e Quadro 15). O que, na opinião de Jackson (1993), compromete a sua eficácia é ainda a potencial ausência do estudo prévio. O processo de implementação de um modelo, independentemente da sua difusão, envolve um período superior a dez anos, nos países com estruturas sociopolítica-administrativo e económico relativamente sólidas. Isto significa que todo o processo, desde o seu estudo até à implementação, é lento.

Na opinião da USAID (2010), os governos centrais de vários países africanos são incapazes de lidar com problemas sociais, económicos e ambientais bem como modelos importados, já que a sua AP (vd. a Quadro 9) ainda padece de insuficiências de estruturas para prestação de serviços de bem-estar social.

E porquê descentralização da administração pública em África?

Com base na literatura (Wollmann, 2008, 2010; USAID, 2010; Zavale, 2012), um dos caminhos propostos pelos doadores internacionais consiste na descentralização da AP em órgãos democraticamente eleitos, com o fito de atenuar o poder das ditaduras vigentes bem como interesses subjativos que estão por detrás das Instituições da Bretton Woods.

De acordo com USAID (2010), a descentralização constitui um instrumento que permite a transferência de poderes, associando-a aos seguintes objetivos: estabilidade/segurança; democracia e prestação de serviços públicos; autoridade; autonomia; responsabilidade; capacidade local; e intervenção dos doadores internacionais. A conjugação adequada de todos estes objetivos pode criar condições propícias para a reforma dos governos locais a semelhança do que se verifica no Ocidente.

USAID (2010) conclui que a ausência de um dos objetivos da descentralização (especialmente, o primeiro e o segundo) pode comprometer a concretização dos restantes, noutras áreas da Administração Pública dos governos locais dos países em desenvolvimento.

2.9.2. Descentralização e sistemas dos governos locais

USAID (2010), no âmbito de *Comparative Assessment of Decentralization in Africa*, selecionou 10 países, nomeadamente: Botswana; Burkina Faso; Etiópia; Gâna; Mali; Moçambique; Nigéria; South Africa; Tanzânia e Uganda.

Nesse estudo, as dimensões consideradas para análise foram: tipo de regime político, sistema político de governos local, legislação dos governos locais/justiça, autonomia política, fiscal e financeira. De acordo com o estudo, o restabelecimento (ou criação) dos governos locais naqueles países foi uma das grandes conquistas históricas da modernização administrativa das últimas décadas. Esses estados eram vistos como Estados centralizados desde as suas independências, com início na década 50, até à década de 90 do século passado (idem).

De acordo com o estudo da USAID (2010), independentemente da descentralização administrativa em curso nesses países, a filosofia política tende a resistir à descentralização (política, administrativa e económica).

O sistema político desses países é conduzido pela forte presença de governos desconcentrados do Estado (Províncias, Distritos, Localidades) no campo de ação das atividades dos órgãos democraticamente eleitos. Adicionalmente a esses órgãos, encontram-se igualmente as denominadas ATs. Os órgãos ao serviço do governo central (distritos, províncias, localidades) policiam os governos descentralizados (os municípios) (Ladan, 2009; USAID, 2010).

Porém, nos países analisados existem esforços de introdução de reformas administrativas, conforme os compromissos assumidos com os doadores internacionais, nos países apresentados no Quadro 9.

Segundo USAID (2010), as leis dos órgãos locais são relativamente significativas em todos os países analisados (Quadro 9). Elas consistem na descentralização política, ao constituírem órgãos locais democraticamente eleitos, delegando responsabilidades nos órgãos locais de gestão, tais como: tomada de decisão; planeamento; administração; e implementação de políticas públicas locais.

Quadro 9: Descentralização política de 10 países africanos

País	Grau de Liberdade	Descentralização política Lei (Ano)	Eleições das "SNG" ¹⁰ (Ano)	Níveis Eleitos dos SNG	Eleições Diretas ou Indiretas dos SNG	Observações
Botswana	Livre	1965	?	1	Direta	Eleições Municipais, poderes locais não eleitos, Autoridades Tradicionais
Burkina Faso	Parcialmente livre	1998	1995	2	Ambas	Eleições realizadas em 33 Comunas Urbanas, em 1995, e de âmbito nacional em todas as comunidades urbanas e rurais, em 2006
Etiópia	Parcialmente livre	1993	1993	3	Ambas	Eleições na <i>kebeles</i> , <i>woredas</i> e Estados em todas as áreas, também nível da "zona"
Gana	Livre	1988	1998	2	Direta	Distritos: 70% de assentos eleitos, 30% nomeado pelo presidente; conselhos locais "não totalmente" eleitos
Mali	Livre	1999	1999	3	Ambas	Eleições realizadas nos municípios, de forma indireta para Células, regiões, e no Conselho Superior
Moçambique	Parcialmente livre	1997	1999	1 (ou 2)	Direta	Eleições realizadas nas autarquias (em algumas áreas) desde 1998, e nas províncias, pela primeira vez, em 2009.
Nigéria	Parcialmente livre	1976, 1996	?	2	Direta	Reformas do governo local durante todo o período de 1976 até à democratização parcial da década de 1990
África do Sul	Livre	1994	1994	2	Direta	As eleições municipais do conselho são mistas entre ala e PR; representantes do "NCOP" ¹¹ eleitos por assembleias regionais
Tanzânia	Parcialmente livre	1999	1994	1 (ou 2)	Direta	Eleições realizadas ao nível distrital em todas as áreas, com alas como círculos eleitorais, também a nível das aldeias em áreas rurais
Uganda	Parcialmente livre	1993, 1995, 1997.	?	3 (ou 5)	Ambas	Eleições na aldeia, sub-condado, distritos (LC 1,3,5); níveis paroquiais, condados em algumas áreas (LC 2, 4)

Fonte: USAID (2010, p. 14)

A aprovação da “lei dos governos locais”, nos Estados apresentados no Quadro 9, tornou-se fundamental na nova agenda da administração pública desses países. De igual modo, tem permitido que as autoridades locais democraticamente eleitas se tornem elementos fundamentais na estrutura da governação a nível local, dotadas do poder de recorrerem aos tribunais (internos e internacionais), bem como de prosseguirem objetivos e interesses das comunidades locais.

¹⁰ SNG - Significa *Sub-national Government*¹¹ NCOP - Significa *National Council of Provinces (South Africa)*

O restabelecimento das estruturas dos poderes locais democraticamente eleitos nos países analisados (Quadro 9) foi igualmente reconhecido pelas populações locais, embora os regimes políticos continuem a impor orientações centralizadoras, de forma ativa, por meio dos seus órgãos desconcentrados que controlam tais governos locais democraticamente eleitos. Essa situação leva muitas vezes os governos locais eleitos a governarem num contexto de interferência constante do governo central.

Contudo, nos países analisados em África, os cidadãos podem eleger, de modo relativamente livre, os seus representantes (nacionais e locais), com menos incidentes do que aqueles que assombraram a década de 80 do século passado, marcada pelas ditaduras no continente africano, tal como no passado recente das ditaduras e nazismo que marcaram a Europa (Norton, 1994, 1997; USAID, 2010).

Portanto, a modernização administrativa nos países africanos sob análise é significativa, visto a experiência europeia do período dos regimes ditatoriais. Ela consiste na descentralização política, administrativa e financeira dos órgãos locais, e na descentralização de decisões na gestão de assuntos locais quanto ao planeamento e implementação de políticas públicas.

De acordo com a literatura (World Bank, 1997; USAID, 2010), o modelo de atribuição de poderes por meio de delegação (descentralização e desconcentração), nos países africanos apresentados no Quadro 9, tem constituído uma descentralização imperfeita. Nesse sentido, os governos locais democraticamente eleitos continuam reféns do domínio absoluto dos governos centrais, pese embora o reconhecimento constitucional da existência da fronteira de competências entre ambos os poderes na prestação de serviços públicos, dinamização de economia, etc.

Segundo USAID (2010), a interferência do poder central nos assuntos dos poderes descentralizados é mais visível na despesa de sectores públicos, conforme o Quadro 10 e o Quadro 11.

Os Quadro 10 e Quadro 11 mostram as principais áreas comumente descentralizados nos países sob estudo como seja, a saúde, educação, água, saneamento básico e infraestruturas, bem assim como a responsabilidade dos serviços de registos e algumas responsabilidades da economia local. No entanto, no que toca às questões de natureza macroeconómica, Banco Central e Defesa Nacional mantêm-se sob jurisdição do aparelho do Estado ou Poder Central.

Quadro 10: Descentralização de despesa por sectores públicos em 10 países africanos

País	Educação	Saúde	Saneamento o básico	Outros	Estrutura de serviços públicos
Botswana	Primária (Local)	Primária (?)	Sim	Terra e estradas	Unificada (a partir de 2010) (centralização parcial)
Burkina Faso	Primária	Primária (Local)	Sim	Terra e NRM*	Unificada
Etiópia	Primária e Secundária	Primária e Secundária	Sim	Terra e estradas	Dividida
Gana	Primária (Local) e Secundária	Primária (Local) e Secundária	Sim	Terra e estradas	Dividida (lim. implementação)
Mali	Primária e Secundária (rgl)	Primária (Local) e Secundária	Sim	Terra e estradas	Dividida (lim. implementação)
Moçambique	Infra-estruturas	Infra-estruturas	Sim	Estradas	Unificada
Nigéria	Primária (Local) para Terciária	Primária (Local) para Terciária	Sim	Estradas, etc.	Dividida (Federal, estadual e LGA)
África do Sul	Primária (Local) e Secundária	Primária (Local) e Secundária	Sim	Estradas, etc.	Dividida (negociação central)
Tanzânia	Primária	Primária Hospitais primários	Sim	Extensão AG. E estrada	Unificada
Uganda	Primária (+)	Primária (+)	Sim	Terra e estradas	Dividida (centralização parcial)

Observação: * *Natural Resource Management also National Resistance Movement* (Uganda) (NRM)

Fonte: USAID (2010, p. 23).

Os Quadro 10 e Quadro 11 mostram as principais áreas comumente descentralizados nos países sob estudo como seja, a saúde, educação, água, saneamento básico e infraestruturas, bem assim como a responsabilidade dos serviços de registos e algumas responsabilidades da economia local. No entanto, no que toca às questões de natureza macroeconómica, Banco Central e Defesa Nacional mantêm-se sob jurisdição do aparelho do Estado ou Poder Central.

Segundo USAID (2010), os resultados dessas reformas mostram a clarividência das mesmas que tem vindo a ser levadas a cabo nos países sob estudo, pese embora que, na verdade continuam reféns do sistema centralizador de cada um deles, que levará o seu tempo a ser descongelado para verdadeiras reformas sociopolíticas, administrativas e económicas em curso.

Entretanto, a descentralização só será efetiva quando os problemas de educação, saúde, saneamento básico em geral passarem para a jurisdição dos governos locais descentralizados e sem que haja interferência do poder central como tem sido, e cabendo a este último a regulação. O Quadro 10 é demonstrativo dessa tendência reformista nos países africanos sob

estudo e que são responsáveis pelas áreas da educação, saúde e outras competências, embora claro, de forma ténue.

Quadro 11: Descentralização fiscal

País	SNGs (%) de Nat'l. Despesas (% aprox)	Receita de SNGs própria de fonte Tributária (% aprox.)	Bases SNG principais impostos e Fontes	As principais fontes da Intergovernmental Transfers
Botswana	<i>To Be Determined</i> (TBD)	10	Imposto sobre imóveis	" <i>Revenue Support Grant</i> "*
Burkina Faso	40	44	Imposto de mercado; imposto de habitação	Subvenções gerais; verbas para construção
Etiópia	< 4	Estados 45 – 80 "woredas" 80 – 90	Alguns impostos de renda variam consoante cada Estado	Doações em bloco; subvenções para fins especiais
Gana	12 - 15	18	Taxas, multas, taxas de imóveis	Fundo Distrital de Assembleias Comum (DACF) (5% - 7,5% para os governos subnacionais)
Mali	< 3	TBD	" <i>Head tax Property sales</i> "	Fundo de investimento (ANICT)
Moçambique	< 2	50	Taxas; venda de imóveis	Fundo de Compensação Autárquica (FCA)
Nigéria	50	10	Imposto sobre imóveis	Conta Federal (aprox. 47% a SNG)
África do Sul	40 + (TDB)	Província < 10 (TBD)	Imposto sobre imóveis (local)	Repartição equitativa (36% a SNG); transferências condicionadas
Tanzânia	27	7	" <i>Service levies Fees</i> "	Subvenções para Desenvolvimento de Capital; transferências condicionadas
Uganda	40 +	20	IRS Formado	Subvenções de equalização Incondicionais e Condicionais (35% a SNG)

Fonte: USAID (2010, p. 24).

Independentemente da imperfeição do processo de descentralização e desconcentração, ambos os poderes detêm uma responsabilidade conjunta, conforme demonstrado no Quadro 12.

Quadro 12: Descentralização e controlo do serviço público – sector da educação

Desde	Características	Exemplos de casos
Desconcentração	Ministério da Educação emprega professores; as direções provinciais de educação são responsáveis pela gestão e administração de professores; SNGs detêm pouca autoridade neste sector.	Burkina Faso e Moçambique
Delegação	Ministério da Educação estabelece regras e paga salários; SNGs "transferem" os salários do Ministério para professores.	Mali
Controlo de contrato	SNGs nomeia e contrata professores; sindicato dos professores negocia com o Ministério da Educação (salários, estabilidade laboral – cargos?) <i>de facto</i>	África do Sul
Devolução	SGs nomeia e contrata professores; Funcionários do Ministério da Educação detêm pouco ou nenhum controlo	Etiópia e Nigéria

Fonte: USAID (2010).

De resto, essas mudanças impõem uma reformulação clara quanto ao conceito de “gradualismo” das várias dimensões da descentralização (política, fiscal e administrativa).

Contudo, segundo Norton (1994, 1997), tais mudanças não podem pôr em causa o papel central e histórico dos poderes locais (tradicionais ou modernos), que sempre desempenharam um papel multidimensional como autoridades naturais, historicamente responsáveis pela comunidade, respondendo a um conjunto de necessidades pontuais desta última na prestação de serviços sociais.

É importante assinalar que essa mudança deve salvaguardar o papel dos governos locais eleitos, porque eles desde sempre representaram um conjunto de valores culturais dos povos.

Em suma, as leis nacionais que constituíram os governos locais democraticamente eleitos nos países apresentados nas tabelas (9 a 14) constituem um início de uma etapa longa e importante na democratização dos regimes africanos altamente centralizados e autoritários desde que emergiram em África, após as revoluções da década de 50 a 80.

2.9.3 Estrutura política de 10 governos locais africanos

A análise da estrutura política nos países africanos constitui uma tarefa complexa dado existirem várias narrativas constituídas (Santos, 2002) sobre África, América Latina e Ásia ao longo dos séculos da dominação colonial, enraizadas na opinião do cidadão comum e na literatura eurocêntrica. No entanto, África é um continente tão heterogêneo quanto qualquer outro, com uma diversidade de cultura de povos, estruturas políticas variadas, tradições e modo de vida singulares, e diferentes sistemas políticos (vd. Quadro 7).

Segundo Mondlane (1975:31), “a maior parte dos regimes imperialista tentavam pintar as suas atividades em termos morais favoráveis para o consumo da opinião pública. Atribuem várias virtudes ao sistema particular de colonialismo, para o diferenciar dos nefastos processos praticados pelos seus rivais”¹². A partir desse caldeamento ou convergência de povos estruturas políticas variadas, tradições nasceram novas identidades culturais, ideologias, e estruturas administrativas, na maior parte dos países analisados (vd. Quadro 9).

Com base nesse argumento, insistimos que não tem sido tarefa fácil instituir o restabelecimento das estruturas administrativas no quadro da descentralização nesses países. Norton (1994, 1997) lembra-nos igualmente que esse modelo dos governos democraticamente eleitos esteve igualmente condenado ao fracasso nos países europeus com regimes fascistas,

¹² Sobre este assunto vd. Mondlane (1975).

comunistas e nazis. Desde então, as instituições autónomas puderam, finalmente, com o fim da IIª Guerra Mundial desenvolver atividades de cariz solidário na sociedade civil europeia – sem interferências de monta (nalguns casos) por parte dos poderes centrais –, com recurso à lei dos governos locais constitucionalmente reconhecida em cada um dos países (Quadro 4).

Nos países africanos apresentados no Quadro 13, a descentralização dos governos locais democráticos tem sido motivada mais por angariação de Fundos Internacionais e pela imposição de doadores internacionais (Banco Mundial, FMI, United States Agency for International Development, etc.) do que realmente, pela estabilidade política, legitimidade política e muito menos pela determinação política e racionalista verificada nas décadas de 60 e 70, no contexto dos países europeus face a matéria de descentralização político, administrativo e económico.

Na verdade, em África, a tradução prática dessa descentralização (política, administrativa e fiscal) tem sido nominal. Burkina Faso constitui um exemplo típico dessa descentralização nominal.

Com a introdução do sistema de governos locais democráticos nominais, Burkina Faso tinha em mente a concretização dos objetivos atrás referidos, pelo que pode igualmente justificar-se, nesse sentido, o princípio do “gradualismo” adotado, tal como em Moçambique.

Esse processo de descentralização nominal tem estado na ordem do dia nos países analisados, demonstrando, de forma clara, a resistência – por parte dos governos revolucionários – à mudança político-administrativa e à transferência de competências para os governos locais, limitando-se assim, a sua relevância prática a nível local (World Bank, 1997; USAID, 2010). Isto mostra que a iniciativa de descentralização política e administrativa não tem origem nos países analisados, pelo facto de constituir um projeto externo, tanto na forma como foi estruturado, quanto pelo modo de absorção prática nestes países.

Todavia, os restantes países do Quadro 12 têm-se esforçado por demonstrar que cumprem os compromissos assumidos com os doadores internacionais, no que toca à descentralização política, administrativa e económica.

Uganda, Etiópia e Nigéria pretendem iniciar reformas de descentralização administrativa por motivos supostamente que têm a ver com a estabilidade pós-conflito político, com a reconstrução da soberania do Estado, bem como com transferências de autonomia para os governos locais (descentralizados e desconcentrados).

No caso da Nigéria, segundo Ladan (2009), a Constituição nigeriana de 1999 prevê a existência do sistema dos governos locais democráticos, com os objetivos de promover a

participação das comunidades no processo de decisão da agenda política local e restabelecer as estruturas locais de base local e nacional. Contudo, segundo o autor, a Constituição nigeriana conteve-se em matéria de governos locais democraticamente eleitos como órgãos do IIIº nível do Estado Federal. Na verdade, a lei fundamental é conforme segue: “*gave with the right hand only to take away with the left*” (Ladan, 2009).

Quadro 13: Estruturas políticas

País	Nível da Localidade	Nível Municipal	Nível Distrital	Nível Regional	Nível Nacional - Segunda Secção	Órgãos desconcentrados
Botswana			Conselhos		N/A	Administração Distrital
Burkina Faso		Comuna		Região	N/A	Província, Região
Etiópia	Sub-Kebele	Kebele	<i>Woreda</i>	Estado Regional	“ <i>House of Federation</i> ”	Zonas
Gana	Órgãos do Comitês	Conselhos	Distritos		N/A	Regiões
Mali		Comuna	<i>Cercle</i>	Região	Conselho Superior	Regiões, Círculos
Moçambique		Autarquias (Algumas áreas)		Província	N/A	Províncias, Distritos
Nigéria		Governos locais		Estado	Senado	
África do Sul		Município		Província	Conselho Nacional de Províncias	Regiões
Tanzânia	Localidade		Distrito		N/A	“ <i>County (LC4) Parish</i> ” (LC2)
Uganda	Localidade (LC1)	“Sub-county” (LC3)	Distrito (LC5)		N/A	

Fonte USAID: (2010, p. 15)

Com base nesse argumento, a implementação da democracia nalguns países analisados tem sido um processo difícil e complexo, por se tratar de um projeto externo para parafrasear Riggs (1964). Todavia, existem exceções, embora não tão significativo como é o caso do Gana.

Segundo USAID (2010), entre o conjunto dos países analisados, Uganda (ver Quadro 13) constitui o país com mais sucesso na descentralização de governos locais. Conforme o autor, tal descentralização foi motivada pelos objetivos inicialmente apresentados (incluindo a angariação de Fundos de Doadores Internacionais).

No entanto, o modelo de descentralização adoptado no Uganda foi híbrido, isto é, a descentralização foi acompanhada de forte desconcentração do Estado, ao contrário do modelo adoptado na Nigéria. Neste último país, apostou-se numa estratégia de promoção da estabilidade política, visando a angariação de Fundos dos Doadores Internacionais. Enquanto

isso, o partido revolucionário investia na centralização do poder político, como também é o caso da Etiópia e de Moçambique (USAID, 2010).

Na Etiópia e em Moçambique, os partidos revolucionários, há mais de três décadas, não têm conseguido resolver os problemas da sociedade, tais como o bem-estar social. Porém, têm-se esforçado por demonstrar à Comunidade de Doadores Internacionais que a pobreza está a diminuir – bem como o número da população afetada pela fome, HIV/SIDA –, que os doentes estão a ser tratados, o que não corresponde à verdade, segundo estudos de caso realizados em Moçambique (ver “Pobreza e Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Macata, 2012) e “*Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*” (USAID, 2010) respetivamente.

Em Moçambique, foi observado pela USAID (2010) que as condições de vida das populações nas áreas do domínio dos atuais governos municipais são precárias, na maior parte dos casos. Não existe saneamento básico e não há medicamentos nem médicos ou enfermeiros suficientes para responder as necessidades das populações. A fraca qualidade de vida das pessoas proporciona o surgimento de doenças.

Segundo estudos apresentados ao longo deste estudo, a classe política em particular tem um estilo de vida superior (saúde, alimentação, habitação, transporte, etc.), e longe da difícil realidade quotidiana vivida pela sociedade civil, ao contrário do que alguns relatórios e estatísticas governamentais pretendem transmitir (Macata, 2012).

Na sequência do estudo realizado por este autor, Machel (2014) refere que as médias nacionais escondem as assimetrias e até injustiças sociais. A autora reitera afirmando ainda que, os números sobre a qualidade de vida devem ser desagregados para que se tenha um panorama mais próximo da realidade do chamado “combate à pobreza absoluta” em Moçambique, ao contrário do que querem fazer crer ao contribuinte, bem como aos doadores internacionais. Veja-se, por exemplo, no dia 05 de Dezembro de 2014, o Conselho de Administração do Banco Mundial voltou a aprovar financiamento no valor de cerca de “110 milhões de dólares” para apoiar o Orçamento Geral do Estado do governo de Moçambique (Banco Mundial, 2014).

Contudo, em Moçambique, diversos estudos (Banco Mundial, 2014) realizados no país mostram que os governos nacionais, até a data, têm-se esforçado por demonstrar o cumprimento político com as instituições financeiras internacionais como parte integrante da agenda de descentralização (política, administrativa e económica) exigida por estas.

Para USAID (2010), esse compromisso com os Doadores Internacionais (de descentralização) tem tido resultados relativos apenas no Gana. O governo e partidos de oposição do Gana estão ambos empenhados no processo de descentralização política, até porque, neste país, existe alternância partidária e transparência política, ao contrário por exemplo de Moçambique.

O Gana constitui um exemplo singular entre os países analisados (Quadro 13). Neste país, existe também uma prática de prestação de contas eleitorais a sociedade ou aos seus eleitores. Adicionalmente, também exibem resultados francamente positivos em termos da prestação de serviços públicos e sociais.

Por sua vez, Mali, Moçambique e Tanzânia são o inverso da realidade ganesa. A pobreza nesses países tem vindo a acentuar-se nas últimas décadas, apesar dos indicadores macroeconómicos, no caso, de Moçambique. No Mali, Moçambique, Tanzânia, Botswana e África do Sul as eleições são consideradas relativamente “livres”. Mas a descentralização política e administrativa é integralmente prosseguida mediante o modelo centralista desses partidos revolucionários, aumentando assim a sua influência nos órgãos descentralizados e desconcentrados, bem como nas autoridades comunitárias nas pessoas e nos trabalhadores.

Segundo o estudo realizado por USAID (2010), com a consolidação da estabilidade política mediante reformas de descentralização e desconcentração político-administrativa, “a tendência desses regimes é o controlo total de todo o sistema político, administrativo e social como a chave do seu predomínio no poder político, no Estado e no destino da sociedade” (USAID, 2010, p. 52).

Segundo o estudo, o modelo político atrás referido está ancorado no conceito do “gradualismo” do processo de descentralização dos órgãos locais democraticamente eleitos. Esse princípio tem sido a estratégia reveladora de tendências centralizadoras nos países analisados, em particular, Mali, Moçambique, Tanzânia, Botswana e África do Sul (World Bank, 1997; USAID, 2010).

Pode-se então concluir que, a literatura atual não é muito otimista sobre a situação atual da administração dos países africanos. Segundo Jreisat (2010), embora os estados africanos tenham sido governados segundo a lógica dual com separação das áreas urbanas (europeias) e as áreas rurais, denominadas territoriais, os líderes africanos tenderam a reproduzir os tiques dos colonizadores, ocupando as suas posições no aparelho administrativo. Daí que, a partir dos

anos oitenta, se tenha assistido uma pressão das entidades doadores no sentido de adotarem modelos de gestão, identificados com a Nova Gestão Pública.

Reportando-se à administração local no Senegal, Touré (2012) insiste em que o movimento de autonomia local e descentralização, impulsionados pelas entidades doadoras, não passa de retórica, já que tem levado ao enfraquecimento das autoridades locais e ao aumento da intervenção estatal.

2.9.4 Autoridades Tradicionais

Em toda a África, o poder tradicional tem prevalecido, desde a sua génese da história dos povos em África, até aos sucessivos processos de globalização (colonialismo, imperialismo, escravatura, neocolonialismo ou ajustamentos estruturais). Segundo Santos (2003), este poder é incondicional, incontornável e inelutável.

Nesse sentido, na maior parte dos países apresentados no Quadro 14, os líderes tradicionais continuam a ser figuras importantes de autoridade a nível local e na filtragem de modelos exógenos. USAID (2010) considera três questões principais a serem consideradas quanto a esse poder anterior ao Estado.

Em primeiro lugar, as autoridades tradicionais mantêm o controlo sobre a terra. Esse facto afeta a base tributária dos governos locais de estilo eurocêntrico, e aumenta potencialmente a dificuldade de financiamento de operações do governo local na arrecadação de receitas próprias.

Em segundo lugar, num número significativo de países, a descentralização aumentou as prerrogativas das autoridades, mediante as instituições democraticamente eleitas. Nesse sentido, os governos locais usam cada vez mais conceitos coletivistas de mobilização para eleições, como a criação de um novo nível de instituição política e administrativa.

Finalmente, as autoridades locais têm procurado manter as ineficiências dos governos locais eleitos e exercer controlo sobre as populações sob sua jurisdição, quanto aos assuntos da terra, segurança e justiça consuetudinária como estratégia de manutenção do seu poder a nível local. Em alguns casos, tais práticas têm criado litígios entre o poder tradicional e o poder democraticamente eleito, bem como com os órgãos desconcentrados do Estado, alguns dos quais funcionam formalmente, e outros informalmente (Santos & Trindade, 2003).

Em geral, nos países sob análise, as reformas políticas e administrativas dos governos locais ignoraram as Autoridades Tradicionais (ou Régulos) , apesar da sua importância para a administração local, dado que sempre existiram como poderes incontornáveis nos assuntos

locais, desde tempos imemoriais. No entanto, os funcionários públicos e as elites locais dos órgãos locais rapidamente se aperceberam de que só poderiam prestar serviços públicos a nível local, em conjunto com as Autoridades Tradicionais. Caso contrário, tornava-se praticamente impossível mobilizar as comunidades locais, sobretudo no que diz respeito à arrecadação de impostos.

Tal situação foi salvaguardada durante os regimes coloniais, funcionando assim as Autoridades Tradicionais (ou Régulos) como instrumentos da administração colonial. Nessa sequência, e com a tomada de consciência do papel ancestral das Autoridades Tradicionais, os governos revolucionários desses países (ver Quadro 13), tal como outrora “os poderes coloniais”, passaram a reconhecer constitucionalmente os seus poderes.

O reconhecimento das Autoridades Tradicionais pelos governos apresentados no Quadro 13 – os quais mantinham uma ligação “umbilical” às comunidades locais –, o facto de elas representarem importantes redes sociais e também constituírem potenciais eleitores, foram elementos que as favoreceram. Desse modo, nas reformas administrativas que se seguiram nesses países africanos exigiu-se, por unanimidade, o reconhecimento das Autoridades Tradicionais (veja-se o caso da África do Sul, do Uganda e de Moçambique).

No entanto, segundo USAID (2010), depois das reformas de descentralização, os governos locais, bem como os órgãos desconcentrados – democraticamente eleitos enquanto parte integrante daqueles –, relegaram as Autoridades Tradicionais (ou Régulos) (ATs) para segundo plano, tal como sucedeu no Botswana.

Contudo, esse processo continua em aberto, já que os governos revolucionários receiam a perda do poder remete-os a simples “bustos” simbólicos do poder ancestral, ao invés de tentarem compreender o real papel histórico das Autoridades Tradicionais. Para Zavale (2011), o enquadramento efetivo das Autoridades Tradicionais pode permitir restaurar a confiança dos governos eleitos e, igualmente, proporcionar um contributo decisivo para a capacidade dos governos municipais e miniaturas do Estado mobilizarem os cidadãos/comunidades locais em prol do desenvolvimento local e nacional.

Em suma, o estudo realizado pela United States Agency for International Development (2010) observou que a secundarização das Autoridades Tradicionais tem contribuído cada vez mais para que as comunidades não confiem no sistema político do governo no poder, já que, desde as independências das décadas de 50 a 80 em África, as necessidades dos povos sempre estiveram ausentes na agenda do Estado no lugar dos interesses subjetivos.

Quadro 14: Tipo de regime e sistema político (ou partidário)

País	Sistema de partido político	Regime: “FH Score”	Compromisso do Partido Governante com a Descentralização	Motivação
Botswana	Um partido dominante	Democrático A* . 1965: 3, 4 (PF*) B . 2, 2 (F)	Não	Manter o poder centralizado, evitar a oposição das bases.
Burkina Faso	Um partido dominante	Autoritário A . 1998: 5, 4 (PF) B* . 5, 3 (PF)	Sim à desconcentração inicial; velocidade gradual para se manter o controlo do processo.	Influência da disseminação em todo país Responder à pressão dos doadores
Etiópia	Um partido dominante	Autoritário A . 1993: 6, 5 (NF*) B . 5, 5 (PF*)	"EPRDF sabota a descentralização 'democrática', mas desenvolve fortes ligações com níveis locais	Inicial: estabilidade e governabilidade fora do conflito Atual: melhorar a prestação de serviços, aumentar a penetração do partido.
Gana	Estável, dois partidos políticos (alternância)	Democrático A . 1988: 6, 5 (NF) B . 1, 2 (F)	Sim - Ambos os partidos principais apoiam-na.	Inicial: participativa, para evitar a democratização; Continuado: bases de apoio regional e patrocínio de apoiantes.
Mali	Partido dominante fragmentado	Democrático A . 1995: 2,3 (F) B . 2, 3 (F)	Sim - Inicialmente, para a estabilidade e a democracia. Apoio diminui ao longo do tempo.	Inicial: Integridade Social como chave (paz). Atual: busca maior capacidade (envolvimento dos cidadãos) para serviços e desenvolvimento.
Moçambique	Um partido dominante, oposição absorvida pelo partido dominante	Democracia nominal A . 1997: 3,4 (PF) B . 3,3, (PF)	Inicialmente apoiada, para fins de estabilização do pós-guerra civil; Atualmente: apoio limitado, implementação gradual (tendência para descentralização política)	Inicial: apoio pós-conflito armado Mais tarde: com forte oposição revelada nos distritos rurais, criou-se uma divisão entre urbano e rural, a favor dos municípios.
Nigéria	Fragmentado, partido personalizado; partido dominante	Democrático (Alternância militar ou civil) A . 1976: 6, 4 (PF) B . 5,4 (PF)	Apoio de todas as partes, tendência para criação de mais distritos.	Veículo de distribuição de patronagem Concorrência em torno da partilha da receita nacional de petróleo pelos governos locais
África do Sul	Um partido dominante, fraca oposição	Democrático A . 1994: 2,3 (F); B . 2,2 (F)	Reforma inicial fez parte da transição negociada para a democracia; em seguida, preferência por recentralização.	ANC suspeita de LGA como ameaça à gestão económica nacional.
	Um partido dominante, fraca oposição	Democrático A . 1996: 5,5 (PF); B . 4,3 (PF)	Sim	Aumentar a participação dos cidadãos e da capacidade LG Mobilizar bases para as eleições nacionais
Nigéria	Um partido dominante; emergência de oposição fraca	Semi-Autoritário (Transição recente para o multipartidarismo) A . 1993: 6,5 (NF*); B . 5,4 (PF)	Sim - (com algumas recente recentralizações)	Inicial: estabilidade do governo e prestação de serviços (pós-conflito) Mais tarde: Recentralização, com fraco desempenho, e renitência por parte dos ministérios centrais.

Fonte: USAID: (2010, p. 60); Freedom House (FH)*; USAID country reports; *FH Scoring: Free (F); Party Free (PF); Not Free (NF); A. significa ano de implementação legal do regime e B. significa regime atual.

Capítulo III - Administração Pública Municipal de Moçambique

3.1. Introdução

Num contexto de redefinição da importância dos poderes locais e regionais, e particularmente, numa altura em que a própria noção de poder central se encontra em fase de reajustamento face à realidade supranacional, importa não esquecer que esta problemática tem sido alvo de abordagens diversas ao longo da história contemporânea. Em Portugal, com Alexandre Herculano, passou-se a enquadrar a organização municipal na dinâmica de continuidade face ao antigo município romano (Oliveira, 1996; Branco, 2007). Por outro lado, entre a literatura do século XX, destaca-se Eduardo Hinojosa (1852 – 1919), para quem é praticamente ponto assente situar a origem dos concelhos peninsulares medievais na fase imediatamente posterior a 711. Neste período inicia-se a ocupação efectiva da Península Ibérica (Portugal, Castela, Navarra, Aragão e Granada) pelo Islão, e sobretudo, a zona de Córdova, pelos “Omíadas” (Espinosa & Guerra, 1973).

A organização municipal teria como pólo inicial o contexto de desorganização derivada do processo constante de avanços de árabes e razias cristãs – os quais assolaram uma zona que abrange, em termos latos, o vale de Douro até à região da Galiza – só atingindo uma certa estabilidade em meados do século X.

Em grande medida, os povos bárbaros (Alanos, Vândalos e Suevos) sentiam-se atraídos pelos modelos romanos, mais desenvolvidos e adaptados à administração de territórios mais vastos do que os tradicionais. Com as invasões islâmicas, o município “hispano-godo” apresentava-se bastante diferente, em parte devido ao facto de reflectir uma organização da sociedade mais orientada para o âmbito militar e rural, ao contrário do modelo romano direccionado para a vertente urbana e pragmática, e conforme a literatura eurocentrica.

A organização provincial visigótica, tal como a romana, terá na cidade a sua unidade territorial base, mas subordinada à jurisdição de um “comes civitatis”. Por sua vez, o município godo enquadrou-se mais numa dinâmica de centralização, facto que constituiu um dos motivos, segundo Sánchez-Albornóz, citado por Branco (2007), para o seu desaparecimento, quando o domínio muçulmano desfez a rede administrativa visigótica.

Esta Introdução justifica-se na medida em que não podem deixar de se ter em conta as influências resultantes da confluência da herança colonial, exportada por Portugal para as antigas *Províncias Ultramarinas* – sobretudo, Moçambique sob estudo – com os poderes pré-coloniais que representam a herança cultural dos vários povos moçambicanos; com a estrutura socialista introduzida pela Frelimo, após a independência política do país; e com a mudança do anterior modelo socialista para a nova gestão municipal.

Neste capítulo, procura-se esboçar o impacto introduzido no país com movimento da Nova Gestão Pública e tendo por pano de fundo a Constituição da República de Moçambique de 1990, a partir da qual ocorreram mudanças profundas na administração pública.

A integração dos municípios na estrutura da organização democrática do Estado, com base na Constituição da República de Moçambique de 1990, não só rompeu com o modelo municipal do sistema da administração colonial, como também destruiu, de uma vez por todas, o fenómeno dos Conselhos Executivos (CE) das Assembleias de Cidade, de cultura socialista revolucionária, dando corpo a uma nova dinâmica do poder político assente no poder municipal eleito, embora continue prisioneiro do partido revolucionário maquilhado com roupagem da democracia de origem ateniense.

As autarquias locais ganham, assim, um estatuto de administração autónoma e garantia constitucional, nunca antes verificado na história da Administração Pública de Moçambique, diferenciando-se assim do resto dos poderes da administração direta nos quais até à data se integravam, conforme o Capítulo IV, art.º 262 da Lei Fundamental do Estado.

Essa dignidade manifesta-se na lei fundamental que caracteriza as autarquias como pessoas coletivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução do interesse das populações respetivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado. Ainda segundo essa lei, as autarquias locais correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas. Em Moçambique, até a data do presente estudo, existem 53 municípios distribuídos entre cidades e vilas do país, até à data de realização do presente trabalho (ver Tabela 1).

A consagração dos municípios em Moçambique, mediante a lei fundamental, é importante, na medida em que respeita a autonomia local e a descentralização democrática da AP, conforme o Capítulo I: art.º 292.º, n.º1, alínea j; art.º 250.º, n.º 1 da Constituição da República de 1990. Tal consagração reforça a sua garantia constitucional (Montalvo, 2003), embora mantendo o princípio de desconcentração baseada nos órgãos locais do Estado, os

quais, na sua ação, não colidem com as autarquias locais. Os órgãos desconcentrados obedecem ao princípio de desconcentração, e as autarquias locais obedecem ao princípio de descentralização. Ambos os princípios são previstos na lei fundamental do Estado, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do governo.

A organização administrativa autárquica é constituída pelos seguintes órgãos: Assembleia Municipal, Presidente do Conselho Municipal¹³ e Conselho Municipal, conforme o Pacote Autárquico (PA).

3.2. O modelo municipal de Moçambique

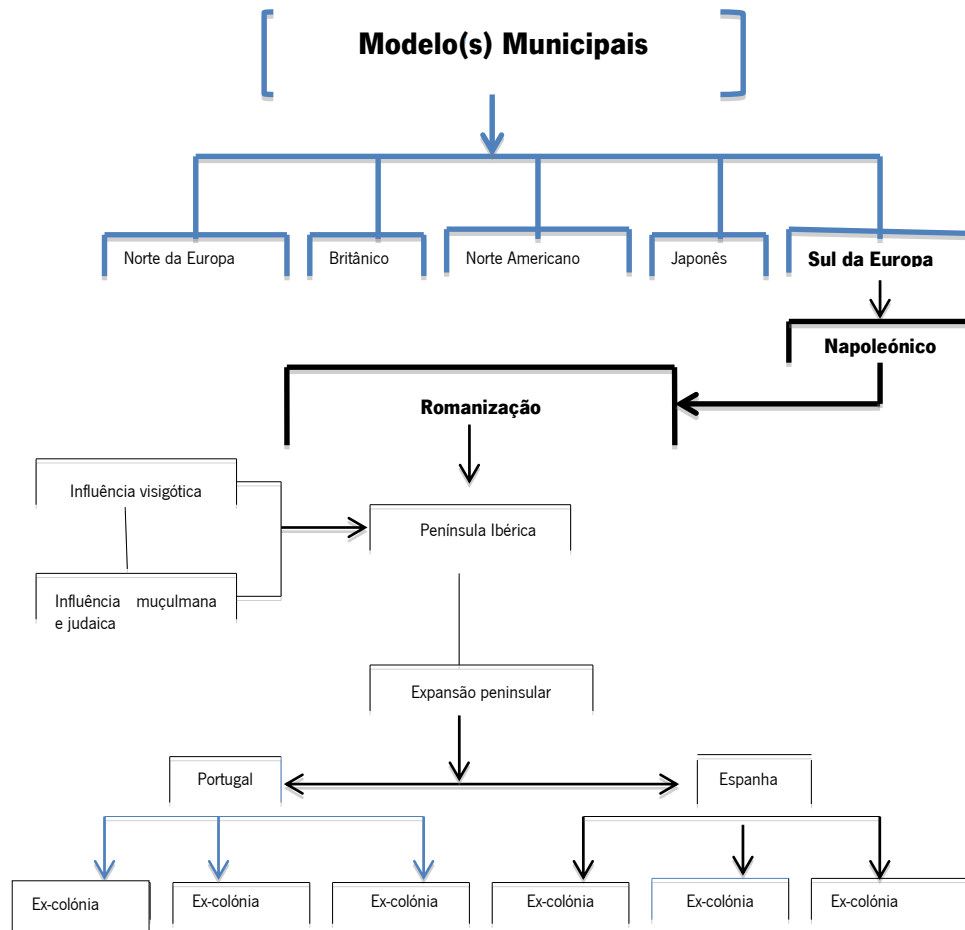
O modelo municipal em Moçambique representa uma herança importada de Portugal durante o período da administração efetiva deste em Moçambique, tal como ocorreu nas restantes regiões que ficaram cunhadas de “Províncias Ultramarinas” por Portugal.

Para César Oliveira, trata-se de um modelo baseado na Constituição napoleónica, cujas raízes remontam ao período da romanização da Península Ibérica (Ruivo & Ana, 1998). Em Portugal, o modelo municipal foi estudado por Herculano (1834-1859). O historiador valorizava consideravelmente a Idade Média, pois a encarava quase como uma matriz do período contemporâneo. Nessa época, decorreu a transição da antiguidade para uma nova era, marcada por grandes alterações a nível político e social, que valorizaram inicialmente as liberdades locais, em detrimento de um poder centralizado.

Nesta mesma linha, Oliveira (1996), Ruivo & Ana (1998) e Rocha (2009) consideram que o fundador da historiografia municipal portuguesa é inquestionavelmente Alexandre Herculano. Segundo Rocha (2009), esse historiador dedica um dos livros da sua História de Portugal ao estudo das origens, tipologias, direitos, e deveres dos vizinhos dos concelhos. Como tal, a sua obra constitui um ponto de referência para a história do poder local. Em suma, Rocha (2009) considera que a análise dessa literatura sobre os municípios abrange: a sistematização desde a origem e o desenvolvimento dos concelhos (sécs. XI-XIII); a perda da autonomia dos concelhos (sécs. XIV-XVI); a República e os municípios; os municípios no Estado Novo; e o Poder Local depois do 25 de Abril de 1974 (Rocha, 2010).

¹³ Em Moçambique, o Conselho Municipal constitui o Órgão Executivo do município.

O fenómeno municipal em Moçambique representa essa herança portuguesa. Tendo como base tal leitura histórica, a Figura 1 ilustra a dinâmica da evolução municipal, desde os primórdios até à atualidade.



Fonte: (Zavale, 2011; Zavale, 2012)

Figura 1: Origem e dinâmica da evolução do modelo municipal

Conforme apresentado na Figura 1, é urgente ligar o modelo municipal colonial à realidade atual de Moçambique, para melhor se compreender a perenidade desse paradigma secular no quotidiano dos povos. O debate pode vir a contribuir para uma boa condução da administração municipal, mas tendo sempre em atenção a cultura e as especificidades de cada país.

A este propósito, vale a pena citar José Guilherme Negrão (2001) – no artigo *Como Induzir o Desenvolvimento em África? O Caso de Moçambique* – que explica de forma incisiva e clara que, no terreno, são evidentes as limitações da democracia representativa, tão

proclamada e defendida pelas agências internacionais: a capital fica demasiado distante; as elites do poder autoreproduzem-se; e a demagogia partidária instala-se no discurso oco dos funcionários locais.

Os estudos realizados demonstram que a estabilidade social e política exige bem mais do que a delegação do poder via sufrágio, pois requer a participação efetiva nos processos de tomada de decisão, desde o nível local (do familiar) ao nacional, ou seja, o exercício da democracia participativa (Negrão, 2003).

Segundo Mondlane (1975:p.17), “os portugueses reclamavam o direito de controle das regiões da África conhecida por Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Ilhas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe”. Estas ex-colónias são praticamente o que restava do império estabelecido pelos portugueses nos séculos XVI, XVII, XIII e XIX.”

O contato entre Portugal e Moçambique remonta a fins do século XV. O objetivo português foi abrir rota para Índia, mais segura do que a perigosa rota terrestre do Médio Oriente. A partir do início do século XVIII, os portugueses concentraram os seus esforços na conquista da riquíssima zona comercial entre Cabo Delegado e bacia do Zambeze, numa tentativa de capturar o fluxo do ouro das então famosas minas de ouro de Monomotapa, que eles julgavam serem as proverbiais «minas do rei Salomão».

Portugal decide criar efetivamente os primeiros municípios no século XVIII (Zavale, 2011), assumindo-se que o objetivo da criação dos municípios em Moçambique assentava no controlo do território e dos povos da atual República de Moçambique.

Entre 1750 e 1836, a procura de escravos tinha ultrapassado a procura do ouro (do rei Salomão) e marfim, inicialmente definida pela expedição colonial portuguesa no primeiro período de reconhecimento. Esta situação levou a que, mais tarde, os portugueses sentissem a necessidade de implementar o sistema real da administração municipal em Moçambique.

Este modelo municipal, durante a sua vigência em Moçambique, até aos finais do século XIX, passou a ser encarado enquanto um poder de dominação dos povos e de apropriação da riqueza da terra pelos estrangeiros, e não como um modelo administrativo do território e dos povos como é defendido nas teses do municipalismo desenvolvidas pelo fundador da historiografia municipal portuguesa, Alexandre Herculano.

António Manuel Hespanha, em “*História das Instituições*” (1982), salienta que, desde o século X, aparecem no território portugalense vestígios da organização concelhia, ou seja, de concessões régias que permitiram e reconheceram uma determinada auto-organização dos

povos locais. Hespanha (1982) reconhece que na raiz dessas conceções estava, não a luta dos povos locais pela autonomia, nem o seu domínio, mas sobretudo o desejo dos senhores de fixar as populações às terras, impedindo-as de fugirem para outras regiões com objetivos claros, arrecadação de impostos entre vários outros objetivos subjetivos senhoriais da época medieval.

António Robordão Montalvo, em “Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal” (2003), demonstra igualmente que os municípios constituíam, na verdade, comunidades de autoadministração, que atendiam à satisfação das necessidades básicas. Adicionalmente, considera que os povos nativos tinham a liberdade de escolher os seus líderes para administrar a justiça e gerir o património comum dos residentes, regendo-se por um direito público de usos e costumes locais (Montalvo, 2003).

Em conclusão, Hespanha (1982) sublinha que este processo foi evoluindo e ganhando corpo, concedendo-se às populações locais desses lugares o direito de se auto-organizarem, elegendo órgãos próprios encarregados da administração dos seus interesses e de aplicação da justiça, ao contrário do que sucedeu nas antigas colónias.

Em Moçambique, o processo implicou o estabelecimento da lei e da ordem entre as populações locais, não se concedendo aos povos o direito de se auto-organizarem em defesa dos seus interesses, e eliminando-se assim quase todos os poderes e direitos consuetudinários pré-existentes.

Segundo Mondlane (1975), Portugal no pós Conferência de Berlim (1884-5) “teve de capturar e controlar os territórios que lhe havia sido atribuído para este fim, os portugueses utilizaram todos os meios conhecidos na história da conquista colonial” (21).

A Carta Régia que instituiu os municípios em Moçambique consagrou o assenhoreamento da terra e expropriou a possibilidade de os povos se automecarem e autogovernarem até à destituição do poder colonial.

No segundo momento, que denominado fase de *clareza* dos interesses coloniais, impuseram-se aos povos invadidos linhas mestras, pelas quais Moçambique seria governado (ou administrado) por uma minoria estrangeira branca. Como tal, criou-se uma divisão entre colonizados e colonizadores, conforme verificado, por exemplo, no regime do apartheid (1948-1994) na República da África do Sul bem como no próprio modelo de administração em que: os africanos eram administrados pelas ATs – Autoridades Tradicionais (ou Régulos) e os europeus estavam agrupados em concelhos.

Deste modo, a criação das estruturas administrativas municipais (Câmaras Municipais, Comissões Municipais, Juntas Locais), durante o regime colonial português, ao invés de assentar na ideia de “vontade popular” – como ocorreu na história do Poder Local Ocidental – serviu aos interesses europeus, se visto o mapa da administração dupla (das Autoridades Tradicionais e dos europeus agrupados em municípios).

A este propósito, vale a pena citar novamente Montalvo (2003). Este defende a ideia de que: *a expansão marítima e o desenvolvimento comercial a ela associada contribuíram não só no crescimento das receitas públicas e o fortalecimento financeiro da Coroa, mas também para o aumento da população e para o surgimento de novas necessidades públicas que tinham que ser satisfeitas. A conjugação destes dois fenómenos impulsionou o crescimento do aparelho administrativo da Coroa, subordinado à autoridade do Rei e feito instrumento ao serviço do seu poder político* (Montalvo, 2003, p. 25)

O autor reitera ainda que, com a expansão marítima a partir do século XV, abriram-se à burguesia europeia novas perspetivas de enriquecimento e acumulação de capital. Atualmente, com o restabelecimento do modelo municipal napoleónico, as prossecuções municipais não são excludentes visam os interesses das respetivas populações (incluído residentes de todos os credos), sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

Marta Regina Silva dos Santos Vieira, em *O Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas* (2007), examina igualmente o fenómeno de reaparecimento dos municípios em Moçambique. A autora, antes de mais, recua no processo histórico administrativo moçambicano, considerando que os municípios já existiam desde meados do século XVIII. Na verdade, depois da Conferência de Berlim de 1884/5, a organização administrativa portuguesa adotou uma postura ambígua perante a estrutura administrativa tradicional.

Com efeito, embora, por um lado, tivesse imposto regras de submissão à autoridade tradicional, por outro, preservou a natureza patriarcal e matriarcal na repetitiva linhagem, reinos e línguas, segundo os usos e costumes das regiões dos povos de Moçambique.

No segundo período da estrutura administrativa colonial, aquando da ocupação efetiva – depois da referida Conferência de Berlim, em 1884/5 – Moçambique regeu-se pelo sistema administrativo da metrópole até à sua independência política em 1975.

No Ultramar – conforme era designado - e, em particular, em Moçambique, o Decreto-lei nº 23229/1933, de 15 de Novembro, introduziu uma reforma administrativa “especial” comumente conhecida por Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), cuja ênfase recaiu na regulação e controlo da organização e funcionamento da AP (Distritos, Câmaras Municipais, Comissões Municipais, Juntas Locais) do país, até 1974, ano da queda do Império Colonial Português com o 25 de Abril em Portugal e 25 de Junho de 1975, em Moçambique.

Com a independência política de Moçambique (em 1975), a Frelimo desligou-se do modelo administrativo colonial (mediante a aprovação da Lei, 6/78, de 22 de Abril), adotando o sistema socialista.

De acordo com João Carlos Trindade (2003), com a aprovação da Lei Fundamental de Moçambique, em 1975, dá-se então a dissolução definitiva das autarquias coloniais (Câmaras Municipais e Juntas Locais, e Serviços de Administração Pública), tendo por base a Lei 6/78, de 22 de Abril, a qual, no seu preâmbulo, refere: “com a formação das Assembleias do Povo em todos os escalões nasceram novos órgãos do poder do Estado Democrático Popular e criaram-se novas condições para a organização do Estado, de acordo com as decisões da Frelimo. Deste modo, torna-se imperiosa a extinção de antigas estruturas do aparelho do Estado”.

Por conseguinte, desmantelaram-se todos os corpos administrativos coloniais, designadamente, Câmaras Municipais, Comissões e Juntas Locais. “As Direcções, os Serviços e outros órgãos, (...) ficaram sob a Direcção dos Conselhos Executivos das cidades. O património dos corpos administrativos, enquanto propriedade do Estado, foi utilizado pelo respectivo CE de acordo com as prioridades definidas no Plano Geral do Estado” (Trindade, 2003).

Com a extinção da estrutura administrativa colonial (por meio da Lei nº 6/78, de 22 de Abril), aprova-se então a Lei, 7/78, de 22 de Abril, a qual criou os Conselhos Executivos (CE) das Assembleias Distritais e Conselhos Executivos das Assembleias de Cidade, em substituição das Câmaras Municipais e Juntas Locais.

O primeiro período da reestruturação municipal encetou-se com o Anteprojeto para o Quadro Institucional dos Distritos Municipais, baseando-se no primeiro Decreto-Lei, 3/94, de 13 de Setembro.

Na opinião de Chichava (2011), o diploma constituiu um dos últimos atos legislativos do parlamento do governo do partido único (a Frente de Libertação de Moçambique), antes das primeiras Eleições Gerais e Multipartidárias de 1994.

Com o impulso desse sistema democrático em 1995, elegeu-se o primeiro parlamento moçambicano composto por três formações políticas (Frelimo, Renamo e União Democrática). Tiveram lugar, então, debates parlamentares em torno da organização política e administrativa do país, possibilitando que a Assembleia da República viesse a aplicar, em 1997, o Pacote Autárquico (PA), para a implementação de autarquias locais.

As bases e as condições desse pacote traduziram-se na alteração pontual da Constituição da República de 1990, na qual se introduziu os princípios e disposições sobre o “Poder Local” em Moçambique (CRM, 1990, 2004 e 2005).

Posteriormente, publicaram-se outros diplomas, por exemplo: a Lei n.º 4/97, de 28 de Maio, instituindo a Comissão Nacional de Eleições; a Lei n.º 5/97, de 28 de Maio, institucionalizando o Recenseamento Eleitoral; a Lei n.º 6/97, de 28 de Maio, criando o Quadro Jurídico-legal para Eleições dos Órgãos Autárquicos; a Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, da Tutela Administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais; a Lei n.º 8/97, de 31 de Maio, sobre a Estrutura Especial do Município de Maputo; a Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, do Estatuto dos Titulares e dos membros dos Órgãos das Autarquias Locais; Lei n.º 10/97, de 31 de Maio, da Criação de Alguns Municípios (cidades e vilas); a Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, N.º 22 (1997), das Finanças e Património Autárquico; a Lei n.º 22/97, de 11 de Novembro, alterando o art.º 122 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro; a Lei n.º 35/98, de 07 de Julho, estabelecendo os princípios fundamentais dos Regimentos das Assembleias Municipais.

Entre outros diplomas, estas leis constituíram a base das primeiras eleições municipais, em 30 de Junho de 1998 (Soire, 1999; Trindade, 2003; Zavale, 2011; Chichava, 2011).

Na verdade, a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (ou Lei das Autarquias Locais) possibilitou a implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público (EGRSP), e a aprovação e execução do Sistema de Formação em AP (SIFAP), entre 1997 e 2004.

A título de exemplo, são formados os primeiros técnicos básicos/médios, no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), em Coimbra (Portugal), de 1997 a 1999. Uma parte desse grupo viria, mais tarde, a constituir os primeiros candidatos às primeiras eleições municipais de 1998 para a presidência municipal.

As ações de capacitação e formação têm sido igualmente promovidas pelas seguintes instituições: Universidade Eduardo Mondlane (UEM) (desde 1998); Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UEM – UFICS); Instituto de Formação de AP e Autárquica (IFAPA); Instituto Médio de AP de Maputo (IMAP desde 1996); *European Parliamentarians for Southern Africa* (AWEPA); Cooperação Suíça/Programa de Apoio à Descentralização e Municipalização (PADEM); Instituto Sociedade e Administração (ISA), entre outras organizações.

Na verdade, o fenómeno do restabelecimento do municipalismo deve-se a uma conjuntura internacional, económica, financeira, jurídica e histórica; segundo a literatura estudada, nunca foi uma iniciativa do governo moçambicano, mas sim de “doadores internacionais/ocidentais” (World Bank, 1997; Manning, 2001; Larbi, 1999; USAID, 2010).

De igual modo, e pela segunda vez, o modelo atual municipalista não foi reestabelecido com base na vontade popular, surgindo associado à imposição ocidental bem como ao modelo criado nos meados do século XVIII pelos portugueses.

Perante este último argumento, é importante sublinhar que, em Moçambique, o conceito de “Poder Local” é ambíguo (Zavale, 2011), porque remete para o “pluralismo administrativo” (ver Santos 2003) de diversos tipos de entidades administrativas locais (oficiais e não oficiais, formais e não formais) as quais, em grande medida, sempre compensaram a incapacidade do Estado, garantindo o exercício das funções administrativas e judiciais no contexto local (Santos, 2003).

Entretanto, em 1997, conforme a lei das autarquias locais, reestabeleceram-se 33 municípios, distribuídos pelas 10 capitais provinciais do país e por mais uma em Maputo, 10 vilas (em 2008) e 10 vilas (2013), sediados nas mesmas instalações onde funcionavam as antigas Câmaras Municipais ou Postos Administrativos do regime colonial português.

Na verdade, com base na lei fundamental do Estado, em conjugação com a lei das autarquias locais, em 2 de Abril de 2008 e 15 de Maio de 2013 respetivamente, implementaram-se mais 10 autarquias de vila, distribuídas pelas 10 províncias do país.

Assim, no ano de 2008 e 2013, em Moçambique, passaram a existir 53 municípios – conforme apresentados na Tabela 1 – como resultado do processo de descentralização administrativa e fiscal do Estado, de acordo com o princípio “gradualista” definido na lei dos “Órgãos Locais do Estado” (Decreto nº11/2005, de 10 de Junho), o qual prevê o estabelecimento de mais autarquias locais a nível nacional.

O número de municípios era inicialmente de 33 (1998), mas o seu número foi progressivamente aumentando, para os 53 atuais (2014). É chamada esta estratégia de gradualista, prevendo-se a municipalização de todo o território nacional.

Para os autores (o governo revolucionário), era fundamental o estabelecimento lento e gradual dos municípios (o governo revolucionário), dadas as condições socioeconómicas e administrativas e necessidade de criação de infra-estruturas mínimas. Contudo, segundo a literatura explorada (World Bank, 1997; USAID, 2010; Banco Mundial, 2009), o sistema do gradualismo não passa de um conceito vago.

Tabela 1: Lista de Municípios de Moçambique

Nome CM	“Data comemorativa”	Província
Município da Cidade de Pemba	18/Out	Cabo Delgado
Município da Cidade de Montepuez	08/Out	
Município da Vila de Mocimboa da Praia	07/Mar	
Município da Vila de Chiure	✱	
Município da Vila de Mueda	02/Set	
Município da Cidade de Lichinga	23/Set	Niassa
Município da Vila de Metanguala	25/Abr	
Município da Cidade de Cuamba	30/Set	
Município da Cidade de Mandimba	✱	
Município da Vila de Marrupa	02/Mai	
Município da Cidade de Angoche	26/Set	Nampula
Município de Nacala Porto	16/Set	
Município da Cidade da Ilha de Moçambique	17/Set	
Município da Cidade de	22/Ago	

(Continuação)

Nome CM	“Data comemorativa”	Província
Município da Vila de Chimoio	17/Jul	Manica
Município da Cidade de Manica	05/Dez	
Município da Vila de Catandica	01/Jun	
Município da Vila de Sassundenga	✱	
Município da Vila de Gondola	01/Nov	
Município da Cidade da Beira	20/Ago	Sofala
Município da Cidade de Dondo	25/Jul	
Município da Vila de Marromeu	18/Abr	
Município da Vila de Nhamatanda	✱	
Município da Vila de Gorongosa	18/Mai	
Município da Cidade de Inhambane	12/Ago	Inhambane
Município da Cidade da Maxixe	18/Nov	
Município da Vila de Vilankulos	18/Abr	
Município da Vila de Massinga	21/Abr	

Nome CM	“Data comemorativa” [□]	Província
Nampula		
Município da Cidade de Malema	✱	
Município da Vila de Monapo	22/Set	
Município da Vila de Ribáue	10/Jun	
Município da Cidade de Quelimane	21/Ago	Zambézia
Município da Cidade de Gurue	24/Fev	
Município da Cidade de Mocuba	12/Fev	
Município da Cidade de Maganja da Costa	✱	
Município da Vila de Milange	01/Jun	
Município da Vila de Alto-Molócue	02/Jun	
Município da Cidade de Tete	21/Mar	Tete
Município da Cidade de Nhamayábué	✱	
Município da Vila de Moatize	04/Dez	
Município da Vila de Ulóngo	28/Jul	

Nome CM	“Data comemorativa” [□]	Província
Município da Vila de Quissico (Zavala)	✱	
Município da Vila da Cidade de Xai-Xai	07/Out	Gaza
Município da Cidade de Chibuto	08/Out	
Município da Cidade de Chokwé	17/Ago	
Município da Vila de Mandlakazi	09/Nov	
Município da Vila da Macia	09/Nov	
Município da Vila da Praia do Bilene	✱	
Município da Cidade da Matola	05/Fev	Maputo
Município da Vila da Manhiça	18/Mai	
Município da Vila da Namaacha	20/Abr	
Município da Vila de Boane	✱	
Município da Cidade de Maputo	10/Nov	Maputo cidade

Fonte: Zavale (2011); [□] Direção Nacional de Desenvolvimento Autárquico (2011); ✱: Não foi possível recolher a data comemorativa dos municípios assinalados pelo símbolo que, entretanto foram reimplementados em 15 de Maio de 2013 (Hanlon, 2013).

Para os autores (o governo revolucionário), era fundamental o estabelecimento lento e gradual dos municípios (o governo revolucionário), dadas as condições socioeconómicas e administrativas e necessidade de criação de infra-estruturas mínimas. Contudo, segundo a literatura explorada (World Bank, 1997; USAID, 2010; Banco Mundial, 2009), o sistema do gradualismo não passa de um conceito vago.

Para o Banco Mundial (2009), bem como para o USAID (2010), em Moçambique tanto os processos de democratização, quanto a descentralização, estão a ser prejudicados pelo conceito de “gradualismo” e, mais ainda, pela sua falta de clareza. Os benefícios da reforma municipal seriam alargados e aprofundados caso se implementasse uma expansão

sistemática da descentralização ao longo de um período definido (p. ex: 10-15 anos), com objetivos claros de alargamento do seu âmbito geográfico, até incluir todas as vilas e os distritos rurais que as circundam, de modo a alcançar-se uma dimensão mínima viável. Deveriam definir-se, e divulgar-se, critérios mais claros e transparentes no processo de constituição da lista de vilas e povoações que seriam “candidatas” à municipalização (Banco Mundial, 2009).

O princípio do gradualismo para o Banco Mundial (2009) indicia um sinal da falta de vontade política em descentralizar e democratizar o país, suscitando assim a falta de confiança no Estado (e no governo) por parte não só dos partidos políticos da oposição, mas também de alguma franja da sociedade civil, bem como dos doadores internacionais. Pelo contrário, na perspetiva do governo moçambicano, o gradualismo significa que, o processo de descentralização municipal deve ser efetuado por etapas, já que são necessárias condições prévias de instalações e recursos humanos preparados para se criar uma autarquia. Para os doadores internacionais, bem como alguns partidos políticos da oposição, conforme referido atrás, dada a disseminação das doações e dos empréstimos, o governo de Moçambique deveria criar autarquias no país duma única vez.

3.3 Estrutura municipal

A Constituição da República de Moçambique (1990, 2004 e 2005) define Autarquias Locais como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos”, ou seja, instituições urbanas e rurais eleitas, que respondem perante o Estado, ao nível local. Essa conceção resulta do processo de descentralização administrativa do Estado, no âmbito da atual situação da Reforma dos Órgãos Locais do Estado (Zavale, (2011).

A descentralização administrativa dos órgãos locais do Estado implica a desconcentração de funções do Estado, e a redefinição da sua relação com os novos órgãos locais, a Câmara Municipal.

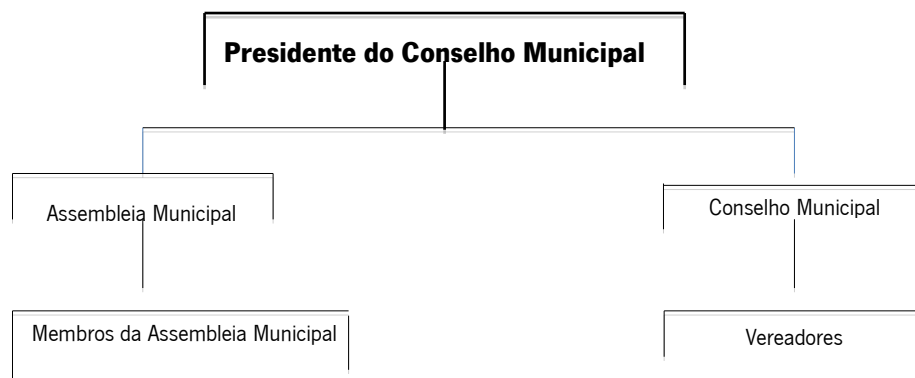


Figura 2: Estrutura da Organização Municipal

Conforme já referimos atrás, a organização das autarquias locais em Moçambique compreende três órgãos principais: uma Assembleia eleita por sufrágio direto, dotada de poderes deliberativos; um Órgão Executivo colegial responsável perante o Conselho Municipal, integrado no Órgão Executivo (OE); e um número variável de vereadores, determinado em função dos habitantes do município, de acordo com o n.º 1 do art.º 50º da lei das autarquias (Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro). A estrutura Municipal é ilustrada pela Figura 2.

3.3.1 Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal constitui o órgão do Município eleito por sufrágio universal, e investido de poderes deliberativos, financeiros e de fiscalização dos órgãos executivos. Em síntese, é o órgão deliberativo do Município, competindo-lhe, de uma forma genérica, acompanhar e fiscalizar a atividade do executivo, aprovando, nomeadamente, o plano de atividades, o orçamento, o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas.

As suas competências estão previstas na lei das autarquias (Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro), nos art.º 45º e 46º do Quadro Jurídico-Legal das autarquias, e integram disposições relativas ao funcionamento do órgão, à função a ser exercida sob proposta ou pedido de autorização do Conselho Municipal, ou do Presidente do Conselho Municipal, e atribuições no âmbito da gestão ambiental.

A Assembleia Municipal é um órgão eleito, em conformidade com um princípio de representação proporcional, nos termos da lei das autarquias (art.º 32º e 35º). Segundo o n.º 1 do art.º 36º da mesma lei, a Assembleia Municipal é composta por um mínimo de “13 membros, quando o número de eleitores for igual ou superior a 20 000”, e por um máximo de

“39 membros, quando o número de eleitores for superior a 60 000” (Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro).

O n.º 2º do mesmo artigo 36º prevê que, “nos municípios com mais de 100 000 eleitores”, a quantidade de membros referidos na alínea e) (máximo de membros) do número anterior seja aumentada para mais um por cada “20 000 eleitores” (idem).

A duração do mandato dos membros da Assembleia Municipal é de cinco anos, em conformidade com o n.º 37 da lei, salvo nas situações em que haja marcações de novas eleições, de acordo com o art.º 40º, quando não estiverem em efetividade de funções dois terços do número dos seus membros.

A Assembleia Municipal realiza cinco sessões anuais ordinárias, nos termos do n.º 1 do art.º 41º, podendo convocar sessões extraordinárias, em conformidade com o art.º 42º. As suas sessões são públicas, de acordo com o art.º 44º.

A sua estrutura integra um órgão colegial constituído pela Mesa da Assembleia Municipal, e por três órgãos: o Presidente da Assembleia Municipal – n.º 1 dos art.º 47º, art.º 60, e n.º 2 do art.º 61º; o vice-presidente da Assembleia Municipal, que substitui o Presidente em situações de faltas e impedimentos – n.º 6 do art.º 39º; e, o Secretário de Mesa da Assembleia Municipal, do art.º 48º.

3.3.2 Órgão Executivo

O órgão executivo que compõe a estrutura municipal consiste no Presidente do Conselho Municipal, e constitui o órgão singular executivo do município, nos termos do art.º 57º da lei das autarquias (Lei n.º 2/97 de 18 de Fevereiro). A sua competência está prevista no art.º 62º da referida lei.

O Presidente do Conselho Municipal é um órgão eleito por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, em conformidade com os art.º 58º e 32º.

O mandato do Presidente da Câmara Municipal é de cinco anos, salvo nas situações em que tenha lugar um impedimento, nos termos do art.º 60º, ou quando haja dissolução da Assembleia Municipal, em resultado do n.º 2 do art.º 30º, e do n.º 5 do artigo 98º.

O Presidente do Conselho Municipal pode ser substituído no normal exercício das suas funções por um dos vereadores, nos termos do art.º 59º, ou internamente, pelo Presidente da Assembleia Municipal, até à realização de eleições, ou até um máximo de doze meses, em conformidade com o n.º 5º do art.º 60º.

3.3.3 Conselho Municipal

O Conselho Municipal constitui o órgão executivo colegial do Município, que responde perante a Assembleia Municipal, e é dirigido por um presidente, nos termos do art.º 49º da Lei das Autarquias, e a sua competência está prevista no artigo 56º da mesma referida Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

O Conselho Municipal integra o seu Presidente eleito, e um número variável de vereadores por ele escolhidos e nomeados, determinado em função dos habitantes do município, de acordo com o n.º 1 do art.º 50º da Lei. O número de vereadores varia, em geral, entre 5 e 11 membros, com exceção do maior concelho nacional, o de Maputo, que pode ser constituído por 13 a 17 vereadores, nos termos do artigo 7º da Lei n.º 2/97.

Os vereadores são escolhidos pelo Presidente do Conselho Municipal, conforme referimos acima, de entre pessoas da sua confiança política e pessoal, nos termos do n.º 1 do art.º 51º. Metade dos vereadores deve ser escolhida de entre os membros da Assembleia Municipal que tiver sido eleita, em conformidade com o n.º 3 do art.º 51º.

Os vereadores exercem as suas funções em regime de permanência, ou em regime de tempo parcial, nos termos do n.º 2 do art.º 50º. De acordo com a decisão do Presidente do Conselho Municipal, os vereadores podem ser encarregues da superintendência de uma ou mais unidades administrativas do município, conforme o n.º 3 do art.º 50º, ou exercer competências delegadas, nos termos do n.º 2 do art.º 63º.

Na decorrência da livre escolha por parte do Presidente do Conselho Municipal, os antigos vereadores cessam funções com a posse de um novo órgão executivo, ou na data em que este os exonerar, de acordo com o n.º 5 do art.º 51º, e respondem perante o Presidente do Conselho Municipal, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

Na interação institucional, o Conselho Municipal planeia e executa, e a Assembleia Municipal aprova e fiscaliza. Ao Conselho Municipal compete apresentar contas periódicas do seu desempenho, e à Assembleia Municipal compete avaliar os resultados em termos socioeconómicos e políticos.

As autarquias locais também são diretamente responsáveis pela angariação de uma parte significativa das suas próprias receitas, uma vez atribuído todo um conjunto de instrumentos – conforme o art.º 6º do Pacote Autárquico (Lei das Autarquias Locais) – para o desenvolvimento económico e social, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, saúde e educação, cultura e desporto, urbanização, construção, habitação, etc. Têm

autonomia para planificar, definir o seu próprio orçamento, e proceder à coleta de vários impostos e taxas locais.

Como se pode depreender, em termos teóricos, o papel das autarquias previsto na lei fundamental do Estado é claro.

Segundo o Banco Mundial (2009), foi igualmente crucial o restabelecimento dos órgãos municipais, embora este tenha surgido acompanhado de um conjunto de disfuncionalidades herdadas dos Conselhos Executivos, e de infraestruturas que, na generalidade, não tinham recebido manutenção ou melhoramentos desde o tempo colonial. Herdaram igualmente uma base de tributação muito limitada, com registos de propriedades desatualizados ou inexistentes, uma fraca cultura de pagamento de taxas, impostos e a escassez de outras fontes de receitas.

3.3.4 Competências e transferência para os municípios

André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004), consideram que uma forma possível de se reduzir os problemas associados às votações por maioria consiste em descentralizar todas as competências que possam ser exercidas a nível local. Esta teoria da escolha pública vai ao encontro do princípio da subsidiariedade instituído no direito internacional pela Carta Europeia da Administração Local, adotado no direito comunitário, em 1992, pelo Tratado da União Europeia.

António Rebordão Montalvo (2003), considera, por sua vez, que as decisões devem ser tomadas pelo nível administrativo mais próximo dos cidadãos e diretamente responsável perante eles, justificando-se apenas a intervenção do nível superior nos casos em que isso seja indispensável.

Outra opinião associada ao argumento de Montalvo é avançada por Alves e Moreira (2004), quando os autores consideram que o princípio de subsidiariedade, se bem aplicado, implica que toda a atuação voluntária por parte da comunidade (ou municípes) junto da sociedade civil não deve ser apropriada pelo processo político. Contudo, o respeito por tal princípio exige também que as funções que possam ser exercidas a nível local não o sejam pelo governo central.

Em conclusão, os autores concluem que, com base na teoria da escolha pública sobre o processo de funcionamento de processos políticos fortes, assumindo economias de escala, os municípios devem ser da responsabilidade de órgãos políticos locais.

Em Moçambique, as autarquias locais têm vindo a adquirir um estatuto de administração autónoma relativa e garantias constitucionais. O quadro legal que as rege e que traça os limites materiais do seu campo de intervenção e integra-se no conjunto do ordenamento jurídico, resultando de um poder normativo concentrado no Estado. Por conseguinte, é este último que determina o conteúdo da autonomia local. Assim, a elasticidade desse conteúdo caracteriza a evolução histórica do regime das competências das autarquias locais, em geral, e dos municípios em particular, num processo dinâmico de relações de poder entre estes e o Estado.

Convém recordar que ao longo do processo de centralização do poder político em Moçambique (enquanto colónia) – primeiramente nas mãos da monarquia portuguesa, depois nas da burguesia de oitocentos, e do seu Estado Liberal – o Estado reconheceu os municípios para neles exercer uma administração indireta. Só com a Constituição da República Moçambique de 1990 é que os municípios moçambicanos conquistaram um estatuto de autonomia administrativa face ao Estado.

No entanto, o texto constitucional salvaguarda a prerrogativa do Estado no processo de descentralização, já que este conserva o poder de definir o direito aplicável às autarquias locais, e de tutelar a sua atividade. Com efeito, não são os municípios que compõem o Estado, mas sim este que “compreende a existência de autarquias locais” (art.º 272, n.º 1, das Constituições da República de Moçambique 1990, 2004 e 2005).

No entanto, a legitimidade política e formal do Estado não pode afastar a legitimidade histórica e natural dos municípios, os quais “visam a prossecução dos interesses das populações respetivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado” (art.º 272, n.º 2, das Constituições da República de Moçambique de 1990, 2004 e 2005).

O âmbito de atuação do município poderá ser assim determinado à luz dos conceitos de competência e legitimidade: a competência traduz-se no núcleo de poderes funcionais que lhe são formalmente atribuídos pela lei; a legitimidade representa o interesse próprio, ou o impulso do município para satisfazer as necessidades da sua população.

Neste ponto, retoma-se o Pacote Autárquico, a primeira lei de atribuições e competências das autarquias locais de Moçambique, publicada em 18 de Fevereiro de 1997. Esta legislação introduz o sistema de “cláusula geral”, que veio reconhecer aos municípios capacidade de intervir em quaisquer questões de interesse público local, as quais, direta e especificamente, digam respeito à respetiva “circunscrição territorial”, ou afetem a população

em geral, nomeadamente: (a) desenvolvimento económico e social local; (b) meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; (c) abastecimento público; (d) saúde; (e) educação; (f) cultura, tempos livres e desporto; (g) polícia municipal; (h) urbanização, construção e habitação.

Estas constituem as principais áreas de atuação da administração local autárquica, no processo de descentralização e modernização administrativa do Estado, que tem vindo a reforçar as competências e atribuições das autarquias locais, prevendo a arrecadação de receitas (art.º 21º, da Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro) para suportar as despesas públicas (art.º 22º, da Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro).

3.3.5 Níveis da organização administrativa municipal de Moçambique

De acordo com a lei fundamental do Estado, os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas, e as povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo (CRM, 1990, 2004 e 2005).

Deste modo, com base na Constituição, a organização administrativa municipal apresenta vários órgãos políticos que asseguram a dinâmica dos concelhos municipais, nomeadamente, Assembleia Municipal, Presidente do Conselho Municipal e Conselho Municipal, ao abrigo dos artigos 32º, da Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro, que tratamos na secção acima (“Estrutura Municipal”).

A par desses órgãos municipais, o município integra outros órgãos na organização administrativa, nomeadamente, Autoridades Tradicionais (ATs¹⁴)/Régulos – que incluem Autoridades Religiosas, Autoridades Comunitárias Locais, Secretários de Bairro (ou de Aldeia), Médicos Tradicionais (ou Curandeiros/Terapeutas) – e Organização Não-Governamental (ONG), e outras organizações de cariz social, conforme o Decreto-Lei, 15/2000, de 20 de Junho.

Na verdade, esse Diploma é consequência da Lei do Quadro Institucional dos Distritos Municipais (Decreto-Lei, 3/94, de 13 de Setembro), a qual reconhece a integração das Autoridades Tradicionais (ou Régulos) na gestão municipal, embora se tenha tratado de um reconhecimento ambíguo pelo facto de não se determinar claramente o papel desses agentes no domínio local.

¹⁴ Veja-se sobre este assunto Lundin & Machava (1995)

Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade, em “*Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*” (2003), demonstram, de forma incisiva, como o pluralismo jurídico e o poder administrativo em Moçambique têm vindo a ser exercidos mediante instituições formais e informais, e como as comunidades locais se encontram sujeitas a formas não estatais de exercício de poder local. Os autores assinalam a existência de vários ordenamentos jurídicos originários de base, dos quais derivam, em última instância, formas diversas de legitimidade e legitimação do poder, conforme apresentamos na Figura 3.

Os autores demonstraram também que o poder desconcentrado e o poder das autarquias locais (descentralizado) são exercidos num contexto, em alguns casos, atípico, ao permitir, por exemplo, a integração dos antigos Secretários¹⁵ do Bairro dos Grupos Dinamizadores (GD) do partido revolucionário em ambos os poderes desconcentrados e descentralizados, já que aqueles não são reconhecidos pela lei das autarquias locais, nem pela Constituição. Tal não sucede com as Autoridades Tradicionais (ou Régulos), reconhecidas pela Lei 3/94, de 13 de Setembro, art.º 8.2, e pelo art.º 28º do Pacote Autárquico, embora este último tenha sido redutor quanto à participação daquelas nas decisões da agenda pública local.

Na verdade, posteriormente, os Secretário de Bairro (ou de Aldeia) dos antigos Grupos Dinamizadores da Frente de Libertação de Moçambique (atual Partido Político) foram informalmente integrados nas denominadas Autoridades Comunitárias, conforme o Decreto-Lei, 15/2000, de 20 de Junho, sem, contudo, deixarem de desempenhar funções anteriores, ao serviço do partido da Frelimo.

Deste modo, as Autoridades Tradicionais (ou Régulos) foram investidas de poderes simbólicos a nível distrital, não participando nas decisões importantes do município, pois a Constituição reconhece-as apenas como órgãos de ligação entre o poder municipal e os municípios. Elas são “bustos” vivos.

Para Santos (2003), embora esse reconhecimento das Autoridades Comunitárias pela Constituição seja ambíguo, não deixa de observar algum grau de continuidade com o regime colonial, aliás, também visível, em alguns direitos e regalias” das Autoridades Tradicionais (ou Régulos), nomeadamente: “uso dos símbolos da República; participação em cerimónias

¹⁵ Secretários de Bairro são antigos órgãos dos Grupos Dinamizadores da criação da Frente de Libertação de Moçambique (actual Partido Político)

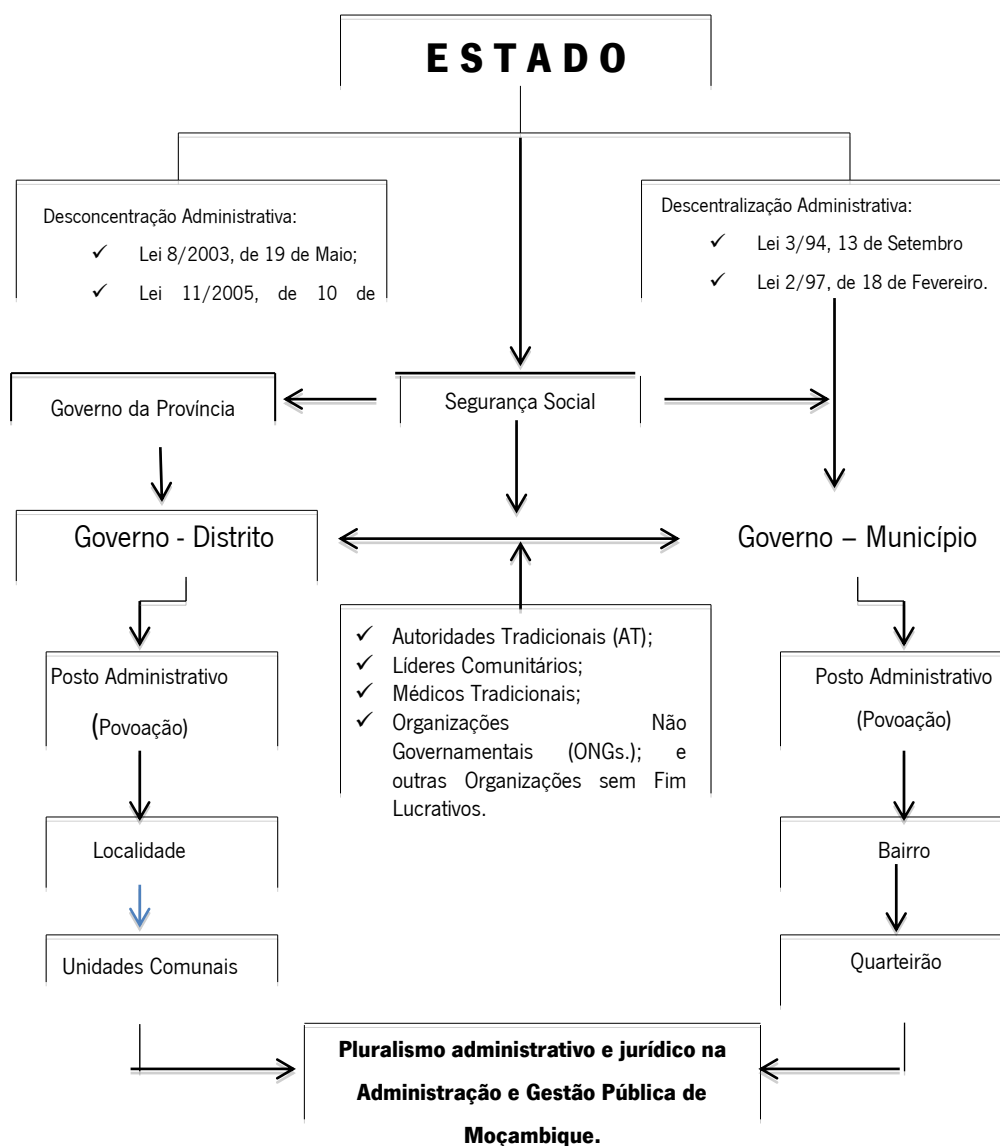
oficiais; uso de fardamento ou distintivo próprio; recebimento de subsídio resultante da participação na cobrança de impostos” (art.º 5º) (Santos, 2003, p. 85).

A exclusão das ATs das autarquias locais é justificada pelas teses da Frente de Libertação de Moçambique (atual Partido Político) de que aquelas perpetuam a ignorância e o obscurantismo. Na mesma linha, Lourenço (2008) considera que as ATs foram acusadas de corruptas pelo facto de terem beneficiado com o seu papel administrativo de cobradores de impostos, recrutadores de mão-de-obra, e agentes de policiamento local na estrutura colonial portuguesa. Santos e Lourenço (2003; 2008) reiteram ainda que essas autoridades também foram consideradas desleais por terem colaborado na contra-ofensiva das Forças Armadas Portuguesas (FAP). Contudo, o pluralismo administrativo em Moçambique constitui um fenómeno relevante e rico, quer de um ponto de vista sociológico, quer jurídico.

Segundo a perspectiva sociológica de Santos (2003), a esfera do direito é, assim, cada vez mais complexa por ser constituída por três espaço-tempo: local, nacional e global. Cada um destes espaços-tempo tem a sua própria normatividade e racionalidade jurídica, pelo que as relações entre eles se pautam frequentemente por tensões e conflitos, os quais tendem a aumentar à medida que se multiplicam e aprofundam as articulações entre as diferentes ordens jurídicas. O autor considera que a perspectiva do pluralismo jurídico (ou administrativo) não apresenta um conteúdo definido, já que pode ser aplicada – sem grandes alterações nos arranjos estruturais ou institucionais em que assenta – ao paradigma político democrático, bem como a um regime anti-democrático, concluindo que ambas as abordagens resultam do facto de estarmos a viver num mundo de hibridações jurídicas, uma condição a que o próprio direito nacional estatal¹⁶ não escapa.

Nesse sentido, Moçambique não foge à regra, pois é um dos países onde está presente o pluralismo jurídico (Figura 3), conforme a Constituição, e a Lei dos Órgãos Locais do Estado (lei 11/97, de 10 de Junho, artº 8 e art.º 92), a qual estipula que, “para o exercício das suas funções, os órgãos locais do Estado organizam-se nos escalões de Província, distrito, posto administrativo, localidade e de povoação”, e que, “na sua atuação, os órgãos locais do Estado respeitam a autonomia, as articulações e competências das autarquias locais”.

¹⁶ Sobre este assunto, veja-se Santos 2003 (pp.47-95).



Fonte: Elaboração própria a partir da lei fundamental do Estado

Figura 3: Pluralismo jurídico do poder local

A Figura 3 reproduz o reconhecimento e a regulamentação, por parte do Estado, das formas de legitimação e reconhecimento das autoridades comunitárias, e dos modos de articulação dos órgãos locais desconcentrados e descentralizados com as demais autoridades (internas ou externas, e nacionais ou não nacionais) intervenientes no espaço local.

A este propósito, vale a pena citar novamente Santos (2003), que sublinha que a ausência do Estado tem originado a multiplicidade de vários tipos de políticas no âmbito da administração, ou seja, o pluralismo jurídico ou administrativo.

O autor reitera que, na prática quotidiana, a AP não tem condições para assegurar a eficácia da sua atuação. Como tal, é inevitável a utilização de recursos localmente disponíveis, quer das estruturas de um período anterior que, apesar de legalmente suspensas, continuam a perdurar sociologicamente (Grupos Dinamizadores, Chefes de Quarteirão, Secretários de Bairro), quer das Autoridades Tradicionais (Santos, 2003) anteriores à constituição do Estado.

Tomando como base os órgãos atrás descritos, passamos a tratar do papel que estes desempenham no espaço local onde é visível a ausência de administração por parte do Estado e do governo, ao contrário do que sucede nos Estados fortes.

3.4 Competências da direção administrativa da localidade

Entre as atribuições do Chefe de Localidade contam-se: assistência a crianças, idosos, doentes e desempregados; higiene e saneamento básico; garantia do ordenamento das casas e aperfeiçoamento da sua construção; gestão sustentável dos recursos humanos naturais; mobilização da comunidade local para aumentar as áreas de cultivo; feiras e artesanato; jogos e outras atividades recreativas de carácter formativo de ordem pública e combate à criminalidade; promoção e manutenção da paz e harmonia social; mobilização e organização participativa da comunidade local na resolução dos problemas sociais da respetiva localidade; e desenvolvimento económico, social e cultural da localidade, de acordo com o plano Económico e Social do governo.

De acordo com a Lei dos Órgãos Locais do Estado, compete à direção administrativa: garantir a assistência técnica e administrativa necessária ao funcionamento da Localidade; prestar serviços básicos às populações, e assegurar a manutenção das infra-estruturas de utilidade pública na localidade; assegurar o comportamento e controlo da execução das decisões do Chefe de Localidade; realizar o controlo da execução dos programas determinados por escalões superiores, cuja realização compete ao Chefe de Localidade; elaborar relatórios de análise de atividades da localidade; controlar, com base em planos, o cumprimento das decisões dos órgãos superiores do estado; apoiar o Chefe de Localidade na promoção e organização da participação da comunidade local.

Na verdade, este último inscreve-se, por um lado, nos Órgãos Locais do Estado da tutela direta do Poder Central (desconcentração) e, por outro, nos Órgãos Municipais autónomos em relação ao Poder Central do Estado (descentralização), o que faz com que o

poder local moçambicano seja simultaneamente rico e complexo, conforme ilustramos na Figura 3.

3.4.1 Localidade

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei nº 11/2005, de 10 de Junho) estabelece que, por “haver a necessidade de regulamentar o funcionamento dos Órgãos do Estado, ao abrigo do disposto no artigo 58 da Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, o Conselho de Ministro decreta: É aprovado o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado” (Lei nº 11/2005, de 10 de Junho).

Adicionalmente, estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para os escalões locais do Estado, concretizando os princípios da desconcentração administrativa.

Nessa lei, no seu Título II, existe a epígrafe “Organização Territorial” e o respetivo Subcapítulo “Escalões Locais do Estado”. Nesse Subcapítulo giza-se que “para o exercício das suas funções, os órgãos locais do Estado organizam-se nos escalões de Província, Distritos, Postos Administrativos, Localidades”.

Com base neste argumento, podemos avançar que a organização administrativa do Estado moçambicano se subdivide em 10 Províncias (e Maputo Cidade), e estas em 128 Distritos, até à data do presente estudo, os quais, por sua vez, se organizam em Postos Administrativos e Localidades. Os Postos Administrativos representam as principais subdivisões do Distrito dirigidas por um Chefe de Posto, subdividindo-se em Localidades. Estas últimas constituem Bairros (nos centros urbanos e vilas) e Unidades Comunais nas zonas rurais, representando o mais baixo nível de representação do Estado.

A Localidade corresponde à unidade territorial de base da organização da administração desconcentrada do Estado, sendo constituinte da “circunscção territorial de contacto permanente dos órgãos locais do Estado com as comunidades locais e respetivas autoridades, desempenhando um papel muito importante, dado ser a autoridade mais próxima das populações. A Localidade compreende povoações, aldeias e outros aglomerados populacionais situados no seu território”.

Esta subdivisão expressa de forma clara a herança da divisão administrativa da administração colonial, embora tenha sofrido ligeiras modificações com a independência nacional, nomeadamente em termos da terminologia dos níveis e das unidades

administrativas, muitas das quais retomaram nomes anteriores de origem local, após a suspensão das denominações da administração colonial. No entanto, preservou-se a continuidade da divisão territorial propriamente dita, embora tenha havido uma evolução, desde 1975, com a criação de novos Distritos em substituição das antigas circunscrições da nomenclatura portuguesa.

A Localidade, desde sempre, constituiu a subdivisão administrativa de base do Estado (colonial e pós-colonial). No primeiro período, era dirigida por um Chefe de Posto e no segundo (pós-independência política) passou a ser dirigida por um secretário de bairro. Este último era quem estabelecia a ligação entre a comunidade e a administração do Estado socialista, até à entrada em vigor do sistema multipartidário, com a Constituição da República de Moçambique de 1990.

Na verdade, os órgãos ou estruturas da Frelimo (secretários de bairro) ainda se encontram informalmente ligados às suas antigas funções ideológicas, pois constituem estruturas que desenvolveram funções na comunidade, desde a sua criação pelo partido da Frelimo, “no combate contra o analfabetismo e pelo alargamento da rede escolar, de modo a beneficiar um número cada vez maior de moçambicanos, para permitir que o Governo exercesse um controlo directo e imediato sobre todo o sistema educativo, na saúde (...)” (Trindade, 2003).

O autor recorda que a criação daquelas estruturas de base (os secretário de bairro) no período da luta armada e pós-independência serviu para colmatar as lacunas da administração colonial portuguesa e “revolucionar o aparelho de Estado”.

Na opinião dos ideólogos da Frelimo, os secretários de bairro serviram para garantir a participação democrática da sociedade moçambicana a todos os níveis, o que passava pela organização das massas populares, a partir dos denominados Grupos Dinamizadores. Já nessa altura (tal como hoje em dia), os Grupos Dinamizadores eram omnipresentes no domínio político, na AP, e nas organizações privadas – designadamente, fábricas, residências, escolas, serviços do Estado, povoações, sectores comerciais, empresas –, constituindo “satélites” indubitáveis no domínio do partido revolucionário em todo o território nacional, com funções de “vigilância popular” direta, mas também de fortalecimento da ideologia da Frente de Libertação de Moçambique (atual Partido Político).

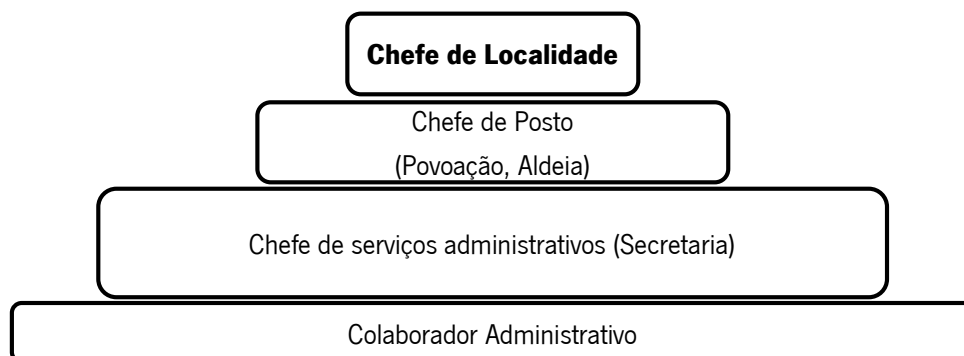
Tal processo passava, inevitavelmente, pela organização das massas populares que incluíam as assembleias e os tribunais do povo. Por conseguinte, determinou-se que os

membros das assembleias de todos os níveis administrativos nacionais, designadamente, províncias, distritos, cidades e localidades, pudessem ser eleitos pelas populações nas cidades e aldeias agrupadas em Bairros de Residência.

G. Jonas Bernardo Zavale, em “*Municipalismo e Poder Local em Moçambique*” (2011) considera igualmente as opiniões atrás avançadas, mas acrescenta que é importante acompanhar os processos de evolução político-administrativa do país, aprendendo com os erros cometidos no passado, e prosseguindo em direção à modernização administrativa.

3.4.2 Estrutura orgânica da localidade

A Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei nº 11/2005, de 10 de Junho) institui o Chefe de Localidade como órgão local (artigo 61), que representa a autoridade central da administração do Estado e se subordina ao Chefe do Posto Administrativo. Este último é nomeado pelo Governador Provincial, sob proposta do Administrador Distrital. No entanto, em caso de impedimento ou ausência do Chefe de Localidade, por um período de tempo igual ou superior a 30 dias, o seu substituto é nomeado pelo governo provincial. Entretanto, se o impedimento for inferior àquele período de tempo, o substituto do Chefe de Localidade é designado pelo Administrador Distrital. A estrutura orgânica deste órgão (Chefe de Localidade) é ilustrada na Figura 4.



Fonte: Elaboração própria com base na lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei, 11/2005, de 10 de Junho)

Figura 4: Estrutura orgânica da localidade

Capítulo IV - Avaliação do Desempenho

4.1. Introdução

Este capítulo centra-se essencialmente na conceptualização da avaliação de desempenho das organizações, tendo como pano de fundo a da modernização da AP em geral.

Nas últimas décadas, a avaliação de desempenho tem constituído um instrumento pelo qual se procura compreender, e medir, o desempenho dos funcionários nas organizações, estabelecendo uma comparação entre o desempenho esperado e os resultados apresentados pelos funcionários. Com a modernização da AP, voltada para uma gestão determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gestão indispensáveis para avaliar e responsabilizar, motivando os gestores, os funcionários e agentes do Estado para um desempenho de qualidade, foi criado um sistema de avaliação de desempenho. O(s) sistema(s) de medição de desempenho variam, contudo, conforme os objetivos e os países. Tal questão será tratada em profundidade ao longo das subseções que se seguem.

4.2 Avaliação de desempenho em governos locais

Para atingir o nível desejável de competitividade, as organizações foram confrontadas com a necessidade de avaliarem as diferentes vertentes da sua *performance*. De facto, o novo modelo de gestão pública, fortemente influenciado pela teoria da agência, recomenda a adoção de indicadores de desempenho (Rocha, 2001). Segundo o autor, a insistência na utilização de indicadores de *performance* deve-se predominantemente aos trabalhos desenvolvidos na OCDE, de tal forma que se faz quase coincidir a nova gestão pública com avaliação de *performance* (Martin, 2002).

Contudo, os sistemas de mensuração variam conforme os objetivos e os países. Nesse contexto, os gestores das organizações podem sentir-se limitados pela falta de sistemas de mensuração de *performance* eficazes. Por sua vez, os investigadores atribuem tal lacuna às novas exigências organizacionais existentes, bem como a alguns fatores externos associados (Neely, 1999). Como tal, os gestores começaram a desenvolver sistemas de mensuração que, simultaneamente, fossem multidimensionais e fornecessem respostas rápidas em termos da evolução da *performance*, ou desempenho, das instituições. Porém, esta situação de urgência

leva a que se assista muitas vezes à contestação dos indicadores de desempenho fornecidos. Por um lado, porque estes apenas revelam as consequências de decisões que já foram tornadas públicas, sem fornecerem informações quanto ao futuro no que diz respeito às linhas de orientação de alterações a efetuar. Por outro lado, porque também evidenciam falta de operacionalidade em responder, por si só, às novas exigências internas e externas das organizações.

Perante este cenário, encetou-se um debate entre três grupos distintos: um que defende a elaboração de indicadores não-financeiros; outro, que advoga indicadores financeiros, capacitados para monitorizar o presente, permitindo potenciais projeções do futuro; e, por último, um outro grupo defensor do modelo de equilíbrio, que aponta para sistemas de avaliação de *performance* equilibrado, tanto do ponto de vista multidimensional, quanto do próprio peso de cada tipo de indicador.

Segundo Jackson (1993), a avaliação de *performance* é essencial para qualquer Estado democrático (central, semiperiférico, periférico). O governo de cada um destes estados deve ser responsável pelos interesses do seu eleitorado, bem como dos “*stakeholders*”¹⁷. Para o autor, responsabilização significa, entre outras coisas, uma avaliação dos meios e processos utilizados na prestação de políticas públicas (Jackson, 1993).

Como tal, existe interesse na renovada utilização das medidas de *performance* como elemento chave da gestão orientada para resultados, uma realidade que é refletida pela legislação administrativa do sector público, bem como pelo *boom* de trabalhos produzidos sobre o assunto (Streib & Poister, 1999). A título de exemplo, Jackson (1993) considerava que, no Reino Unido, o número de organizações do sector público que já tinham introduzido, ao tempo, o sistema de monitorização das organizações, era significativo. De acordo com o autor, grande parte das preocupações com a avaliação de *performance* das organizações (públicas ou privadas) motiva o apoio dispensado ao processo de tomada de decisão e de aprendizagem organizacional.

¹⁷ A palavra *stakeholders* foi definida pelo *Stanford Research Institute* (University of California), no ano de 1963; e, igualmente, por Freeman et al., (1983), e Stone et al. (1995). Conforme literatura da teoria das organizações, *stakeholders* refere-se a todos os grupos de pessoas que influenciam as, ou são influenciadas pelas, atividades das organizações. Segundo Freeman et al. (1983:89), “*The list of stakeholders originally included shareowners, employees, customers, suppliers, lenders, and society*”. No entanto, os *stakeholders* podem ser subdivididos em duas categorias: internos e externos. Os internos abrangem todas as pessoas ou grupos que fazem parte da organização, nomeadamente, os gestores, os empregados, os accionistas e os dirigentes, entre outros. Os externos, por sua vez, abrangem todas as pessoas ou grupos que, apesar de se interessarem pelas, ou até mesmo intervirem nas, atividades das organizações, pertencem ao meio envolvente natural ou organizacional, por exemplo, sindicatos, fornecedores, consumidores, grupos de interesse especiais, órgãos governamentais (Brignall & Modell, 2000; Gossy, 2008).

Nesta ordem de ideias, o estudo de caso realizado por Fitzgerald et al. (1991), sobre a administração local no “*social services department's childcare team*”, no Reino Unido, constitui um exemplo das preocupações, anteriormente referidas, em torno da necessidade de utilização das medidas de *performance*. A avaliação do “*social services department's childcare team*” tinha como objetivo incentivar os líderes locais a lidarem com as novas regras ambientais e laborais introduzidas pelo novo paradigma do *New Public Management*.

No trabalho de Fitzgerald (1991), refere-se que a preocupação com a necessidade de utilização das medidas de *performance*, por parte das entidades públicas resulta da necessidade de avaliação de programas orçamentais, que remonta à década de 60 do século passado.

Para Brignall (1993), esse período marcou o ponto de viragem na tendência de publicações de um conjunto de *papers*, entre outras atividades, que promoveram a utilização de medidas de *performance*, e forneceram instruções a respeito da respetiva utilização.

A literatura sobre mensuração de *performance* do sector privado centrou-se na medição dos resultados financeiros de curto prazo, o que veio a ser considerado negativo (Brignall, 1993). Segundo o autor, esta literatura recebeu críticas por parte dos defensores das medidas globais, por utilizar apenas indicadores financeiros; vd, por exemplo, Kaplan & Norton (1992); Fitzgerald (1991); Brignall (1993); Bourne (2000).

Fitzgerald (1991), depois de efetuar a revisão da literatura, propôs a mensuração de *performance*, com base em quatro dimensões não financeiras, nomeadamente: formulação estratégica; objetivos; planos; e normas orçamentais (Fitzgerald, et al., 1991; Brignall, 1993).

Para Brignall (1993), o trabalho realizado por Fitzgerald (1991) serviu de base à construção de indicadores, para que cidadãos, acionistas, entre outros interessados, de uma forma geral os stakeholders, pudessem controlar a *performance* organizacional como parte da iniciativa da “Carta do Cidadão”. Com o trabalho de Fitzgerald et al. (1991), a *performance* passa a ser definida como sendo um jogo de interesses existentes nas organizações entre diversos grupos envolvidos.

Deste modo, verifica-se que, com a inclusão de informação não financeira no sistema de informação contabilística, se promove o processo de adoção e implementação de modelos de medida e avaliação de *performance*, conforme referem Bourne, et al. (2000), Brignall & Modell (2000), Edwards & Thomas (2005).

Brignall (1993) defendeu a mensuração de *performance*, considerando-a um instrumento apropriado para a avaliação de ações objetivas de uma organização (pública ou privada), e um ponto estratégico da tomada de decisão – o elo entre *feedforward and feedback control* (Brignall, 1993).

Na opinião da OCDE (2002), a *performance* indica a “medida em que uma intervenção desenvolvida ou uma entidade opera de acordo com critérios/*standards*/orientações específicos ou alcança resultados que estão de acordo com os objetivos ou planos estabelecidos” (OCDE, 2002, p. 29).

4.3 *Performance* e modelo(s) de *performance*

De acordo com Bourne et al. (2000), nos anos 80 e no início da década de 90 do século XX, muitos autores preocuparam-se com o processo de construção de modelos alternativos de avaliação de *performance* nas organizações, que não se baseassem apenas no modelo tradicional.

O modelo apresentado por Bourne et al (2000), que abrange o processo de concepção, desenvolvimento, implementação, utilização e atualização das medidas de *performance* – surge na sequência dos diversos trabalhos desenvolvidos no âmbito da construção de modelos de medição de *performance*, previamente difundidos nesse período. Os autores analisam a concepção, o desenvolvimento e a implementação de sistemas de mensuração de *performance* em três indústrias britânicas, durante um período de três anos, procurando comparar as experiências de tais empresas, observando as suas equipas de gestão e as eventuais dificuldades com que elas se terão deparado na implementação de medidas de *performance*.

Antes de tudo, importa referir que a revisão da literatura efetuada pelos autores permitiu-lhes tecer críticas quanto à questão dos indicadores de *performance* tradicionais desenvolvidos a partir de custos e de sistemas de contabilidade, considerando que estes padeciam de uma falta de ênfase estratégica e de uma visão de longo prazo.

Para superar a disfuncionalidade dos modelos tradicionais, têm-se desenvolvido novos modelos de mensuração de *performance* com uma visão mais abrangente (ou equilibrada), a saber:

- Kaplan & Norton (1992) - *Balanced Scorecard* (BSC). Este modelo apresenta quatro perspetivas: clientes, interna, inovação e aprendizagem, e financeira. O conjunto

das quatro perspectivas fornece uma visão abrangente a respeito da *performance* organizacional (Vd. Quadro 15). Os autores consideram que um dos objetivos centrais do BSC consiste em fornecer um mecanismo formal que incentive os gestores a utilizarem, de forma equilibrada, indicadores financeiros e não-financeiros, a curto ou a médio prazo;

- Fitzgerald et al., (1991) - *Results and Determinants Framework* (RDF). Neste modelo, os investigadores estabelecem uma distinção entre os resultados e os seus determinantes (Vd. Quadro 15);
- Lynch (1998) - *Performance Pyramid*. Este modelo integra medidas de *performance* com base na hierarquia da organização, uma vez que a sua configuração geométrica representa uma pirâmide com quatro níveis de objetivos e de medidas (indicadores) de *performance*. Segundo os autores, estes indicadores asseguram uma ligação eficaz entre estratégias e atividades da empresa (Vd. Quadro 15);
- Keegan et al. (1989) - *Balance between internal and external measures and between financial and non-financial measures*. Os autores deste modelo propuseram o equilíbrio entre a mensuração interna e externa, e ainda entre medidas financeiras e não financeiras. Trata-se de um sistema estruturado com base numa matriz de avaliação de *performance* que, segundo os seus autores, reflete a necessidade de um equilíbrio entre os indicadores de *performance* (Bourne, et al., 2000, p. 755; Brignall & Modell, 2000, p. 285; Edwards & Thomas, 2005, p. 374).

Trata-se de modelos multidimensionais, visando complementar a informação financeira com outros dados, na tentativa de restabelecer o equilíbrio na mensuração de *performance*, com vista à elaboração de diagnósticos para o futuro.

Bourne et al. (2000) referem ainda que os modelos de mensuração de *performance* podem ter respondido à questão “*qual é o tipo de medidas que devem ser desenvolvidas numa empresa?*”, mas não fornecem respostas comprovadas e definitivas para uma empresa que aplique um sistema de mensuração de *performance*. Face a essa lacuna, era necessário conceber-se um novo processo de gestão que colmatasse esse défice.

A metodologia defendida por Bourne et al. (2000) para o desenvolvimento e implementação de um sistema de mensuração de *performance*, na linha, aliás, de Bittoton

(1990), Dixon (1990), Kaplan & Norton (1993), Eccles & Pyburn, (1992), Neely *et al.* (1996), compreende fundamentalmente três etapas:

- conceção de medidas de *performance*;
- implementação de medidas de *performance*;
- utilização de medidas de *performance* (Bourne, et al., 2000).

A primeira etapa procede à identificação dos principais objetivos a mensurar, sendo nela que se inicia a escolha das respetivas medidas ou indicadores mais adequados aos objetivos. Segundo Jackson (1993), esta etapa levará em conta as realidades específicas da administração pública. Estas abordagens da nova gestão do sector público colocam ênfase em técnicas de análise de políticas públicas orientadas para o mercado e na evolução da eficiência operacional e da eficácia, para aqueles que privilegiam a importância da comunidade e os valores de serviço público, conforme Kass & Catrow (1990), citados por Jackson (1993).

A segunda etapa é definida como um sistema de procedimentos contínuos, criados para escolher e processar a informação recolhida, que permite que as mensurações sejam feitas regularmente. Esta fase envolve a programação de sistemas informáticos que analisam extensivamente os dados recolhidos.

Finalmente, a terceira etapa pode considerar-se como incluindo a medição do alcance da implementação de estratégia(s), a avaliação dos pressupostos e o teste de validade de tais estratégias.

Bourne et al. (2000) validaram a sua proposta metodológica desenvolvendo estudos de caso nas empresas britânicas, em 1996. No conjunto das seis empresas inicialmente selecionadas para o referido estudo apenas três tiveram êxito desde a conceção das medidas, uma aplicação bem sucedida, até à obtenção dos resultados pretendidos. A análise dos resultados do estudo de caso realizado revelou que houve três principais obstáculos na fase de implementação das medidas de *performance*, a saber: resistência à mudança, ocorrida durante as fases de implementação; problemas com o sistema informático durante a execução das medidas; e falta de interesse por parte dos gestores de nível superior, manifestado entre a fase de conceção e de implementação do modelo.

A este argumento associam-se também os resultados de estudo de caso efetuado na University of Leicester, sob a direção de Jackson (1993), e que se prende com a utilização de indicadores de *performance* no sector público do Reino Unido. O estudo revelou que, apesar

da difusão dos indicadores de *performance* ao longo de um período superior a dez anos, no Reino Unido, e dos incentivos que têm sido desenvolvidos por agências como *National Audit Office*, *Audit Commission* ou *Accounts Commission for Scotland*, a aplicação de sistemas de avaliação de *performance* tem sido lenta. Tudo leva a crer que a maioria das empresas britânicas subestima o tempo necessário para a conceção de um sistema de avaliação de *performance*.

Segundo o autor, este ciclo necessita de entre três a quatro anos para a sua aceitação e consolidação na organização, de acordo com a flexibilidade da cultura institucional e do país. Porém, independentemente do tempo decorrido entre o período da negociação, conceção e desenvolvimento, é da inteira responsabilidade da direção organizacional assegurar o sistema em causa, para que este venha futuramente a produzir novas práticas e melhorias na gestão organizacional. Em jeito conclusivo, Jackson (1993) refere que, numa organização, é importante existir um sentimento de apropriação de indicadores na conceção de um sistema de avaliação de *performance*.

Brignall & Modell (2000) constituem um grupo de autores preocupados com a necessidade da existência de um sistema de mensuração de *performance* organizacional. Estes autores analisaram as implicações da teoria organizacional para o processo da implementação da mensuração de *performance* multidimensional e gestão no sector público, alertando para o facto de que, antes de iniciar a construção e implementação de um sistema de mensuração de *performance*, é indispensável conhecer-se, em profundidade, a cultura da organização, observar os *stakeholders* e o ambiente político, uma vez que existe um conjunto de diferentes interesses entre os grupos envolvidos na instituição.

Esta chamada de atenção de Brignall & Modell (2000) deve-se ao facto de as organizações serem compostas por um conjunto de atores sociais, ou seja, por um conjunto de *stakeholders* entre os quais existem interesses diferenciados, os quais podem até gerar conflitos entre eles, no momento de implementação de sistemas de avaliação de *performance* na organização.

Do ponto de vista de Jackson (1993), os conflitos na fase de implementação surgem quando as decisões políticas da elite no ato da conceção de sistemas de avaliação de *performance* são diferentes das dos *stakeholders* e dos valores de serviço público. Para o autor, o conhecimento prévio do ambiente institucional e de todos os *stakeholders* é decisivo para que as etapas de implementação das medidas de *performance* sejam bem-sucedidas.

Nesse contexto, tem-se chamado a atenção para uma nova e influente categoria de atores sociais. Trata-se dos consumidores dos serviços públicos, que se aliam aos dois principais atores institucionais na sociedade contemporânea: o Estado, e os grupos dos profissionais (Brignall & Modell, 2000).

A inclusão dos consumidores dos serviços públicos, no modelo comparativo sugerido por Kaplan & Norton (1992), Fitzgerald (1991), Lynch, (1998,1989), Keegan (1989), Brignall & Modell (2000), assume uma dimensão importante, proporcionando assim uma visão mais abrangente ao sector público. A proposta do modelo comparativo de autores, tal como a metodologia apresentada por Bourne, et al. (2000), surge na sequência de modelos apresentados no Quadro 15.

Quadro 15: Análise comparativa dos três modelos de avaliação de *performance*

Stakeholders	Fitzgerald <i>et al.</i> (1991)	Lynch and Cross (1988 - 1989)	Kaplan and Norton (1992)
Acionistas	Financeiro	Financeiro	Financeiro
	Utilização dos recursos	Desperdício	Processos internos
	Eficiência	Produtividade	Eficiência
	Produtividade	Ciclo de tempo	
Cientes	Competitividade	Mercado	Clientes
	Qualidade	Satisfação do cliente	
	12 Fatores	Qualidade	
	Flexibilidade	Entrega	
	Entrega	Flexibilidade	
	Volume	Entrega	
	<i>Customization</i>	Ciclo do tempo	
Empregados	Inovação	1. N/A	Inovação e aprendizagem

Fonte: (Brignall & Modell, 2000).

Conforme o Quadro 15, os autores referem que os modelos apresentados devem ser considerados como sendo modelos genéricos, e não enquanto representação concreta da situação para a sua implementação num determinado espaço geográfico do mundo, no qual funcione uma organização pública ou privada. Cada modelo deve ser visto e adaptado em cada nível organizacional em função das suas especificidades, independentemente de apresentarem ou reunirem um conjunto de perspetivas semelhantes em relação à diversidade de *stakeholders* existentes nessa organização.

Os fundamentos associados por autores estão na base do trabalho empírico realizado no Reino Unido e na Escandinávia. O estudo em causa revelou um verdadeiro contraste quanto à aplicabilidade dos modelos, devido a notáveis diferenças entre os dois países, em matéria de cultura, governação e execução de reformas do sector público. Um exemplo dessas diferenças foi verificado no sector público de saúde, na assistência social e nos governos locais dos referidos países, uma vez que estes sectores são, por natureza, espaços adequados a uma análise comparativa das dimensões de *performance* (Brignall & Modell, 2000).

Importa salientar que Brignall & Modell (2000) concordam com a sugestão de Bourne et al (2000) de que, após o desenvolvimento do modelo proposto, é importante que se faça uma sondagem prévia, de modo a observar e compreender os diversos fatores que gravitam dentro das instituições, antes de qualquer opção de implementação.

O argumento de Brignall & Modell (2000) levou à definição de *performance* assente em todo um conjunto de relações existentes nas instituições, mas dando ênfase: (a) à direção da organização; (b) ao grau de profissionalização existente; e (c) aos resultados obtidos, os quais são passíveis de serem medidos. Adicionalmente, entendem que o conceito de *performance* deve ser alargado – para que as normas da estrutura formal da organização funcionem (democracia participativa) – os interesses de todos os interessados sejam reconhecidos, e as organizações sejam flexíveis na aceitação das medidas de *performance*.

Jackson (1993) defende que é importante que se definam primeiramente os critérios de avaliação para que depois eles sejam alvo de discussão pública, conforme as necessidades de cada organização onde são aplicados (Jackson, 1993; Brignall & Modell, 2000).

Edwards & Thomas (2005) – na sequência das duas propostas sugerida por Bourne et al (2000) e Brignall & Modell (2000), sobre a questão dos modelos de avaliação da *performance* elaborados desde a década de 80 e 90 – referem que o mais conhecido sistema entre os investigadores e instituições desde aquele período é o modelo BSC.

Esse modelo envolve medidas financeiras e não financeiras, e foi originalmente concebido por Kaplan e Norton (1992) (Bourne, et al., 2000; Brignall & Modell, 2000; Kaplan, 2001; Edwards & Thomas, 2005); desde então, tem vindo a ser considerado no meio académico e empresarial como o melhor instrumento para acompanhamento das estratégias empresariais, bem como das organizações e entidades do sector público (e privado). Trata-se de um sistema que proporciona uma visão empresarial rápida e abrangente, apresentando um

conjunto de indicadores financeiros e não financeiros para a satisfação de acionistas e clientes.

Por último, Bourne et al. (2000) e Kaplan (2001), entre outros, consideram o modelo um sistema multidimensional, e ideal para o fornecimento de informação às organizações, no âmbito da avaliação de *performance*, o que justifica a sua expansão.

4.3.1. Dimensões de *performance*

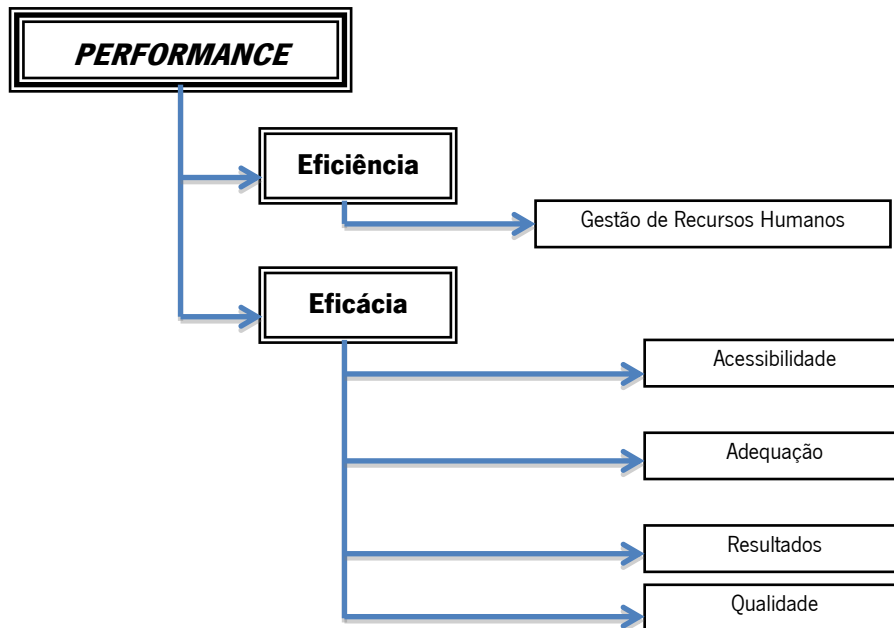
Estando as organizações públicas obrigadas a cumprir uma série de objetivos institucionais, a literatura tem vindo a divulgar muitas propostas sobre as dimensões da *performance* das instituições públicas e privadas.

Adicionalmente, os conceitos introduzidos pelo desenvolvimento das técnicas do novo paradigma (do NPM), na sua constante evolução, tornam essencial que, em qualquer ramo de atividade, se proceda a reavaliações periódicas (trimestrais, semestrais, anuais ou em qualquer outro intervalo temporal que seja conveniente para a atividade organizacional a ser avaliada), com o fito de se conceber um plano de ação das organizações (públicas ou privadas).

No artigo publicado por George Boyne - “*Concepts and indicators of local authority and management*” (2002) -, o autor identifica dezasseis dimensões de *performance* para o sector público, e agrupa-os em cinco temas: resultados; eficiência; eficácia; “*responsiveness*”; e qualidade.

Outro trabalho foi realizado por Fitzgerald et al. (1991), em algumas empresas do Reino Unido, conforme referimos na secção anterior. Nesse trabalho, propuseram-se seis dimensões de *performance* (financeiras e não financeiras), agrupadas em duas, que mensuram os resultados competitivos da empresa – medidas de competitividade, tais como quota de mercado e a taxa de crescimento das vendas, e medidas financeiras, tais como lucro, fluxo de caixa, de liquidez e custos – e quatro, que são as determinantes do sucesso dessa estratégia: qualidade, flexibilidade, utilização de recursos, e inovação (Brignall, 1993, p. 24).

Em 2000, foi igualmente desenvolvido outro trabalho, por Worthington & Dollery (2000), sob o título *Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques*. Na subsecção desse artigo, intitulada *The nature of local government performance measurement*, descrevem-se três indicadores de *performance*, conforme a Figura 5, os quais têm sido utilizados em geral no sector público.



Fonte: (Worthington & Dollery, 2000, p.4)

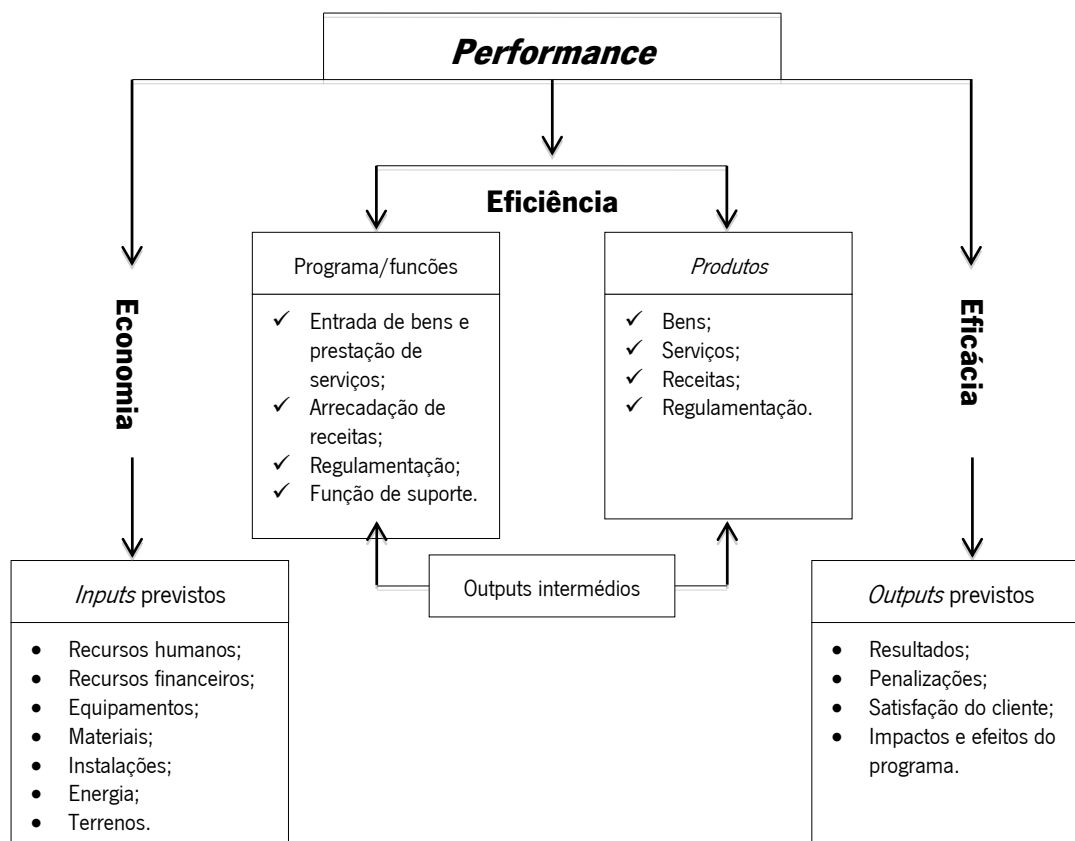
Figura 5: Framework para a análise da *performance*

Os autores consideram que para analisar a *performance* organizacional, é necessário que os indicadores sejam considerados em conjunto. Esses indicadores dividem-se em duas partes: a primeira diz respeito à eficiência, e a segunda à eficácia.

Na opinião de Carter et al. (1992), ao longo da década de 80, o serviço público britânico despendeu muito tempo no estudo de desenvolvimento de construção de indicadores de medição de *performance* do sector público. Nunca antes existira tanta pressão colocada sobre a responsabilidade e *performance*, uma tendência que foi reforçada pelo governo, quando este transferiu atividades para as agências.

Nesse sentido, os autores consideram que o modelo apresentado na Figura 5 revela algumas limitações, pelo que é necessário acrescentar-lhe uma outra dimensão, a “economia” (Carter, et al., 1992; Worthington & Dollery, 2000).

Deste modo, a avaliação de *performance* pode ser então realizada sob várias dimensões, uma das quais, conforme já aqui referido, é cunhada pelo acrónimo *3Es*, que significa: eficiência (E); eficácia; e economia (E). Esse acrónimo é representado na Figura 6.



Fonte: Adaptado de: (AECA, 1997; Worthington & Dollery, 2000)

Figura 6: Dimensões básicas de performance e a relações entre elas

Relativamente à eficiência, esta dimensão está relacionada com a forma como as organizações usam os seus recursos na produção de serviços, e pode definir-se como sendo a relação entre os *inputs* utilizados para se produzir uma dada quantidade de *outputs*.

Por sua vez, a dimensão da eficácia designa o grau em que os objetivos de uma organização foram alcançados.

Finalmente, a economia prende-se com a aquisição de recursos humanos e materiais em quantidade e qualidade apropriadas, ao menor custo possível, de acordo com um objetivo específico (AECA, 1997; Audit Commission, 2000).

Na opinião de Fitzgerald et al. (1991); Palmer (1993); SC (1999); SCRCSSP (1999); Audit Commission (2000); Worthington & Dollery (2000) World Bank (1997) e Carter, et al. (1992), ao conjunto de indicadores de *performance* apresentados (Figura 6) (incluindo o da economia) pode acrescentar-se ainda outra dimensão, denominada *excelência*.

4.3.2. Eficiência, eficácia e economia

Existe alguma “ambiguidade”, nestes termos, ainda que sejam utilizados por uma vasta literatura, como por exemplo em Norman & Stoker (1991), (1993), Debreu (1951), Farrell (1957) Koopmans, (1951), Balaguer-Colla et al. (2006, 2007); Loikkanen & Susiluoto (2006); Gupta & Verhoeven (2001), Sihlongonyane (2003).

A avaliação da eficiência organizacional tem sido tratada como um processo contínuo nos países da OCDE, por exemplo, no Reino Unido, Canadá, Austrália, Estados Unidos da América, Nova Zelândia. Além desses países, a avaliação da eficiência dos governos locais tem igualmente decorrido nos países da *Commonwealth*, por exemplo na África do Sul, Swazilândia, e em alguns países da Ásia (tais como Singapura, Tailândia, Chipre, Coreia). Nesses países, o governo local tem sido objeto constante de avaliação do desempenho (Carter, et al., 1992; Worthington, 1999; Gupta & Verhoeven, 2001).

Worthington & Dollery (2000) consideram que a eficiência alcançada pelas organizações diz respeito à forma como elas utilizam os seus recursos na produção de serviços, traduzindo-se isto na relação entre a quantidade de recursos consumidos e a quantidade de bens ou serviços produzidos. Deste modo, os autores consideram a eficiência como sendo a comparação dos resultados alcançados pelas DMUs, com base nos recursos utilizados. Quanto maiores forem os resultados obtidos para uma determinada quantidade de recursos disponíveis, maior será a eficiência organizacional, conforme demonstrado por Farrell (1957).

Afonso et al (2006), num estudo conduzido sobre a análise da eficiência no sector público em novos Estados membros da União Europeia comparativamente com outros em novos mercados emergentes (Singapura, Tailândia, Chipre, Coreia, entre outros), define eficiência como uma relação entre *inputs* e *outputs* ou entre custo e benefício, requerendo a sua medição uma estimativa dos custos, uma estimativa da produção, e a comparação entre os dois. Os autores chamam atenção de que: “a palavra benefício é utilizada porque os economistas costumam fazer uma distinção entre o produto e o resultado (Afonso, et al., 2006, p. 09).

De seguida, nesse estudo os autores sublinham que, no contexto do sector público em particular, se pode dizer que a despesa pública é eficiente quando uma determinada quantidade de *inputs* produz o maior benefício para a sociedade. Esse argumento enquadra-se na definição da eficiência facultada por Samuelson e Nordhaus (1993, p. 851), que consiste na “ausência de desperdício, ou utilização dos recursos económicos, que produz o nível

máximo, de satisfação possível, sendo dados os fatores de produção e a tecnologia - uma expressão sintética para a eficiência de afetação”. Essa conceção de eficiência (Samuelson & Nordhaus, 1993, p. 851; Worthington & Dollery, 2000; Afonso, et al., 2006) está ancorada do ponto de vista teórico na ciência económica, que analisa o comportamento otimizador por parte dos agentes económicos. As DMUs que maximizam o seu benefício são consideradas como eficientes.

Segundo essa abordagem, a maximização do benefício obriga a que as DMUs tenham três princípios básicos:

- de entre todos os níveis possíveis de produção, há que selecionar o nível de *outputs* que maximizem o benefício, o que resulta quando a DMU produz uma dada quantidade para a qual o preço marginal seja igual ao custo marginal;
- de entre as combinações de *input* que possibilita a produção deve selecionar a combinações adequadas de *input* que minimizem o seu custo de produção;
- a organização deve produzir o *output* selecionado com quantidade mínima possível de *inputs*.

Com base nesses princípios, podemos apontar três tipos de eficiência: a eficiência de escala, eficiência alocativa e eficiência técnica. A eficiência de escala reflete uma situação em que determinada unidade organizacional (DMU) está a produzir numa escala ótima, maximizando assim o benefício; ou seja, a empresa ou organização consegue otimizar a dimensão das suas operações. O segundo caso, eficiência alocativa reflete a capacidade da DMU para combinar os *inputs* de forma a permitir produzir o máximo.

Antes de passarmos ao terceiro tipo de medida de eficiência importa referir que o conceito de eficiência alocativa teve a sua origem nos trabalhos de Vilfredo Pareto (1906), que estabeleceu as bases da moderna Economia do Bem-Estar. Para esse autor, uma alocação de recursos económicos é eficiente se a reprogramação da produção por forma a melhorar a utilidade de um indivíduo só é possível se se diminuir a utilidade de, pelo menos, um outro (Cooper, et al, 2001a), o que ficou conhecido por “critério de Pareto”.

É de notar que o aumento de eficiência pode traduzir-se no enriquecimento de um grupo de agentes económicos e simultaneamente no empobrecimento de outro ou vários outros grupos; para a caracterização da nova situação como sendo um aumento de eficiência, apenas importa, no universo considerado, que o saldo das variações dos benefícios e dos custos seja favorável aos benefícios (Osório, 1997).

Porém, Osório (1997) conclui gizando que, na forma pela qual Vilfredo Pareto define eficiência, nenhum dos indivíduos envolvidos pode ver a sua situação degradar-se, enquanto que na definição genérica de eficiência associada ao aumento do *gap* entre benefícios e custos pode existir transferência de riqueza entre agentes; em qualquer dos casos terá de existir sempre um acréscimo líquido de bem-estar para a sociedade (Cooper, et al. 2001b).

Finalmente, a eficiência técnica reporta-se a uma situação em que uma dada DMU obtém o máximo *output* possível com uma dada combinação de *inputs* empregues. Sendo certo que, independentemente dos objetivos que venham previamente ser definidos pela instituição na maximização de benefícios, o resultado muitas vezes é condicionado por um conjunto de fatores internos e externos.

Segundo a literatura, com base na definição avançada da eficiência e seus princípios, vale a pena citar o estudo desenvolvido por Norman & Stoker (1991) que chama a atenção para a ambiguidade existente na utilização dos termos “eficiência, eficácia e economia (3Es)”. Para esses autores, a eficiência prende-se com o uso adequado dos recursos disponíveis para a obtenção de resultados, no quadro dos fatores ambientais existentes. A eficácia corresponde à realização de objetivos pré-definidos (*Inputs* e *Outputs*) pelas *Decisions Making Units*. E, finalmente, a economia corresponde ao cumprimento das metas de custos pré-determinados (Norman & Stoker, 1991). Com base nessas definições dos eficiência, eficácia e economia (3Es), atrás apresentadas, os autores passam a combiná-las numa equação, conforme se segue:

- **Eficiência alcançada** = Eficácia x Economia x Eficiência planeada ou

$$\frac{\textit{Outcome anual}}{\textit{Inputs actuais}} = \frac{\textit{outcome actual}}{\textit{outcome planeado}} = \frac{\textit{inputs planeados}}{\textit{inputs actuais}} = \frac{\textit{outcome planeado}}{\textit{inputs planeados}}$$

em que “*Input*” constitui todos os recursos e fatores que contribuem ou não para a obtenção de “*outcomes* actuais”.

Norman & Stoker (1991) reiteram ainda que a eficiência alcançada é por vezes designada “*Value for Money*” (Relação Custos-Benefícios). Atendendo a equação atrás apresentada, Norman & Stoker (1991) apresentam a Tabela 2 e a Tabela 3 como exemplos hipotéticos dos pontos eficientes (ou ineficientes) de uma DMU.

Tabela 2: Produção

	Orçamento		Resultados	
	Custo	Produção	Custo	Produção
DMU A	50	180	60	200
DMU B	50	180	40	160
DMU C	50	180	50	180

Fonte: (Norman & Stoker, 1991, pp. 10-11)

Tabela 3: Níveis de *performance*

	Eficiência Planeada	Economia	Eficácia	Eficiência Alcançada
	Custo	Produção	Custo	Produção
DMU A	$\frac{180}{50} = 3.60$	$\frac{50}{60} = 0.80$	$\frac{200}{180} = 1.11$	$\frac{200}{60} = 3.33$
DMU B	$\frac{180}{50} = 3.60$	$\frac{50}{40} = 0.125$	$\frac{160}{180} = 0.89$	$\frac{160}{40} = 4.00$
DMU C	$\frac{180}{50} = 3.60$	$\frac{50}{50} = 1.00$	$\frac{180}{180} = 1.00$	$\frac{180}{50} = 3.60$

Fonte: (Norman & Stoker, 1991, pp. 10-11).

Segundo os autores, se considerarmos os valores de produção da Tabela 2, e calcularmos os fatores de desempenho conforme a Tabela 3, podem retirar-se inúmeras conclusões. Para Norman & Stoker (1991) considera-se a DMU A eficiente, já que esta foi a entidade que mais capital investiu, com mais automóveis produzidos, clientes atendidos, etc., mas à custa da economia – mais horas extras realizadas, trabalhadores contratados, etc.

Em resumo, comparando a eficiência alcançada e planeada das DMUs, os resultados da organização B são opostos aos da organização A. Por sua vez, a organização C corresponde de forma absoluta ao sonho de qualquer organização pública (ou privada) em termos da obtenção de eficiência.

Com base nesses simples exemplos hipotéticos atrás apresentados, de um input e output, segundo Norman & Stoker (1991), é fácil perceber que a administração pode fazer avaliações diferentes, dependendo do que se pretende analisar.

4.4. Estudos empíricos de avaliação de desempenho em governos locais

A literatura que estuda o desempenho dos níveis de organizações (ou departamentos), com base em métodos não paramétricos (por exemplo, *Data envelopment analysis* ou ainda *Free Disposal Hull*), em governos municipais não é abundante, e confronta-se ainda com a dificuldade de obtenção de dados das *Decisions Making Units*. O objetivo desta secção é apresentar alguns estudos empíricos realizados, no âmbito da avaliação de eficiência relativa do sector público municipal, identificando, para cada um, as amostras consideradas, as metodologias seguidas, bem como os indicadores de input e de output utilizados (Quadro 23).

No conjunto desses estudos foram utilizados métodos não-paramétricos e paramétricos. São exemplos os estudos desenvolvidos por Loikkanen & Susiluoto (2006). Estes autores deram ênfase à avaliação de eficiência relativa, utilizando para tal o DEA numa *cross section* de 259 municípios finlandeses. O indicador de input selecionado foi o total das despesas públicas municipais em prestação de serviços públicos, sendo os outputs medidos pelos benefícios sociais atribuídos, nomeadamente consultas médicas, odontológicas, creches, internações hospitalares, escolas periódicas ou bibliotecas.

De Borger & Kristiaan (1994) e (1996) realizaram dois estudos num espaço de dois anos intercalados. No primeiro estudo, de 1994, esses autores tinham como objetivo central a medição da eficiência técnica dos governos locais belgas utilizando a técnica (ou modelo) não paramétrico Free Disposal Hull (FDH). A base de dados do estudo consistiu em cerca de oito variáveis, dos quais três relativas a input (número de trabalhadores de linha, colaboradores de colarinho branco e espaço dos edifícios,) e 5 relativas a output (número de beneficiários, em termos de subsídio mínimo, da Segurança Social, superfície total das estradas, número de alunos matriculados nas escolas primárias, instalações recreativas, proxy para serviços prestados a não residentes. O total dos municípios analisados foi de 589.

No segundo caso, em 1996, esses autores, analisando ainda a eficiência relativa dos municípios belgas, utilizaram técnicas diversas, nomeadamente paramétricas e não-paramétricas no estudo que abrangeu 590 municípios. Dentre essas técnicas utilizadas no estudo apontam-se o método *DEA*, *Free Disposal Hull* (FDH) e métodos paramétricos. Como medida de input, foi selecionado o total das despesas correntes, enquanto os indicadores de output considerados foram a população, o peso relativo dos maiores de 65 anos, o número de

zonas de lazer e parques de superfície, o número de beneficiários do subsídio de desemprego e o número de alunos na escola primária.

Quadro 16: Estudos empíricos dos governos locais

Autor	Amostra	Metodologia	Indicadores	
			Inputs	Outputs
De Borger (1994)	589 Municípios belgas com (<i>cross-section</i>);	Método não-paramétrico (FDH)	Número de trabalhador de linha horizontal (ou operários) e colarinho branco, espaço de edifícios	Superfície de estradas, número de beneficiários de subsídios mínimos de subsistência (Segurança Social); número de alunos matriculados nas escolas primárias; superfícies públicas de instalações recreativas; <i>proxy</i> para serviços prestados a não residentes definidos como tempo (número de não residentes)
De Borger (1996)	590 Municípios belgas com (<i>cross-section</i>);	Método não-paramétrico (DEA e FDH); Paramétrica (Determinístico e Estocástico)	Total de despesas correntes	População total; ações da faixa etária com mais de 65 anos na população total, o número de beneficiários de subsídio de desemprego, número de alunos matriculados na escola primária, número de zonas de lazer e parque de superfície.
Athanasopoulos & Triantis (1998)	172 Municípios gregos com (<i>cross-section</i>);	Método não paramétrico (DEA e FDH); Paramétrico (Determinístico e Estocástico)	Total de despesas correntes	Número de famílias residentes; número médio da área residencial, de construção, industrial e de Turismo.
Balaguer Coll et al (2002)	257 Municípios espanhóis (<i>cross-section</i>)	Método não paramétrico (DEA)	Total das despesas	Número de postes de luz, população total; número de toneladas de resíduos recolhidos; total da área de superfície de infraestrutura, número total da área de superfície de registo de parques públicos; número de votos; "Qualidade" (variável de saída dicotômica).
Afonso & Fernandes (2005)	258 Municípios espanhóis (<i>cross-section</i>)	Método não paramétrico (DEA)	Total de gastos per capita	Total de indicador de desempenho municipal composta por sub-indicadores agrupados nas seguintes dimensões: administração geral, educação, serviços sociais, serviços culturais; recolha de lixo doméstico, proteção do meio ambiente.
Loikkanen & Susiluoto (2006)	259 Municípios finlandeses (<i>cross-section</i>)	Método não paramétrico (DEA)	Total das despesas	Total dias das crianças nos centros de saúde, número de dias de cuidados das crianças pelas famílias; número de visitas para tratamento de saúde básica; total de dias de cuidados de saúde dentais; número de dias das instituições de cuidados de deficientes; total de horas do ensino nas escolas; total de horas de ensino nas escolas secundárias; empréstimos nas bibliotecas municipais.
Worthington & Dollery (2000)	260 Municípios Australianos (<i>cross-section</i>)	Método não paramétrico (DEA e FDH); Paramétrica (Estocástico)	N.º de trabalhadores a tempo completo; despesas financeiras (exceto depreciação); outros gastos (materiais)	Total populacional; número de imóveis adquiridos para prestação dos seguintes serviços públicos: água canalizada, recolha de lixo doméstico; superfície de estradas rurais e urbanas (km).

Autor	Amostra	Metodologia	Indicadores	
Vanden et al (1993)	235 Municípios Belgas (<i>cross-section</i>)	Método não paramétrico (DEA e FDH)	Total de despesas correntes	Total população; ações da faixa etária com mais de 65 anos na população total, o número de beneficiários de subsistência da Segurança Social; número de estudantes na escola primária, total de superfície das estradas municipais; número de crimes a nível local.
Sousa and Ramos (1999)	701 municípios brasileiros de Minas Gerais e 402 de Baía (secção transversal)	Método não-paramétrico (FDH e a DEA).	Total despesas correntes	Total da população residente; total de habitações com água canalizada; Total habitação com recolha de resíduos sólidos; total população analfabeta, Total número de número de alunos matriculados em escolas primárias e secundárias locais.
Prieto and Zofio (2001)	209 municípios espanhóis de Castilla e León, com menos de 20.000 residentes (secção transversal).	Método não-paramétrico (DEA)	Despesas orçamentais (estimativa).	Água potável; recolha de lixo doméstico, área de superfície da estrada; pontos de iluminação pública, infraestruturas culturais e desportivas; parques.

Fonte: Elaboração própria, com base em estudos empíricos nos governos locais

Como se pode constatar no Quadro 16, a generalidade dos estudos utiliza, como indicador de input, variáveis relacionadas com despesas correntes; exceptua-se o estudo de De Borger (1994), já referido, e de certa forma o de Worthington & Dollery (2000), que inclui também o número de trabalhadores a tempo completo. A variabilidade é maior no que respeita aos indicadores de output, como seria aliás de esperar. Em todo o caso, procura-se medir até que ponto a governação é eficiente em termos de resultados medidos por indicadores de natureza demográfica, social e económica. A seleção dos indicadores indicia ainda o nível de desenvolvimento económico e social; Sousa e Ramos (1999), por exemplo, utilizam dados sobre o total de habitações com água potável e, com recolha de resíduos sólidos, o peso relativo da população analfabeta, bem como o número de alunos matriculados em escolas primárias e secundárias.

O trabalho de Afonso & Fernandes (2005) diferencia-se um pouco dos demais, na medida em que incorpora no indicador de desempenho municipal sub indicadores agrupados em diversas dimensões, desde a administração geral, á educação, serviços sociais, serviços culturais, recolha de lixo doméstico e proteção do meio ambiente. Um indicador de qualidade é proposto apenas no estudo de Balaguer Coli et. al. (2002) para uma cross-section de 257 municípios espanhóis. Ver também Forgarty e Mugerá (2003). Na generalidade dos casos, foi utilizada uma metodologia não paramétrica, fundamentalmente o DEA; apenas os estudos de Athanassopoulos e Triantis (1998), e de Worthington e Dollery (2000), respetivamente para

172 municípios gregos, e 260 municípios na Austrália seguiram também metodologias estocásticas.

4.5. Eficiência global, eficiência técnica e eficiência alocativa

A função de produção constitui o ponto de partida da análise, na medida em que expressa a relação entre a quantidade de factores produtivos utilizados na produção (inputs) e a quantidade máxima de um dado output que pode ser produzido, num determinado período de tempo. Neste contexto, pode ainda referir-se que o conceito de produtividade média de um dado input, como capital ou trabalho, remete para a quantidade de produto que pode ser obtido com uma dada unidade de input. Fala-se em produtividade marginal quando se pretende traduzir o acréscimo de produção associado à utilização adicional de um dado input. Do ponto de vista da estimação econométrica, a partir de dados sobre outputs produzidos e de inputs utilizados, a função de produção indica o nível médio de output que pode ser obtido com um dado nível de inputs (Schmidt, 1996, pp. 289-328).

Deve ainda ter-se em consideração a distinção entre o curto e o longo prazo; a curto prazo, assume-se que nem todos os factores produtivos podem ser alterados, devendo assim distinguir-se entre factores de produção fixos e variáveis. Já no longo prazo, todos os inputs produtivos devem ser considerados como variáveis. A função de produção não é estática; ao longo do tempo, vai-se modificando, acompanhando o progresso técnico.

Farrell (1957, pp. 253-290) abordou o problema da medição da eficiência produtiva. O seu trabalho esteve na base das principais abordagens ao desenvolvimento dos denominados modelos fronteiras que apresentamos no capítulo V, cuja estimação tem permitido a definição de eficiência económica ou medidas de eficiência (Figura 7: “The problem of measuring the productive efficiency of an industry is important to both the economic policy maker” (Farrell, 1957, p. 254)). A questão é que as medidas de eficiência atrás referidas assumem que se conhece a função de produção eficiente de uma dada organização, o que é, no mínimo, de grande complexidade.

A questão tinha já sido abordada por Koopmans (1951, pp. 37-97) e Debreu (1951, pp. 273-292), que definiram aliás eficiência técnica de forma diferente. Para Koopmans (1951), pode dizer-se que uma empresa é eficiente se, para produzir uma quantidade mais elevada de

um dado output, for necessário reduzir a produção de pelo menos um outro output, ou o acréscimo na utilização de pelo menos um input, e se a redução num dado input exige que se utilize uma quantidade adicional de, pelo menos, outro input ou a redução na produção de pelo menos um output. Note-se que para Koopmans (1951), os preços de eficiência são os preços associados com a alocação eficiente de recursos (inputs), de forma a satisfazer a procura previamente definida por bens finais (outputs); na verdade, Koopmans, tal como anteriormente Pareto (1906), posicionou a sua análise em termos macroeconómicos, ou seja face à economia como um todo.

Farrell (1957) alargou os conceitos de eficiência alocativa e de escala, utilizados ao tempo na literatura económica, distinguindo-os de eficiência técnica, estendendo a análise de Pareto e Koopmans sobre recursos e bens finais, a todos os inputs e outputs no processo produtivo microeconómico, o que lhe permitiu passar para a determinação empírica da eficiência relativa de diferentes *Decisions Making Units*. Para Norman & Stoker (1991), nesse domínio. Farrell foi inquestionavelmente a âncora no estudo da medição da eficiência económica, tendo proposto uma medida empírica para a eficiência com base na função distância. Farrell (1957) demonstrou que a Eficiência Global se pode decompor em eficiência alocativa e eficiência técnica, conforme apresentado na Figura 7, que assume que o output é produzido por dois fatores produtivos I_1 e I_2 , conforme a isoquanta CC.

O grande contributo de Debreu (1951) e Farrell (1957) foi no sentido da medição da eficiência técnica, definida como sendo a maior redução equiproporcional em todos os inputs subtraído da unidade. Conforme tem sido sublinhado por inúmeros autores, numa literatura muito abundante, de acordo com a abordagem de Koopmans (1951), uma empresa é ineficiente do ponto de vista técnico se produzindo o mesmo output, o pode fazer reduzindo o input de pelo menos um fator produtivo, enquanto para Debreu (1951) e Farrell (1957) a redução tem de se verificar de forma proporcional em todos os fatores produtivos utilizados. Ou seja, uma empresa pode ser considerada tecnicamente ineficiente para Koopmans, e eficiente para Farrell.

Na Figura 7 a linha políticas públicas (PP) representa a linha de isocustos; para um dado rácio de preços dos inputs utilizados na produção de políticas públicas (PP), será ótimo para a empresa produzir no ponto de tangência Q'. Considere-se agora o ponto X, um vetor de inputs utilizados pela empresa para produzir uma unidade de output. Farrell (1957) propôs medir a eficiência relativa nesse ponto com base na função distância. Nestes termos, a

distância QX mede a ineficiência técnica, ou seja a proporção em que os inputs podem ser proporcionalmente diminuídos continuando a obter a mesma quantidade Q. Em termos percentuais, vem $\frac{QX}{OQ}$ que é exactamente a percentagem pela qual os inputs utilizados devem diminuir para que a produção seja eficiente do ponto de vista técnico.

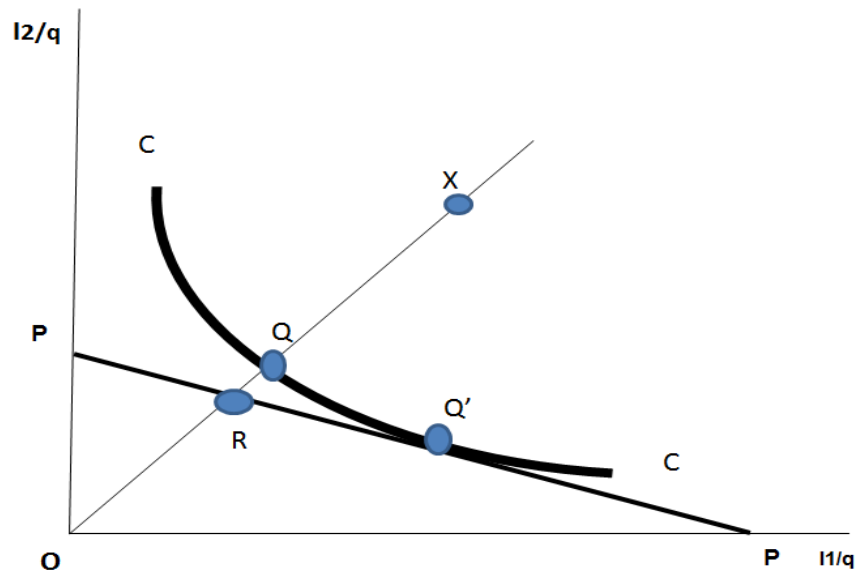


Figura 7: Medidas de eficiência técnica

Deste modo, a Eficiência Global das DMUs X é medida pelo inverso da distância, ou seja $\frac{OQ}{OX}$ (Farrell, 1957; Norman & Stoker, 1991); toma um valor entre zero e um, que indica uma empresa que é tecnicamente eficiente.

A medição da eficiência pode ainda ser feita em termos de custos. Neste caso, e recorrendo ao isocusto PP, virá que a Eficiência Alocativa (A) é mensurada como a distância geométrica a partir do plano de minimização de custos. Ambas são dadas por:

- $T = \frac{OQ'}{OQ}$ and $A = \frac{OR}{OQ}$;

onde T simboliza Eficiência Técnica; e A simboliza a Eficiência Alocativa. Note-se que a distância RQ mede a diminuição nos custos de produção que seria obtida se a empresa produzisse no ponto Q' , que é eficiente quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista alocativo; o ponto Q corresponde a eficiência técnica, mas ineficiência alocativa.

Segundo Norman e Stoker (1991), com base nas equações atrás referidas, constata-se que a Eficiência Global (E) pode ser calculada a partir de A e T, conforme se segue:

$$E = \frac{OR}{OX} = \frac{OQ}{OX} \times \frac{OR}{OQ} = A \times T$$

A eficiência técnica é condição necessária, mas não suficiente, para a eficiência alocativa, enquanto a eficiência alocativa implica eficiência técnica.

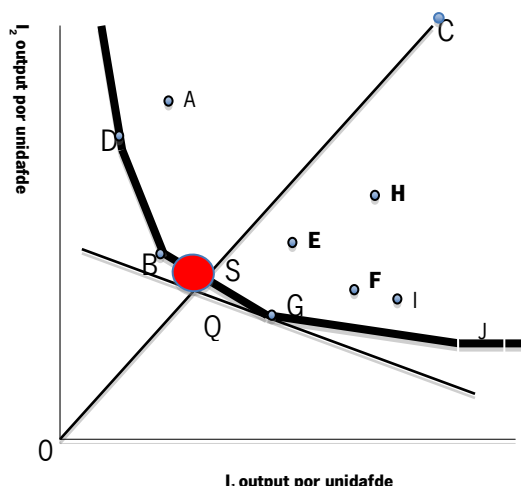
De acordo com autor, para a mensuração da eficiência, existem duas metodologias empíricas. A abordagem econométrica, mais utilizada por economistas, é paramétrica estocástica ou determinista. Neste caso, a forma da função de produção ou é pressuposta como conhecida, ou é estatisticamente estimada (Norman & Stoker, 1991).

A estimação das funções de produção, no entanto, exige algumas hipóteses prévias. As empresas são consideradas como produzindo de forma tecnicamente eficiente, pelo que uma dada empresa ou organização representativa define a fronteira, sendo que se podem verificar variações aleatórias na fronteira, associadas com fatores produtivos não utilizados ou com erros de medição. Por outro lado, assume-se que qualquer empresa na fronteira da função de produção indica “melhores práticas”, ou seja, informa sobre o output potencial máximo obtido com um dado conjunto de inputs, medidos ao longo de uma reta a partir da origem (vd. Figura 7). Todas as empresas que não se situam na fronteira, mas estão no seu interior, são consideradas ineficientes. A abordagem matemática ou não-paramétrica é determinística e não exige pressupostos quanto à função produção. Pelo contrário, um dos seus objetivos é construir fronteiras de produção a partir de inputs e outputs observados.

De acordo com Norman & Stoker (1991), a Figura 8 apresenta observações para um determinado número de DMUs análogas, A – J, cujo eixo representa o número de inputs consumidos por cada unidade de output produzido. A fronteira de eficiência é designada pela linha que interliga D - B, B - G e G - J; pressupõe-se que a fronteira é paralela aos eixos D e J.

A eficiência do ponto C é calculada de forma semelhante à abordagem demonstrada na Figura 7 conforme se segue:

- Eficiência Global (**E**) = $\frac{OQ}{OC}$;
- Eficiência Técnica (**T**) = $\frac{OS}{OC}$;
- Eficiência de Afetação (**A**) = $\frac{OQ}{OS}$



Fonte: (Norman & Stoker, 1991, p. 13).

Figura 8: A fronteira de eficiência

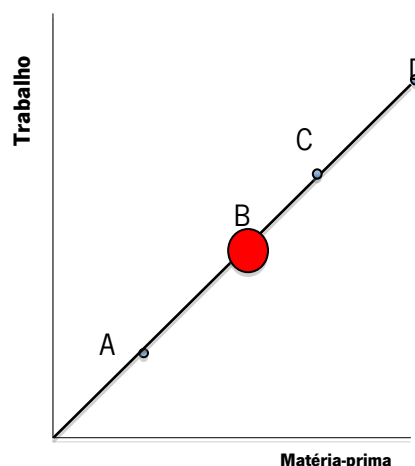


Figura 9: Eficiências comparativas

Para os autores, as equações atrás apresentadas constituem a base para o desenvolvimento da equação de fronteira, para estimar a Eficiência Técnica.

Na sequência da explicação da função de produção, os autores passam a exemplificar um conjunto de *Decision Making Units* (DMUs) que apenas geram uma unidade de produção. Cada uma dessas unidades de decisão utiliza uma quantidade diferente de fatores de produção (por exemplo, trabalho e matérias-primas) em proporções fixas.

Já nos parágrafos precedentes aludimos apresentando exemplo hipotético de Norman & Stoker (1991) representado pela Figura 9, onde os autores explicam que, a partir desse exemplo, pode concluir-se que, a organização A é a mais eficiente em comparação com as restantes DMUs ilustradas na mesma figura. Por conseguinte, pode atribuir-se à organização A a classificação (*score*) de referência da eficiência e, a partir daqui, calcular pontuação/*score* relativos a essa eficiência da organização A os pontos B, C, e D.

Segundo os autores, se atribuirmos a pontuação 1 à organização A, podemos afirmar que A é mais eficiente do que B, C, e D. Segundo autores, na sequência dessa hipótese passamos ter então que:

$$1 = \frac{OA}{OA} > \frac{OA}{OB} > \frac{OA}{OC} > \frac{OA}{OD};$$

em que os rácios de B, C, D determinam os seus pontos de eficiência relativa (Norman & Stoker, 1991).

Os autores consideram que esses cálculos apresentados atrás são análogos ao sistema único de “Leontief”, quanto à utilização de *inputs* e *outputs* (idem). Conforme referimos nos parágrafos atrás, observando a

Figura 7 Norman & Stoker (1991, p. 11) consideram igualmente, Farrell (1957), o pioneiro no desenvolvimento do modelo simples de avaliação de eficiência. Farrell (1957), nesse modelo simples, considerou que dois *inputs* (ou fatores de produção) produzem um único *output*, sob a condição de reduzirem *inputs*, conforme a

Figura 7 ou Figura 8 demonstrou geometricamente a definição dos conceitos de *eficiência técnica* e *eficiência alocativa*.

Assim, com base na Figura 9 consideram apenas a entidade G como a única DMU tecnicamente eficiente, bem assim como no preço, enquanto as restantes organizações D, B, J não são tecnicamente eficientes em termos do preço.

Resumindo, enquanto que na definição de Pareto-Koopmans, a eficiência a 100% só é obtida numa dada DMU se e só se nenhum dos seus *inputs* ou *outputs* puder ser melhorado, sem piorar alguns dos outros *inputs* ou *outputs*, o que coloca óbvios problemas uma vez que não se conhecem os níveis teóricos de eficiência, no sentido que Farrell (1957) lhe dá, a eficiência é relativa.

Isto é, uma DMU será eficiente, com base na informação estatística disponível, se e só se o desempenho das outras *Decision Making Units* não demonstrar que seria possível melhorar a utilização dos inputs ou a produção dos outputs sem piorar a posição de alguns dos restantes inputs ou outputs. É a este tipo de eficiência que a literatura chama eficiência técnica, e que pode ser medida sem necessidade de recorrer a preços ou à especificação teórica da relação funcional correta entre inputs e outputs.

4.6. Modelos de avaliação de eficiência

A Análise por Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis*, DEA) foi introduzida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), na linha do trabalho desenvolvido por Farrell (1957) e com base na tese de doutoramento apresentada por Rhodes na Universidade Carnegie Mellon. A tese em causa teve como objectivo a avaliação de programas educacionais de larga escala, apoiados pelo governo federal e orientados para estudantes de classes sociais desfavorecidas; o estudo acabou por se centrar, em particular, no programa Follow Through, que procurava

aplicar os princípios do design estatístico experimental a uma amostra de escolas públicas em todo o país. Alguns dos outputs, bem como dos inputs, reportavam a questões mais de natureza psicológica, ou de difícil medição ou controlo, como por exemplo a estima própria ou o tempo gasto pela mãe a ler aos filhos Cooper (2004, p. 6), nessa medida, a abordagem de Farrell (1957) á medição da eficiência revelou-se atrativa, na medida em que não exigia qualquer informação sobre preços, embora se limitasse a casos de um único input e um único output (Cooper, et al., 2004).

Charnes, Cooper e Rhodes vieram então a desenvolver uma metodologia baseada em pares duais de programação linear, passível de extensão a casos de múltiplos outputs e múltiplos inputs, expressos em termos de razão (*fractional programming*), que gerou uma vasta literatura sobre análise e avaliação de eficiência, de forma alguma esgotada e onde se insere o presente trabalho de investigação.

4.6.1. Métodos não-paramétricos e paramétricos

Conforme referido, o trabalho pioneiro de Farrell (1957, pp. 253-290) veio a permitir estimar fronteiras de funções de produção; nas últimas décadas, têm-se desenvolvido extensas pesquisas em torno do desenvolvimento de métodos sofisticados de avaliação de eficiência das DMUs, basicamente utilizando metodologias paramétricas e não paramétricas. Os métodos paramétricos estimam os parâmetros da distribuição assumida para os dados, em geral a distribuição normal. Tal como foram concebidos, aplicam-se a medidas da variável dependente formulada em termos de escala de intervalos contínuos. A abordagem paramétrica pode ser subdividida em modelos estocáticos e modelos deterministas; os primeiros foram originalmente propostos por Aigner, Lovell e Schmidt (1977, pp. 21-37); e Meeusen e Van der Broeck (1977, pp. 435-44) para a estimação de fronteiras estocásticas de produção. Este modelo, de forma genérica, envolve duas componentes aleatórias, uma das quais associadas com o erro, aleatório, e a outra com a presença de ineficiência técnica. Os parâmetros são normalmente estimados por recurso ao método de máxima verosimilhança. Esta metodologia permite distinguir a eficiência técnica da aleatoriedade, mas na verdade exige a definição prévia da forma funcional específica quer para a tecnologia, quer para o erro.

Os modelos deterministas permitem identificar a distância entre a produção observada e a produção máxima definida pela fronteira. Entre esses modelos têm-se destacado as técnicas DEA e *Free Disposal Hull* (FDH).

Os métodos não paramétricos não exigem a especificação prévia da forma funcional e dado que são mais flexíveis, permitem formulações alternativas. Segundo (Thanassoulis, 2004), a DEA tornou-se uma das abordagens aceitas entre acadêmicos, para avaliação relativa das DMUs, bem assim como a literatura da investigação operacional das décadas de 80 (1984) até a data (Cooper, et al., 2000, 2001; Thanassoulis, 2001).

Para Cooper et al. (2007), a DEA é uma técnica baseada em Programação Linear, com o objetivo de medir a *performance* das DMUs, em comparação com outras unidades análogas, utilizando múltiplos *inputs* e *outputs*. Conforme referido, foi desenvolvida por forma a permitir a análise da eficiência no sector público, onde a informação sobre preços é mais difícil de obter, remetendo portanto para dados sobre quantidades. Esta metodologia baseia-se na utilização de dados empíricos, observados na amostra, sobre *inputs* e *outputs* para estimar uma fronteira de produção que consiste na combinação de atividades de uma ou mais unidades de produção extremas (Norman e Stoke, 1991) que são unidades tecnicamente eficientes e que formam uma envoltória linear para as diversas unidades produtivas consideradas na amostra. A função fronteira, que é no fundo a função de produção estimada, é assumida como eficiente; a eficiência de uma dada unidade produtiva é então avaliada por comparação à fronteira.

No entanto, tem sido referido que a definição da fronteira pode ser sensível a erros ou inconsistências nos dados escolhidos, o que requer um cuidado redobrado. Nesse caso, os autores consideram que a forma de contornar esses erros, tendo como base as observações, “*is to fit a constrained frontier around the data according to some functional form, such as Cobb Douglas, with errors constrained to one sign*” (Norman & Stoker, 1991, pp. 14-15).

A definição de restrição é também importante para se poder definir a forma funcional do processo que gera outputs a partir dos recursos e fatores ambientais que servem como inputs. Igualmente, outra consideração de maior relevância apontada pela literatura consiste na necessidade de levar em conta vários inputs e múltiplos outputs.

Porém, nesta questão Golany & Roll (1989) alertam para que o número de DMU deve ser, no mínimo o dobro do número de inputs e outputs. Em contrapartida, um grande número de DMUs pode diminuir a homogeneidade, e aumentar a possibilidade de alguns resultados serem afetados por fatores exógenos, não desejáveis.

Esta tese é igualmente defendida por Cooper et al. (2007, p. 116), ao afirmar que, em termos gerais, se o número de DMUs (n) for menor do que o número combinado de fatores

de inputs e outputs ($m \times s$), então uma grande parte de DMUs será identificada como eficiente e a discriminação entre eficiência de DMUs passa a ser questionável devido a um número insuficiente de graus de liberdade.

Na sequência da pesquisa supramencionada, Charnes, Cooper e Rhodes (1985) afirmaram que se obtém 100% de eficiência por uma unidade, quando:

- A. nenhum dos seus outputs pode ser aumentado, sem (i) se aumentar um ou mais dos seus inputs, ou (ii) diminuir-se alguns dos seus outputs.
- B. nenhum dos seus outputs pode ser diminuído, sem (i) se diminuir um ou mais dos seus inputs, ou (ii) aumentar-se alguns dos seus outros inputs (*idem*).

Segundo Lins et al (2000), a definição acima apresentada está elencada no conceito de Pareto. Se não temos forma de estabelecer um modelo “verdadeiro” ou teórico de eficiência, que seja uma norma absoluta, temos de adaptar a definição, para que se refira aos níveis de eficiência relativa face aos resultados alcançados em outros lugares conhecidos, em circunstâncias semelhantes. Mais uma vez, Charnes e Cooperman (1985), citados por Norman & Stoker (1991), afirmam que a eficiência relativa organizacional pode ser alcançada por qualquer unidade, apenas quando a comparação com outras DMUs semelhantes não forneça evidências de ineficiências na utilização de qualquer *input* ou *output*.

Para Lins et al. (2000), o artigo publicado por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) dá início ao termo genérico de DMU, para descrever o conjunto de organizações, departamentos, células administrativas que utilizam inputs ou outputs comuns, os quais foram constituídos variáveis para avaliação de eficiência organizacionais (Lins, et al., 2000; Cooper, et al., 2007).

Esses autores acentuam ainda que dado ênfase colocado na tomada de decisão de organizações públicas, Charnes, Cooper e Rhodes concentraram-se na análise de problemas multidimensionais (com ênfase nos outputs), e minimizaram fatores de ponderação económica, tais como preços de mercado.

A partir desses trabalhos, a expressão DEA tem vindo a ser utilizado na investigação operacional com o fito descrever abordagem de avaliação da eficiência organizacional.

O termo DEA é usado no sentido comumente aceite de avaliação não-paramétrica. As fórmulas matemáticas que deram origem a técnica DEA são apresentadas na secção sobre modelo até então conhecido na literatura bem como no capítulo de análise de resultados deste estudo.

A unidade de eficiência de DMU é definida pela sua posição em relação à fronteira da DMU, matematicamente estabelecida pela relação entre a soma ponderada dos outputs e a soma ponderada dos inputs.

Porém, para citar novamente Norman & Stoker (1991), o trabalho de Charnes, Cooper and Rhodes (1978) não foi universalmente aceite pelos economistas que, em geral, continuaram a desenvolver métodos paramétricos pese embora, esse assunto não seja possível apresentar neste estudo e certo de que outros estudos já o desenvolveram.

Grosskopf (1986), citado por Norman & Stoker (1991), refere que esses desenvolvimentos têm levado muitos economistas a acreditar que a abordagem “não-paramétrica é absoluta”, em grande parte, por causa das restrições em termos da tecnologia, nos primeiros estudos que empregaram essa abordagem. Assim, a abordagem não-paramétrica é muito mais flexível para a avaliação relativa das decision Making Units (DMUs).

4.6.1.1. Análise por envoltória de dados (*DEA*)

A mensuração não paramétrica da eficiência técnica pode ser abordada recorrendo à programação linear, uma ferramenta computacional que utiliza modelos matemáticos e que permite a otimização de problemas em que há diversas opções de escolha, sujeitas a algum tipo de restrições ou regulamentação (Gujarati, 2000).

A programação linear pode ser aplicada em organizações que procuram a minimização de custos ou aumento dos lucros (ou benefícios sociais), porque fornecem instrumentos quantitativos ao processo de tomada de decisões, sendo apoiada pela Economia, Matemática e Informática. Permite assim analisar, de forma comparativa, unidades produtivas ou organizações diferentes, avaliando a eficiência relativa das unidades de tomada de decisão (DMUs). A partir de dados observados – combinações de *inputs* e *outputs* – é possível estabelecer como medida de eficiência a distância de um ponto à sua projeção na função fronteira, utilizada como referência para comparar a eficiência relativa de várias DMUs.

A fronteira estimada consiste na combinação de atividades de DMUs tecnicamente eficientes em relação a outras observadas, formando uma envoltória linear para as unidades de tomada de decisão observadas na amostra.

Lins et al (2000), é da opinião de que a partir do trabalho seminal de Farrel (1957), “*The Measurment of Produtive Efficiency*”, *DEA* passou a ser visto como uma abordagem da

Progreção Linear (PL) que generaliza as medidas de Farrell (1957) e procura medir a eficiência produtiva das DMUs com múltiplos *outputs* e múltiplos *inputs* conforme referido nas secções precedentes.

Portanto, o DEA é um instrumento aplicado com o fito de fornecer a identificação das melhores práticas na utilização de recursos utilizados nas organizações para a produção de *outcomes/ outputs* (Farrell 1957; AECA 1997; Kiriavoine e Loskkanen 1993 e 1998; Worthington e Dollery 2000; Borger e Kerstens 1995; Afonso e Fernandes 2005; Afonso Schuknecht e Tanzi 2006; Loikkanen e Susilouto 2006; Balaguer-coll Prior e Tortosa-Ausina 2006). Tem a vantagem de não requerer, à priori, uma função de produção explícita, localizar a fronteira eficiente dentro de uma amostra de DMUs analisadas, examinar a possibilidade de diferentes combinações de inputs e outputs, igualmente eficientes, bem como determinar subgrupos de unidades produtivas eficientes.

Por outro lado, não requer dados sobre preços, bastando para construir a fronteira de produção empírica os dados sobre quantidades, e por não ser paramétrica, é menos sensível a erros de especificação.

Para Charnes et al. (1985), bem assim como Lins et al. (2000), historicamente a técnica DEA teve início em Edwardo Rhodes (1978). O objetivo dessa tese esteve na base do desenvolvimento de um método para comparar a eficiência relativa do sector público (de escolas públicas) dos EUA (DMUs) tendo em conta outputs como: scores aritméticos; melhoria de autoestima medida em testes psicológicos; habilidade psicomotora; e inputs como: número de professores-hora; tempo gasto pela mãe em leituras com o filho (Lins, et al., 2000).

Como temos vindo a referir ao longo deste capítulo, vale a pena reafirmar que Farrell (1957), foi quem disseminou o trabalho de Koopmans e Debreu (1951) de forma a incluir uma componente capaz de refletir a habilidade dos produtores em selecionar o vetor input-output eficiente considerando os respetivos preços. Esta componente foi denominada por eficiência alocativa. Para Lins et al., (2000) existe dificuldade na medição desses preços de forma bem feita. Segundo os autores foi um dos motivos que levou os trabalhos em DEA a enfatizarem a medida de eficiência técnica.

Em resumo, os modelos de programação matemáticos permitem construir a fronteira para uma dada tecnologia a partir do conjunto de observações e calcular a distância da fronteira a cada uma das observações individuais das DMUs.

Para Lins et al. (2000), entretanto, foi com o empenho de Charnes e Cooper que os modelos DEA ganharam maior penetração no campo científico, a partir do modelo original Charnes, Cooper e Rhodes (CCR). Podem-se destacar as seguintes características do Método DEA: difere dos métodos baseados em avaliação puramente econômica, que necessitam converter todos os *inputs* e *outputs* em unidades monetárias; os índices de eficiência são baseados em dados reais (e não em fórmulas teóricas); generaliza o método de Farrel (1957), construindo um único *output* virtual e um único *input* virtual; é uma alternativa e um complemento aos métodos da análise da tendência central e análise custo benefício considera a possibilidade de que os “outliers” não representem apenas desvios em relação ao comportamento “médio”, mas possíveis *benchmarks* a serem estudados pelas demais DMUs. Ao contrário das abordagens paramétricas tradicionais, o DEA otimiza cada observação individual com o objetivo de determinar uma fronteira linear por partes (“*piece-wise linear*”) que compreende o conjunto de DMUs Pareto-Eficiente. Em termos econômicos isto significa que o que se obtém com este método é a fronteira de produção que revela as melhores práticas (função envelope).

Importantes contribuições do *Data envelopment analysis* (DEA) surgiram, no sentido de o capacitar para lidar com situações reais, como a existência de variáveis exógenas e variáveis categóricas e a necessidade de incorporação do conhecimento dos especialistas e dos usuários. Também, devido à interação com outras disciplinas, como economia ou a estatística, têm surgido métodos que incluem DEA ou baseados em DEA para determinar eficiência (Lins, et al., 2000).

Em suma, concluem os autores afirmando que embora o método DEA seja relativamente recente, tem tido um rápido desenvolvimento. Assim, atualmente conta com uma ampla base teórica e variedade de aplicação práticas como por exemplo, em economia (Lovell 1995), educação (Moita 1995); Kao 1994, etc.); Ciência Política (eleições) (green et. al 1996); Administração ((De Borger, et al., 1994; De Borger & Kristiaan, 1996; Balaguer Coll, et al., 2002; Worthington & Dollery, 2000; Loikkanen & Susiluoto , 2006)), Woodbury and Dollery, 2001; Worthington e Dollery, 2001; Worthington and Dollery, 2002).

4.6.2. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes/Rendimentos Constantes à Escala

O modelo de Charnes, Cooper and Rhodes (1978), conhecido por CRS, surge na sequência do já referido trabalho de Farrell (1957), no qual os seus autores propuseram um modelo com orientação input (CRS-I) e output (CRS-O) que permite avaliar a eficiência total, identificar as DMUs que são eficientes e as que podem ser consideradas ineficientes, e determinar a que distância estas últimas estão da fronteira de eficiência. Basicamente, o modelo proposto por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) generaliza a medida de eficiência proposta por Farrell (1957) para um contexto de múltiplos inputs e múltiplos outputs. A eficiência técnica é calculada, para uma dada DMU, como sendo o rácio entre o output virtual e o input virtual:

$$\text{Eficiência técnica} = \frac{\sum \text{outputs ponderados}}{\sum \text{inputs ponderados}}$$

Para uma dada DMU, este rácio permite medir a eficiência, que é função assim dos multiplicadores (pesos, ou coeficientes de ponderação ou, por outras palavras, a importância relativa de cada variável). As ponderações podem ser escolhidas para cada DMU por forma a obter melhores resultados.

Nos termos da linguagem da programação linear, a maximização deste rácio constitui a função objetivo que se procura estimar para uma dada DMU:

$$\max_{v, u} \theta = \frac{\sum u_s y_{s_0}}{\sum v_m x_{m_0}}$$

onde os x e os y são os valores observados para os *outputs* e os *inputs*, e as variáveis a estimar são os u_s e os v_m .

Segundo Cooper et al. (2007, p. 23), esse modelo foi elaborado como qualquer outro problema que utiliza Programação Linear; o DEA atribui um grau de eficiência igual a 1 quando a análise de uma dada DMU, face a outras unidades produtivas relevantes, não fornece qualquer evidência de ineficiência, quer na utilização de qualquer fator produtivo, que no que se prende com o *output* produzido. O *Data envelopment analysis* (DEA) atribui um peso menor que a unidade a DMUs ineficientes; por exemplo, neste caso, a combinação linear de outras unidades produtivas ou organizacionais na amostra em análise podem produzir o

mesmo vetor de *outputs* utilizando um menor vetor de *inputs*. O peso reflete a distância radial da fronteira de produção estimada ao DMU que está a ser avaliado.

Seja x_i o vetor de múltiplos inputs i da DMU i , e y_i o vetor correspondente de outputs. Nas equações (I) a (IV) que se seguem, seja ainda x_{i_0} o vetor dos inputs da DMU para a qual se está a estimar a eficiência, e y_{i_0} o vetor dos seus outputs. A medida da eficiência é dada pela programação linear definida nos seguintes termos:

$$(LP_0) \quad \max_{v, u} \theta = \frac{u_1 y_{1_0} + u_2 y_{2_0} + \dots + u_s y_{s_0}}{v_1 x_{1_0} + v_2 x_{2_0} + \dots + v_m x_{m_0}} \quad (I)$$

$$\text{Sujeito a} \quad \frac{u_1 y_{1j} + \dots + u_s y_{sj}}{v_1 x_{1j} + \dots + v_m x_{mj}} \leq 1 \quad (j = 1, \dots, n) \quad (II)$$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0 \quad (III)$$

$$u_1, u_2, \dots, u_s \geq 0 \quad (IV)$$

Os parâmetros utilizados no modelo são: θ é o nível de eficiência da DMU 0; n é o número de DMUs em análise; u e v são os vetores dos multiplicadores, respetivamente, de x e y , ou seja u_i e v_j são as ponderações para um dado *output* i e para um dado *input* j .

Para cada DMU₀ o modelo determina o conjunto ótimo de pesos v_{i_0} para os *inputs* e u_{i_0} para os *outputs* que maximizam o nível de eficiência θ . O peso (u^* , v^*), obtido como solução ótima do problema de programação linear, resulta num conjunto de pesos ótimos para a DMU₀.

Os multiplicadores (u_r) e (v_i) são tratados como variáveis do problema, tal como θ :

$$(LP_0) \quad \max_{v, u} \quad u y_0 \quad (V)$$

$$\text{Sujeito a} \quad v x_0 = 1 \quad (VI)$$

$$- v X + u Y \leq 0 \quad (VII)$$

$$v \geq 0, u \geq 0. \quad (VIII)$$

(Idem)

Aqueles autores sustentam ainda que, as equações (V)-(VIII) acima apresentadas substituem a equação fracionariada Programação Linear (LP_0) apresentado pelas equações (IX)-(XIII) abaixo, o que não é expresso no vetor de análise da matriz (Cooper, et al., 2007, p. 43).

$$(LP_0) \quad \max_{\mu, v} \quad \theta = \mu_1 y_{1_0} + \dots + \mu_s y_{s_0} \quad (IX)$$

$$\text{Sujeito a} \quad v_1 x_{1_0} + \dots + v_m x_{m_0} = 1 \quad (\text{X})$$

$$\mu_1 y_{1_j} + \dots + \mu_s y_{s_j} \leq v_1 x_{1_j} + \dots + v_m x_{m_j} \quad (\text{XI})$$

$$(j = 1), \dots, n$$

$$v_1, v_2, \dots, v_m \geq 0 \quad (\text{XII})$$

$$\mu_1, \mu_2, \dots, \mu_s \geq 0 \quad (\text{XIII})$$

(Idem)

4.6.2.1. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes orientado para *Input*

Charnes–Cooper–Rhodes (1981) definem eficiência por referência a duas orientações alternativas: orientação para *inputs* e orientação para *output*. No caso da orientação para *inputs* considera-se que a DMU em análise não é eficiente se for possível diminuir a quantidade utilizada de qualquer *input*, sem aumentar qualquer outro ou diminuir a produção. Neste caso, a mensuração consiste na contração do vetor dos *inputs* até à fronteira inferior.

Os conceitos de dualidade são fundamentais nos modelos DEA; cada problema de programação linear – o problema primal – pode ser transformado num problema dual, que basicamente fornece um limite superior para o valor ótimo do primal. Em termos económicos, traduz a ideia da correspondência entre a maximização do *output*, sujeito à restrição dos custos, e a minimização dos custos, sujeito à restrição do *output* a ser produzido. O dual do dual de um programa linear é o programa linear primal original; por outro lado, cada solução possível para um dado programa linear coloca um limite ao valor ótimo da função objetivo do seu dual.

Segundo os autores, o problema dual de (LP_0) é expresso por uma variável real (θ) e um vector que não é negativo $\lambda = (\lambda_{n1}, \dots, \lambda_n)^T$ de variáveis que se seguem:

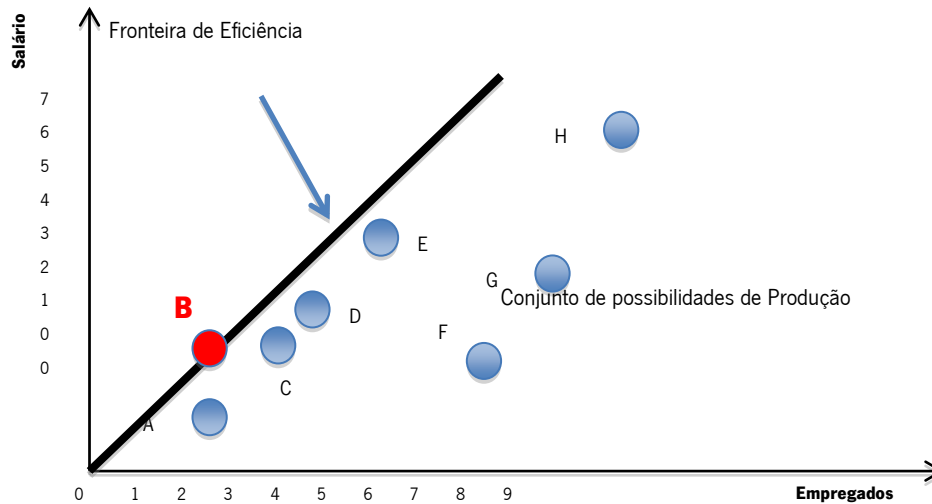
$$(\mathbf{DLP}_0) \quad \min_{\theta, \lambda} \quad \theta \quad (\text{XIV})$$

$$\text{Sujeito a} \quad \theta x_0 - X\lambda \geq 0 \quad (\text{XV})$$

$$Y\lambda \geq y_0 \quad (\text{XVI})$$

$$\lambda \geq 0. \quad (\text{XVII})$$

A ligação entre o primal (LP_0) e os duais (DLP_0) restrições e variáveis são apresentadas na Figura 10 conforme Cooper et al (2007).



Fonte: (Cooper, et al., 2007, p. 43)

Figura 10: Conjunto de possibilidades de produção

Para Cooper et al., (2007), a segunda equação dual (DLP_0) tem uma solução viável, onde $\theta = 1$, $\lambda_0 = 1$, $\lambda_j = 0$ ($j \neq 0$).

Assim, o (θ) ótimo, é indicado por (θ^*), que não é superior a 1. Por outro lado, devido à diferença de zero, presumível para os dados, a restrição da equação (XVI) impõe que (λ) seja diferente de zero porque $y_0 \geq 0$ e $y_0 \neq 0$. Assim, a partir de equação (XV), θ deve ser maior que zero. Colocando todas as equações juntas, temos $0 < \theta^* \leq 1$. Agora vamos observar a relação entre o conjunto de possibilidades de produção (P) e (DLP_0).

As restrições da (DLP_0) requerem a função (θ_{x_0}, y_0) pertencer o ponto (P), enquanto que o objetivo visa o mínimo (θ), que reduz o vector de *input* (x_0) radialmente para (θx_0) , permanecer no ponto (P).

Segundo ainda os autores acima citados, a equação (DLP_0) significa que estamos a procura de uma função no ponto (P), que garante, no mínimo, o nível de *output* (y_0) da (DUM_0) em que todos os componentes ao mesmo tempo reduzir o vector de *input* x_0 proporcionalmente para um valor tão pequeno quanto possível.

De acordo com esses pressupostos já referidos pode-se dizer que $(X\lambda, Y\lambda)$ supera (θ_{x_0}, y_0) quando $\theta^* < 1$.

4.6.2.2. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes orientado para *Output*

Existe outro tipo de modelo, que procura maximizar os resultados ao utilizar não mais do que a quantidade observada de qualquer *input*. Esse modelo é definido como sendo o modelo orientado para *output* (CCR-O). Neste caso, considera-se a DMU como não eficiente se for possível aumentar a produção de qualquer *output* sem aumentar a quantidade utilizada de um dado *input* ou diminuir qualquer outro *input*.

Segundo Cooper et al. (2007, p. 58) é formulado conforme se segue:

$$\begin{array}{llll}
 \mathbf{(DLP_0)} & \max & n & \text{(XVIII)} \\
 & n, \mu & & \\
 \text{Sujeito a} & & x_0 - X\mu \geq 0 & \text{(XIX)} \\
 & & ny_0 - Y\mu \leq 0 & \text{(XX)} \\
 & & \mu \geq 0. & \text{(XXI)}
 \end{array}$$

Para os autores, uma solução ótima da (DLP_0) pode ser derivada directamente a partir de qualquer solução ótima de *input* com orientação ao modelo CCR (CRS) conforme as equações (XIV)–(XVII) como se segue:

$$\lambda = \frac{\mu}{n}, \quad \theta = \frac{1}{n}. \quad \text{(XXII)}$$

Depois $(DLPO_0)$ torna-se

$$\begin{array}{ll}
 \mathbf{(DLP_0)} & \min_{\theta, \lambda} \theta \\
 \text{Sujeito a} & \theta x_0 - X\lambda \geq 0 \\
 & y_0 - Y\lambda \leq 0 \\
 & \lambda \geq 0,
 \end{array}$$

Assim, uma solução ótima para o modelo orientado para output refere-se ao modelo de orientação para os input através de:

$$n^* = \frac{1}{\theta^*}, \quad \mu^* = \frac{\lambda^*}{\theta^*}. \quad \text{(XXIII)}$$

O grau de expansão radial possível para todos os outputs, dado o nível observado de inputs, (slack) (t^-, t^+) do modelo orientado para output é definido por:

$$\begin{array}{l}
 X\mu + t^- = x_0 \\
 Y\mu - t^+ = ny_0.
 \end{array}$$

Estes valores também estão relacionados com o modelo orientado para inputs através de:

$$t^{-*} = \frac{s^{-*}}{\theta^*}, \quad t^{+*} = s^{+*} = \frac{s^{+*}}{\theta^*}. \quad (\text{XXIV})$$

Agora, $n^* \leq 1$, assim volta-se à equação (XXII), onde n^* satisfaz:

$$n^* \geq 1. \quad (\text{XXIV})$$

Quanto maior for o valor de n^* , maior será a eficiência da unidade de tomada de decisão (DMU). θ^* expressa a taxa de excesso de inputs, enquanto que n^* descreve a taxa de folga, ou ampliação, do output; tanto as folgas nos outputs quanto os excessos nos inputs são também variáveis de decisão, e têm como objetivo assegurar que a medida de eficiência cumpra as condições de Pareto-Koopmans, ou seja que uma DMU não possa ser considerada como eficiente se existirem folgas. Tanto as variáveis de folga quanto de excesso devem ser todas nulas.

Em relação ao problema duplo (DLP_0) é expressada no modelo a seguir, com os vectores de componentes de (p) e (q) que servem como variáveis.

$$(\mathbf{LPO}_0) \quad \min_{p, q} \quad px_0 \quad (\text{XXV})$$

$$\text{Sujeito a} \quad qy_0 = 1 \quad (\text{XXVI})$$

$$-pX + qY \leq 0 \quad (\text{XXVII})$$

$$p \geq 0, \quad q \geq 0. \quad (\text{XXVIII}).$$

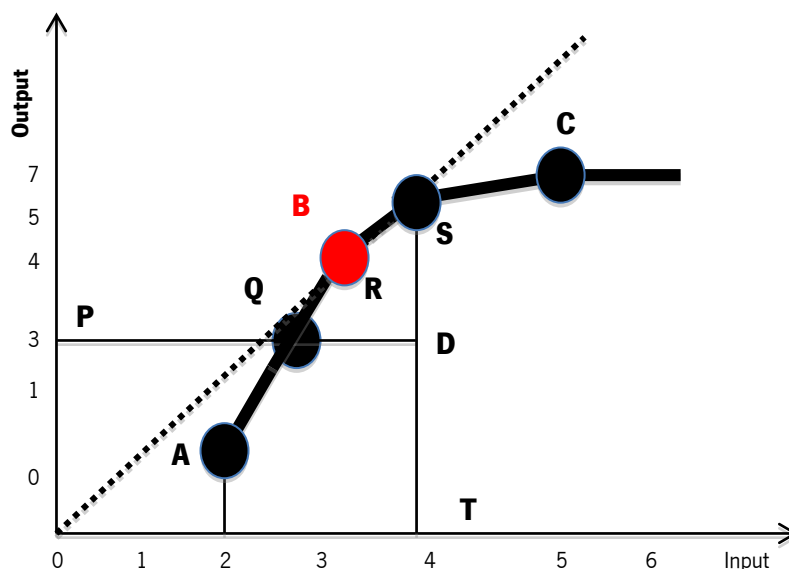
No seguimento da (LPO_0), a pontuação ou classificação (*score*) máxima de eficiência n^* descreve a taxa de aplicação *de outputs* e satisfaz $n^* \geq 1$. Porém, este valor é apresentado como inverso $\theta = \frac{1}{n^*}$ (≤ 1) e designado por “*CCR-O efficiency score*” (idem). Para autor, este pode facilitar a comparação de pontuação de *score* entre os modelos orientados para inputs ou para outputs.

4.6.3. Modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS)

Na sequência da subsecção anterior sobre CCR-I/O, é incontornável não referir Banker-Charnes-Cooper, que assumiram uma alternativa diferente do modelo CCR (CRS) apresentando um modelo com Rendimentos Variáveis à Escala (VRS). Na análise *DEA*, esses autores apresentam igualmente duas orientações, nomeadamente BCC-I (*Input-oriented Banker-Charnes-Cooper model*) e BCC-O (*Output-oriented Banker-Charnes-Cooper model*).

Entendemos que, antes de enunciar esses modelos alternativos do Banker, Charnes e Cooper (1984) urge da nossa parte apresentar o ponto de partida que serviu de base para a construção do modelo BCC/VRS, tal o fizemos em relação ao modelo CCR (CRS) acima apresentado e conforme Cooper et al. (2007).

De acordo com esses autores, Banker, Charnes e Cooper (1984), partiram de uma matriz simples (X,Y), que deu origem ao modelo formado por quatro DMUs A, B, C e D, cada uma com um *input* e um *output* conforme apresentado na Figura 11.



Fonte: (Cooper, et al., 2007, p. 90)

Figura 11: Modelo de Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS)

Segundo Cooper et al., (2007), observando a Figura 11 percebe-se que a fronteira eficiente do modelo CCR (CRS) é descrita pela linha tracejada, que passa pela DMU B a partir da origem (entre o eixo das abcissas e das ordenadas), enquanto que a fronteira de eficiência BCC (VRS) consiste na linha grossa a negrito mais carregada que une as DMUs A, B e C.

No entanto, o conjunto de possibilidades de produção é dada pela área da fronteira consistindo em conjunto com atividades observadas ou possíveis com um excesso de *inputs* e/ ou uma redução nos *outputs* em comparação com as fronteiras. Portanto, A, B e C constituem a fronteira da eficiência do modelo BCC (VRS), bem assim como as DMUs A e B e C (Cooper, et al., 2007).

Para os autores, apenas a DMU B é eficiente em relação ao modelo CCR (CRS) conforme se pode observar na Figura 11. Os mesmos afirmam ainda que, lendo a Figura 11, a eficiência BCC (VRS) da DMU D é avaliada pela fração: $\frac{PR}{PD}$, enquanto a eficiência do modelo CCR (CRS) nesse ponto é menor, com valor de $\frac{PQ}{PD}$ (depois de calculado).

Em geral, a eficiência do modelo CCR (CRS) não excede a eficiência do modelo BCC (VRS) (idem).

Conforme os autores, no que diz respeito ao modelo de output orientado para BCC (VRS), lê-se a partir do eixo vertical da Figura 11 para encontrar a avaliação da DMU D através da proporção: $\frac{ST}{DT}$. Isto significa aumentar o output da DMU D a partir do seu valor observado para $\left(\frac{ST}{DT} X 3 = x \text{ unit}\right)$. Os autores consideram ainda que o aumento comparável para o modelo CCR (CRS) é obtido a partir do recíproco do seu input $\left(\frac{1}{\frac{PQ}{PD}}\right)$; assim, como a Figura 11 deixa claro, um aumento ainda maior é necessário para atingir a eficiência. Neste caso, Cooper et al., (2007) alerta quanto à relação recíproca simples existente entre o *input* e o *output* de eficiência que não está disponível para o modelo BCC (VRS).

Todavia, Banker, Charnes and Cooper (1984) posteriormente publicaram o seu modelo (BCC (VRS)) como sendo um modelo alternativo do modelo CCR/CRS cuja produção está ligada a (P_B) definida por:

$$P_B = \{(x, y) / x \geq X\lambda, y \leq Y\lambda, e\lambda = 1, \lambda \geq 0\}, \quad (\text{XXIX});$$

onde $X = (x_j) \in \mathbb{R}^{s \times n}$, $e \in \mathbb{R}^{s \times n}$ conjunto de dados são dados são um dado conjunto de dados, $\lambda \in \mathbb{R}^n$ e (e) é a linha do vector com todos os elementos iguais a 1.

Assim, o modelo BCC (VRS) difere do modelo CCR (CRS) apenas condição adicional $\sum_{i=1}^n \lambda_j = 1$, a qual pode-se escrever $e\lambda = 1$, onde (e) é uma linha do vector com os todos elementos da unidade e (λ) é a base do vetor com todos os elementos não negativos. Em

conjunto com a condição de $\lambda_j \geq 0$ para todos os (j), isto impõe uma condição convexa sobre as formas permitidas em que as observações para (n) DMUs podem ser ajustadas.

4.6.3.1. Modelo Charnes-Cooper-Rhodes com rendimentos variáveis à escala

Segundo Cooper et al (2007), deste modo o modelo BCC (VRS) passa a ser formulado da seguinte forma:

$$\begin{array}{lll}
 \text{(BCC}_0\text{)} & \min_{\theta_B, \lambda} \frac{\theta_B}{\theta_B, \lambda} & \text{(XXX)} \\
 \text{Sujeito a} & \theta_B x_0 - X \geq 0 & \text{(XXXI)} \\
 & Y\lambda \preceq y_0 & \text{(XXXII)} \\
 & e\lambda = 1 & \text{(XXXIII)} \\
 & \lambda = 0, & \text{(XXXIV)}
 \end{array}$$

onde θ_B é escalar.

Portanto, a forma dual desta PL (BCC_0) é expressa como:

$$\begin{array}{lll}
 \max_{v, u, u_0} & z = uy_0 - u_0 & \text{(XXXV)} \\
 \text{Sujeito a} & vx_0 = 1 & \text{(XXXVI)} \\
 & -vX + uY - u_0e \preceq 0 & \text{(XXXVI)} \\
 & u \succeq 0, \quad u \succeq 0, \quad u_0 \text{ livre de sinal,} & \text{(XXXVII)}
 \end{array}$$

onde v e u são vetores e z e u_0 são escalares e estes são livre de sinal, que pode ser positivo ou negativo. O equivalente programa BCC fracionada é obtido a partir do programa dual como:

$$\begin{array}{lll}
 \max & \frac{uy_0 - u_0}{vx_0} & \text{(XXXVIII)} \\
 \text{sujeito a} & \frac{uy_j - u_0}{vx_0} \leq 1 \quad (j = 1, \dots, n) & \text{(XXXIX)} \\
 & v \geq 0, \quad u \geq 0, \quad u_0 \text{ livre} & \text{(XL)}
 \end{array}$$

A ligação entre as restrições e variáveis são demonstrados na Tabela 4.

Tabela 4: Ligação entre a primeira e a segunda equação do modelo BCC (VRS)

Forma de restrições “ <i>Envelopment</i> ”	Variáveis multiplicadores	Forma de restrições multiplicadores	Forma de variáveis “ <i>Envelopment</i> ”
$\theta_B x_0 X \lambda \leq 0$	$v \geq 0$	$v_{x_0} = 1$	θ
$Y \lambda \geq y_0$	$u \geq 0$	$-vX + uY - u_{0e} \leq 0$	$\lambda \geq 0$
$e\lambda = 1$	u_0		

Fonte: (Cooper, et al., 2007, p. 92)

Para Cooper et al., (2007), fica claro que existe uma diferença entre o modelo CCR (CRS) e BCC (VRS) que está presente na variável (u_0), que é variável dupla associada à restrições ($e\lambda = 1$) (vd. Tabela 4).

Segundo os autores, o primeiro problema (BCC_0) é resolvido através de um processo que compreende duas fases (ou etapas) similares às do caso do modelo CCR (CRS). Na primeira fase, minimiza-se o θ_B , e na segunda maximiza-se a soma das folgas e dos excessos de *input* e *output*, mantendo $\theta_B = \theta_B^*$ (o valor objetivo ótimo obtido na primeira fase).

No que diz respeito ao formato dos dados neste modelo, segundo os autores, não diferem do modelo CCR. Assim, no que toca ao peso inclui-se o valor ótimo do (u_0), que é o multiplicador correspondente à restrição ($\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$,) bem assim como ($v^* e u^*$).

Os autores, em relação ao primeiro caso, para *Decision Making Units* considerados ineficientes pelo sistema no estudo, identificaram retornos de escala como ponto projetado na fronteira das DMUs eficientes. BCC-I utilizando a fórmula de projeção abaixo:

$$\hat{x}_0 \leftarrow \theta^*_B x_0 - s^{-*} \tag{XLI}.$$

$$\hat{y}_0 \leftarrow y_0 + s^{+*}. \tag{XLII}.$$

Para mais detalhes sobre este assunto (vd. Cooper et al (2007, p. 92)).

4.6.3.2. Modelo Banker-Charnes-Cooper orientado para outputs

Em seguimento da subsecção anterior e de acordo com a literatura explorada (Cooper, et al., 2007), o modelo BBC orientado para *outputs* pode ser expresso conforme se segue:

$$BCC - O_0 \quad \max_{nB, \lambda} \quad nB \tag{XLIII}$$

$$\text{Sujeito a } X\lambda \leq x_0 \quad (\text{XLIV})$$

$$nBy_0 - Y\lambda \leq 0 \quad (\text{XLVI})$$

$$e\lambda = 1 \quad (\text{XLVII})$$

$$\lambda \geq 0. \quad (\text{XLVIII})$$

Esta é a forma envoltória do modelo orientado para output (BCC-O). A forma dual associado com o programa linear primal (BCC – O_0) é expressa da seguinte forma:

$$\mathbf{BCC - O_0} \quad \min_{v, u, v_0} z = vx_0 - v_0 \quad (\text{XLIV})$$

$$\text{Sujeito a } uy_0 = 1 \quad (\text{XLV})$$

$$vX - uY - v_0e \geq 0 \quad (\text{XLVI})$$

$$u \geq 0, v \geq 0, v_0 \text{ livre do sinal,} \quad (\text{XLVII})$$

onde o v_0 é escalar associado com $e\lambda = 1$.

Finalmente, temos aqui o equivalente (BCC) formulação de programação fracional para o último:

$$\min \frac{vx_0}{uy_0} \quad (\text{XLVIII})$$

$$\text{Sujeito a } \frac{vx_j - v_0}{uy_j} \geq 1 \quad (j = 1, \dots, n) \quad (\text{XLIX})$$

$$u \geq 0, v \geq 0, v_0 \text{ livre do sinal.} \quad (\text{L}).$$

Segundo Cooper et al. (2007, p. 119), a taxa de expansão ótima n^*_B é dada pela pontuação do seu inverso, a fim de facilitar a comparação com o caso de input orientado.

A escolha entre orientação para inputs ou para outputs depende da característica do processo de tomada de decisão nas organizações em estudo; Coelli, Rao e Baltese (Coelli, et al., 1998) indicam que pode acontecer que as quantidade de inputs sejam variáveis de decisão primária, ainda que tal não se verifique na generalidade dos casos. Se os recursos disponíveis forem fixos, então o modelo a estimar deverá ser orientado para o output.

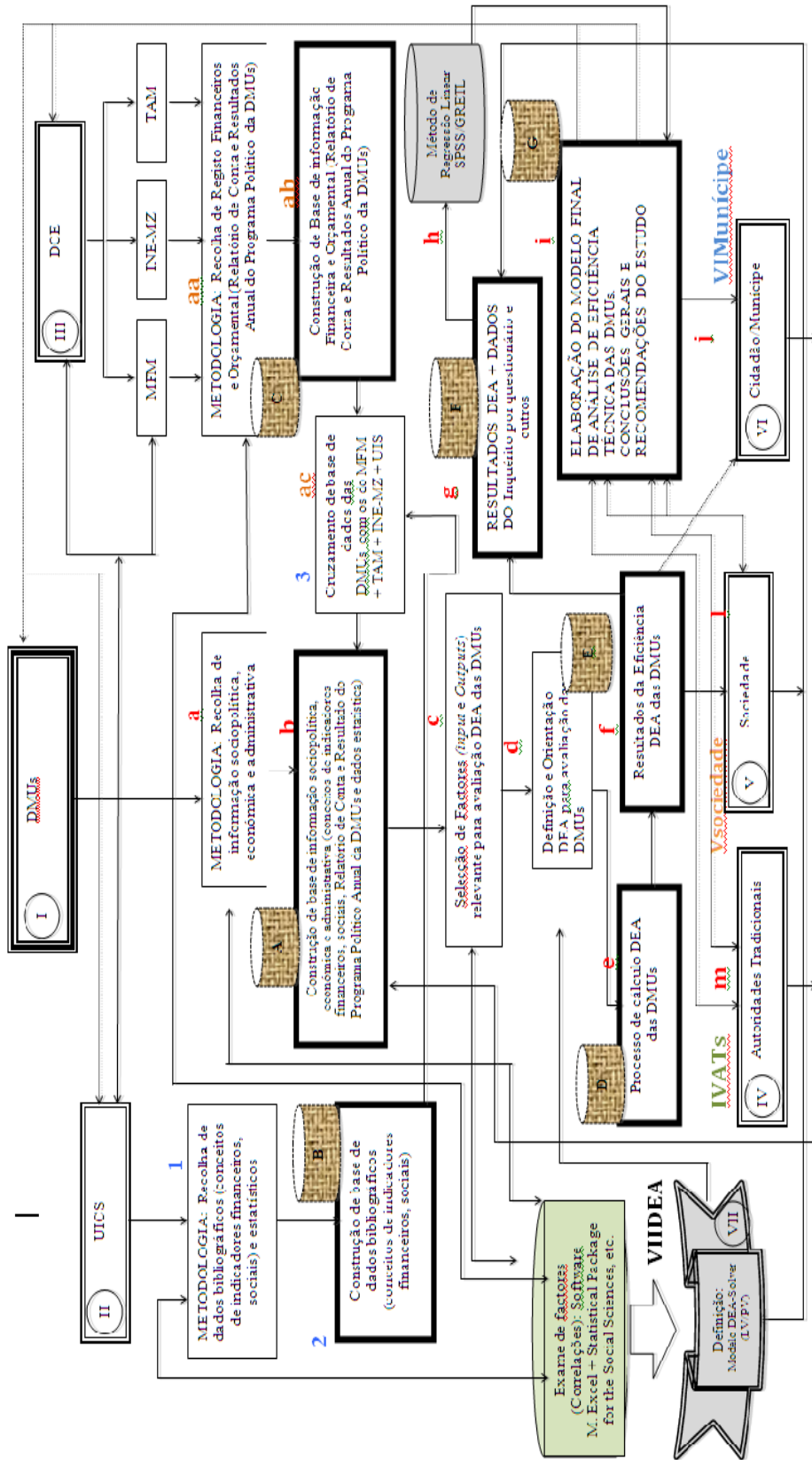
Capítulo V - *Design* Metodológico

5.1. Introdução

A construção do modelo de Avaliação Relativa de Eficiência na Administração Pública Municipal de Moçambique constitui o ponto central do nosso estudo proposto.

O processo de elaboração do modelo proposto representado pela Figura 12 integra teorias do NPM, associadas com as diretrizes metodológicas propostas por Golany & Roll (1989), bem como do trabalho realizado por Jubran (2006).

O processo atrás referido da elaboração do modelo proposto compreendeu quatro etapas principais, não podendo deixar de se sublinhar a complexidade associada à obtenção dos dados necessários. A primeira delas consiste na definição e seleção das DMUs e a segunda na determinação de fatores de input e output relevantes e adequados para avaliação relativa das *Decisions Making Units* selecionadas. Esta fase correspondeu ainda à organização de dados que, posteriormente, são tratados na IIIª fase. A terceira etapa consistiu na recolha de dados envolvendo entidades como por exemplo, Universidades, instituições do ensino (primário, básico e secundário e Técnico-Profissional), Estado, Governos (Central e Local), Organizações Políticas/Associações Sindicais; Fundações ou Organizações sem Fins Lucrativos, Organizações Não Governamentais (ONGs), Pequenas e Médias Empresas e Familiares (PMEF), Sociedade Civil/Comunidades Locais; Pessoas Anónimas, Líderes de Opinião (formal/Informal) e Processos Formais e Informais. As fases seguintes consistem na aplicação dos modelos DEA, bem assim como na análise e interpretação dos resultados. Por último, a quarta fase consiste na conjugação de toda uma orientação metodológica, a qual constitui o fio condutor de todo o processo de elaboração de investigação operacional até terminar com a construção do modelo modelo 5 (vid. Tabela 41).



Fonte: Construção própria a partir do Golany & Rol (1989) e do trabalho desenvolvido por Jubran (2006).

Figura 12: Processo para aplicação da análise Data Envelopment Analysis na gestão pública municipal de Moçambique

Legenda da Figura 12

Onde:

- I – VII – Indica Unidades de recolha de informação e documentos para Avaliação DEA das DMUs;
- I (a-m), II (1,2,3 e Ib); III (aa, ab, ac e Ib); IVATs (e Ib); V Sociedade (e Ib); e VIMunicipe (Ib) e VIIDEA (Ib) indica principais fases da Figura 12 para construção do modelo proposto (vid. cap. VII, o modelo 5);
- As letras maiúsculas A–G destacados a negrito ou cilindros indicam bases de dados do estudo;
- As setas dentadas indicam o destino do resultado do estudo, onde pode o mesmo ser consultado pelo público em geral (Académico e não académico).

5.2. Elementos constitutivos do modelo proposto para avaliação da eficiência municipal em Moçambique

Ao longo de todo o estudo, foi mantida uma preocupação constante com o rigor na definição dos conceitos, bem como com a sistematização da investigação. A escolha da metodologia teve em conta a literatura relevante em estudos empíricos similares ,já revista de forma sistemática no capítulo anterior o processo de obtenção dos dados foi desenhado, e implementado, de forma a permitir a sua validação e o contacto com a governação formal ao nível da estrutura municipal de Moçambique, mas também junto das autoridades tradicionais. A seleção dos indicadores de input e output foi igualmente baseada na literatura referida, mas basicamente teve como critério fundamental a sua adequabilidade ao objeto do estudo, e à realidade política, económica e social de Moçambique.

Os elementos constitutivos do processo que permitiu a avaliação da eficiência municipal em Moçambique, com base na técnica DEA, foram os seguintes:

- (I) DMU - a unidade principal de toda a investigação levada a cabo em Moçambique. Esta unidade tem por base exercer funções de prestação de serviços públicos sob tutela da DCE conforme a Lei Fundamental do Estado e, em particular, a Lei das Autarquias Locais de Moçambique;
- (II) UICSC - instituições formadoras e de investigação científica que, também fornecem dados variados e de interesse da investigação por exemplo, Universidades

(nacionais e internacionais) e Centros/Departamentos de Investigação científica, Instituições do ensino primário, Técnico/básico e Secundário, Estado, Governos (Central e Local), Partidos Políticos/Associações Sindicais; Fundações sem Fins Lucrativos, Organizações Não Governamentais, Pequenas e Médias Empresas e Familiares, Órgão de Comunicação Social, Sociedade Civil, Comunidades Locais (Municipes), Pessoas Comuns e Anónimas (Nacionais e internacionais), Familiares, Líderes de Opinião (formal/Informal); *Data Envelopment Analysis* que corresponde o instrumento de base aplicado com o objetivo de fornecer a identificação das melhores práticas na utilização de recursos utilizados pelas DMU para a produção de outcomes/outputs em bem benefício do bem-estar social;

- (III) DCE - órgão máximo responsável pelo exercício das funções das DMU, com autonomia concedida pelo Estado, mas limitada pelo controlo exercido pelos órgãos superiores internos do Estado nomeadamente o Ministério das Finanças de Moçambique, Tribunal Administrativo de Contas de Moçambique e organizações externas do aparelho do Estado como sejam, as auditorias independentes (nacionais e internacionais);
- (IV) ATs - autoridades de base das *DMU*, as quais transmitem a confiança de governação dos poderes eleitos DMUs, bem assim como das miniaturas do Estado (Governos provinciais, distritais e localidades) a nível local. Além disso, as ATs são órgãos baseados em lei do direito consuetudinário cujo contributo é historicamente incontornáveis e decisivo para capacidade de administração de todos os poderes posteriores a este, nomeadamente Estado, poderes *desconcentrados* do Estado e descentralizados a nível local na mobilização dos cidadãos/comunidades locais, na dinamização da economia local, na administração local e na confirmação de bom desempenho de todos os governos ou organizações (nacionais e internacionais) intervenientes com base na referida lei do direito consuetudinário;
- (V) Sociedade, que segundo Jubran (2006) corresponde ao conjunto de entidades representativas da sociedade, que exercesse a função de avaliação operacional apresentado pelas DMUs em cada ano civil ou Programa eleitoral, que igualmente recebe os relatórios de atividades;
- (VI) Municipes (ver Quadro 8) corresponde a indivíduo que deve sempre ser o alvo das ações sócias, e que também deve ser informado a respeito das avaliações

resultante do modelo de gestão aplicado pela DMU; pois é o munícipe quem irá, ao final do processo, realizar a avaliação final através do seu direito de voto e, finalmente;

- (VII) Modelo DEA. O modelo constitui o instrumento central de toda a avaliação operacional da avaliação de eficiência técnica DMU, em conjugação com outros métodos de análise estatístico conforme objetivos da investigação.

O processo de recolha de dados está ligada a primeira etapa *Decision Making Units* (DMUs) que subdividimos em:

- (Ia)¹⁸ Metodologia: recolha de informação sociopolítica, económica e administrativa. A subfase consiste na escolha metodológica de recolha de dados gerais da investigação baseada em literatura da área do estudo;
- (Ib) Construção de base de informação sociopolítico, económico e administrativo (conceitos de indicadores financeiros, sociais e instrumentos metodológicos, Relatório de Conta e Resultado do Programa Político Anual da DMUs, dados estatísticos);
- (Ic) Seleção de fatores (input e outputs) relevante para Avaliação DEA das DMUs baseado em conhecimento científico ou profissional de indicadores de performance organizacional e do DEA. Neste ponto é importante reter que, é fundamental observar a fiabilidade das informações fornecidos pelas DMUs, bem assim como a confirmação da mesma informação documental junto da Direção e Controlo do Estado (MFFP, TAM e INE-MZ). Os fatores sociais e financeiros, ambos devem ser rigorosamente idênticos e convertidos em valores numéricos (input e output). Cada variável deve ser identificado como input ou output para que o sistema Data Envelopment Analysis funcione e produza resultados desejados. É importante ter-se atenção o tamanho da amostra ($K \geq n$)¹⁹ do estudo baseado no Sistema DEA. É importante e deve comportar pelo menos o dobro do número de variáveis de inputs e outputs juntos que fazem parte na avaliação das DMUs;
- (Id) Definição e Orientação DEA para Avaliação das DMUs. A definição consiste na escolha do software DEA (ver Quadro 17), do modelo de análise (Charnes-Cooper-

¹⁸ As letras alfabéticas minúsculas, bem assim como os números 1 a 3, ambos em entreparenteses indicam subetapa das 7 etapas do processo de aplicação do processo proposto e apresentado pela Figura 12.

¹⁹ O K significa n° de observações DMUs e n , o n° de factores (*input e output*).

Rhodes (CCR/CRS) e Banker-Charnes-Cooper), bem assim como o tipo de orientação dos modelos (input/output) baseados em DEA-Solver LV/PV. Este processo pode ser realizado quantas vezes necessárias até a consolidação dos resultados de interesse da investigação;

- (Ie) Cálculo DEA das DMUs. Consiste na produção de resultados DEA a partir dos fatores (input e output) relevados escrutinados na subfase (Ic);
- (If) Resultados da Eficiência DEA/ *ranking* das Decision Making Units (DMUs);
- (Ig) Resultados DEA + Dados do Inquérito por questionário (IPQ). Esta fase corresponde a fase do cruzamento entre resultados do score-DEA (*Ranking* das DMUs) com outros dados de investigação mediante aplicação de técnicas de recolha de dados como por exemplo, inquérito por questionário, inquérito por entrevista, observação direta, Diário do Bordo; (Ih) Método de Regressão Linear: SPSS/GRETL. Esta sub-etapa corresponde a parte de aplicação estatístico através de *software* que permite produzir resultados estatísticas através do *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), *DEA*, *Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library* (GRETL) e entre outros instrumentos, conforme objetivo do projeto de investigação.

Em cada uma das subfases obedeceu-se escrupulosamente um procedimento próprio, ainda que relacionadas entre si. A ligação das subfases da etapa (I) resume-se na recolha de dados administrativos organizacionais relevantes para o estudo, os quais posteriormente são cruzados com os dados fornecidos pelas próprias *DMU* às restantes três entidades que resultaram no fluxograma apresentado pela Figura 12.

O segundo processo de recolha de dados está ligado a UICS que, por sua vez subdivide-se em:

- (II1) Metodologia: Recolha de dados bibliográficos (conceitos de indicadores financeiros, sociais) e instrumentos metodológicos e estatísticos);
- (II2) Construção de base de dados bibliográficos (conceitos de indicadores financeiros e sociais (II3) Cruzamento de base de dados das DMU com os do MFM + TAM + INE-MZ + Unidades de pesquisas sociais. A semelhança da etapa anterior, nesta etapa cada uma das sub-etapas obedece um procedimento próprio que, depois termina no subtema da alínea (Ib) da etapa número I.

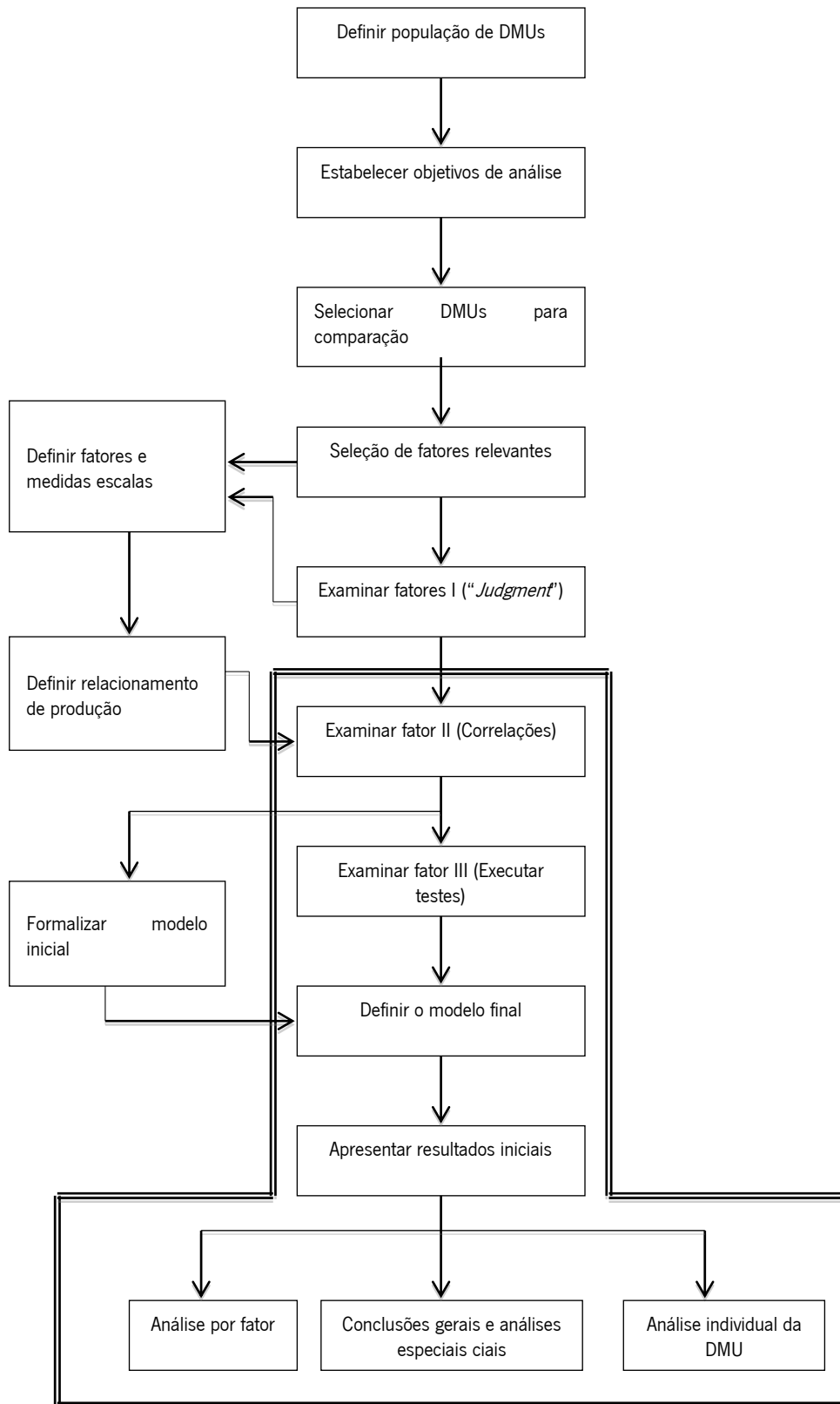
O terceiro processo de recolha de dados está ligado às DCEs enquanto órgão máximo responsável pelo exercício das funções das DMU; subdivide-se em:

- (IIIaa) Metodologia: Recolha de Registo Financeiros e Orçamental (Relatório de Conta e Resultados Anuais do Programa Político/Económico da DMU);
- (IIIab) Construção de Base de Informação Financeiro e Orçamental (Relatório de Conta e Resultados Anuais do Programa Político/Económico da DMU) e (IIIac) Cruzamento de base de dados das DMUs com os do Ministério das Finanças de Moçambique (+) Tribunal Administrativo de Contas de Moçambique (+) Instituto Nacional de Moçambique (+) Unidades de Investigação Científica e Social e outros. A semelhança das etapas anteriores, nesta etapa cada uma das sub-etapas obedece a um procedimento próprio que, depois termina igualmente na sub-etapa da alínea (Ib) do primeiro processo de recolha de dados (etapa número I). A partir desta segue o percurso normal da etapa I até o fim do processo conforme apresentada nas sub-etapas da etapa I.

O quarto processo de recolha de dados está ligado a ATs. As ATs constituem alavancas da administração civil, político e económica pelas *decision Making Units* na comunidade (concelho). Portanto, a colaboração das ATs na administração dos poderes (descentralizados e desconcentrados) é essencial e visa, essencialmente imprimir dinâmica no funcionamento administrativo funcional dos governos localmente e no país em geral.

O quinto processo de recolha de dados está ligado a Sociedade, e consistiu em auscultar entidades representativas da sociedade, que exerçam a função de avaliação operacional apresentado pelas DMU em cada legislatura ou ano civil.

A Sexta etapa de recolha de dados está ligado ao Cidadão/Munícipe. O Munícipe por ser alvo direto das atividades públicas e sociais das DMUs que constitui a entidade mais privilegiada para avaliação da DMUs. Foi utilizada a técnica DEA para avaliação da eficiência, com base nos modelos de Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) e Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS).



Fonte: (Golany & Roll, 1989, p. 240)

Figura 13: Fluxograma para aplicação da técnica Análise Envoltória de dados

5.3. Seleção da DMU e dos indicadores de input(s) e output(s)

De acordo com as orientações metodológicas propostas por Golany & Roll (1989), para o processo de condução de um estudo de eficiência relativa com base na técnica DEA (vd. Figura 13), a escolha/opção consistiu em três principais fases a saber: (i) definição e seleção das DMUs que entram no estudo (ou análise); (ii) determinação dos fatores de input e output relevantes e adequados para avaliação relativa das DMUs; (iii) aplicação dos modelos DEA; (iv) análise dos resultados (Golany & Roll, 1989, p. 238).

Segundo Thanassoulis (2001), começou-se por definir e selecionar das DMUs a serem incorporadas no estudo com recurso DEA e que devem compreender três requisitos importantes a saber:

1. as DMUs devem ser homogéneas;
2. as DMUs devem atuar sob as mesmas condições de mercado; e
3. os fatores de *inputs* e *outputs* devem ser os mesmos e passíveis de serem convertidos em valores numéricos.

Por outras palavras, têm de ser estabelecidas hipóteses sobre homogeneidade das unidades de tomada de decisão em análise (Dyson et al., 2001). Isto significa que os municípios, em Moçambique, podem ser considerados como executando atividades do mesmo tipo, ou seja produzindo bens e serviços que são comparáveis entre si. Uma fonte de não homogeneidade é a presença de economias de escala; a comparação de unidades de dimensão muito pequena com outras de dimensão significativa pode introduzir enviesamentos na análise, pelo que se deve considerar previamente qual o modelo correto a utilizar, se assumindo rendimentos constantes à escala ou rendimentos variáveis à escala. Ainda assim, tem sido sublinhado na literatura que se o modelo de rendimentos variáveis à escala for utilizado, não existem razões objetivas para tal, tanto as *DMUs* muito pequenas como as de grande dimensão podem ser sobreavaliadas do ponto de vista da eficiência (Dyson, R. G, et al., 2001, p. 248; Banker, 1996).

Outra hipótese relevante é que os recursos disponíveis, seja trabalho, matéria prima ou outros, sejam do mesmo tipo e possam ser comparáveis em termos de preço ou custo. Mas a seleção dos *outputs* e dos *inputs* a integrar na análise não deve ser feita de forma indiscriminada; uma regra que tem sido sugerida é que, idealmente, o número de unidades

de tomada de decisão a avaliar, seja pelo menos, o dobro do produto do número de *outputs* e de *inputs* utilizados (Charnes et al., 1978; Cooper et al (2007)). A proposta justifica-se porque quanto maior for o número de DMUs, menor a homogeneidade do grupo de DMUs sob estudo, aumentando assim a possibilidade dos resultados não serem influenciados por alguns fatores exógenos que não são de interesse para os resultados.

Em relação à segunda fase de determinação dos inputs e outputs relevantes e adequados para avaliação das DMUs, Golany & Roll (1989) são de opinião que as variáveis devem constar numa lista inicial de fatores isto é, cada variável deve ser identificado como input ou output para que o sistema funcione e produza os resultados pretendidos.

Para Jubran (2006), os inputs e outputs devem ser total ou parcialmente controláveis pelas DMUs, sendo que alguns desses fatores podem e devem ser quantitativos, enquanto que outros podem e devem ser de natureza qualitativa. Os fatores de natureza qualitativa (sociais), oferecem maior dificuldade na conversão em valores numéricos pela sua natureza. Contudo, devem ser passíveis de transformação em valores quantitativos (vd. Quadro 23 (Fatores de input e output) e lista de dados para estimação do modelo Tobit para avaliação de eficiência municipal).

O problema da escala da medição dos inputs e dos outputs é também importante; muitos dos modelos de DEA assumem escalas com base em intervalos que não requeiram um zero absoluto, e que sejam isotónicos, ou seja a redução dos inputs utilizados ou o acréscimo do output aumenta a eficiência (Dyson, R. G, et al., 2001, p. 250).

Esta fase corresponde a etapa de organização dos dados a ser posteriormente analisados pela metodologia DEA no primeiro caso (Tabela 18) e outras no segundo (Tabela 20 e a Tabela 39); caracteriza-se por determinar um grande número de variáveis, que é posteriormente refinado nas fases subsequentes (vd. Thomas (1985), Charnes, Cooper, Lewin e Rhodes (1981), Fare e Lovell (1978)).

Finalmente, Dyson, R. G, et al (2001, p. 247) chamam a atenção para a relevância de uma outra hipótese, que as DMUs em análise atuem em ambientes envolventes com características similares. Se as variações ambientais não forem reconhecidas e controladas, as medidas de desempenho podem ser enviesadas.

A fase de organização dos dados a ser posteriormente analisados pela metodologia DEA no primeiro caso Tabela 20 e outras no segundo (vd. Tabela 20 e a Tabela 39) é de grande importância; caracteriza-se por determinar um grande número de variáveis que é

posteriormente refinado nas fases subsequentes (ver Thomas (1985), Charnes, Cooper, Lewin e Rhodes (1981), Fare e Lovell (1978)).

O refinamento da lista inicial de fatores compreende três estágios: avaliação com base em julgamento próprio (*judgmental screening*); *análise descritiva e análise envoltória de dados (DEA)* (Golany & Roll, 1989, p. 240).

No primeiro caso, e de acordo com Jubran (2006) procura-se reduzir a lista inicial para um número menor de variáveis (input/output) tecnicamente selecionadas, acentuando desta forma as diferenças básicas entre unidades avaliadas. Isto é, os fatores selecionados devem permitir distinguir, de forma clara, entre as DMUs eficientes e não eficientes sob estudo e servirem de forma eficiente os objetivos de estudo.

Para Golany & Roll (1989) a distinção entre os fatores que determinam a eficiência relativa e os fatores que explicam as falhas de eficiência constitui um dos grandes problemas entre os investigadores, dado que existe sempre o perigo de, por insuficiência de informação ou de análise, se poder distorcer a imagem geral e reduzir a distinção entre as DMUs, para além de obscurecer a compreensão da forma em que alguns fatores afetem o desempenho e, geralmente diminuir a utilidade das análises de eficiência como instrumentos para melhorar a *performance*. Por isso, é importante a fase de *judgmental screening*.

Em síntese, a fase de *judgmental screening* compreende as seguintes linhas: “*Is the factor related to, or contributing to, one or more of the objectives set for the application?; Is the factor conveying pertinent information not included in other factors?; Does the factor contain elements (e.g. price) with interface with the notion of technical efficiency? Are data on factor readily available and generally reliable?*” (Golany & Roll, 1989, p. 241).

No entanto, dado que se trata de um processo em que o investigador está diretamente envolvido, ou seja é dependente do contexto, a fase de avaliação com base em julgamento próprio deve ser rodeada de muitos cuidados. Portanto, na fase de *judgmental screening* da lista de fatores é aconselhado expurgar os fatores de forma crítica, com base no olhar clínico de especialistas do campo de exercício das DMUs sob estudo. Neste sentido, para a elaboração da lista final dos fatores contou-se com o apoio do painel de funcionários municipais, investigadores operacionais, docentes da Contabilidade Pública e Economia, Administração Pública e entre outras com experiência profissional consolidada na área.

Quanto ao segundo estágio (análise quantitativa, mas não baseada no DEA) Golany & Roll (1989) consideram que deve-se atribuir valores numéricos a todas as variáveis (*input* e

output). O que significa que todos os fatores a integrar na análise, ou a serem medidos, devem-no ser, e devem ainda ser organizados em termos económicos (moeda), número de KWh de consumo de energia, número de litros de combustível ou água, etc., e por aí em diante.

Na sequência da conversão de fatores, Golany & Roll (1989) chama atenção de que, o DEA pode funcionar com valor zero (0) para alguns dos fatores, no caso de existir pelo menos um input e um output para cada DMU que não é zero. Nestes casos, é importante ter-se muita atenção, já que os algoritmos podem ser sensíveis a valores de zero.

Na mesma linha de Golany & Roll (1989), Jubran (2006) considera igualmente relevante a inovação do DEA. Pois com a implementação do sistema DEA na avaliação de eficiência relativa das DMU revolucionou a pesquisa operacional pela inclusão de fatores qualitativos para análise pelo sistema DEA, já que os fatores qualitativos (ou sociais) têm e devem ser convertidos em valores numéricos para que possam informar na avaliação matemática de eficiência. Os critérios para escolha dos valores substitutos desses fatores consistem em encontrar algumas variáveis mensuráveis e que tenham o grau de correspondência entre as variações nos dados substitutos e no fator testado, a capacidade de expressar esta correspondência de forma funcional e o cumprimento geral dos resultados para os objetivos do estudo/trabalho (Golany & Roll, 1989; Jubran, 2006).

Ainda seguindo Golany & Roll (1989), o passo subsequente desta fase é a descrição das relações de produção de cada DMU sob estudo, e classificar os fatores de input e output. Foi assim que Golany & Roll (1989) propuseram a realização de uma série de regressão de tais fatores, um de cada vez, sobre os fatores conhecidos como inputs e outputs. A fraca relação aos inputs e forte relação aos outputs indica uma preferência para a classificação do fator como input, enquanto um resultado inverso apontará para ver o fator como output. Já a fraca relação a todos os fatores pode indicar a necessidade de reexame do fator e eventualmente, a sua estimação.

Finalmente, o terceiro estágio da preparação prévia da base de dados a ser testada tem que ver com a escolha do modelo DEA adequado aos objetivos do estudo ser processado, conforme apresentado no Quadro 17. Dentre os modelos DEA, conta-se o modelo CCR (vd. subseção sobre: modelo CCR-I-O), que aponta diferenças entre DMUs de forma crítica. Além deste modelo, conta-se igualmente com modelo alternativo BCC (vd. subseção sobre: modelo BCC-I-O), o qual integra algumas explicações para diferentes eficiências conforme tratado ao

longo do capítulo II. Porém, importa aqui reter que, para além dos dois modelos atrás apresentados, existem outros tipos de software, versões, plataformas e modelos DEA-Solver ilustrados no Quadro 17.

Quadro 17: Software, versão, plataforma e modelos DEA-Solver (LV/PV)

Tipos de Software	Fontes de acesso	Versão	Plataforma	Modelos
DEA-Solver (utilizado no estudo)	(Cooper, Seiford, and Tone 2007)	DEA-Solver-LV (Learning Version) DEA-Solver-PRO (Professional Version)	Microsoft Excel 97/2000 or later	CCR (Charnes-Cooper-Rhodes model) BCC (Banker-Charnes-Cooper model) IRS (Increasing Returns-to-Scale model) DRS (Decreasing Returns-to-Scale model) GRS (Generalized Returns-to-Scale model) AR (Assurance Region model) ARG (Assurance Region Global model) ACN (Non-controllable variable model) NDSC (Non-discretionary variable model) BND (Bounded variable model) CAT (Categorical variable model) SYS (Different Systems model) SBM (Slacks-Based Measure model) Weighted SBM (Weighted Slacks-Based Measure model) Hybrid (Hybrid model) Cost (Cost efficiency model) New-Cost (New-Cost efficiency model) Revenue (Revenue efficiency model) New-Revenue (New-Revenue efficiency model) Profit (Profit efficiency model) New-Profit (New-Profit efficiency model) Ratio (Ratio efficiency model) Bilateral (Bilateral comparison model) FDH (Free Disposal Hull model) Window (Window Analysis) Malmquist (Malmquist model) Super-efficiency (Super-efficiency model) Scale Elasticity (Scale Elasticity) Congestion (Congestion model) Undesirable Output (Undesirable <i>Outputs</i> model)
DEA-Solver		DEA-Solver-LV (Learning Version) DEA-Solver-PRO (Professional Version)	Microsoft Excel 97/2000 or later	
DEAP	www.une.edu.au			
Warwick	www.deazone.com			
Frontier Analyst	www.banxia.com			
SEM	www.wiso.uni-dortmund.de			
ON FRONT 2	www.emq.com			

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura

A escolha das ponderações a utilizar coloca outros desafios, dada a hipótese de linearidade referida atrás. Ainda que por vezes a introdução de funções não lineares se possa eventualmente adequar de forma mais correta às características dos dados, essas formas funcionais têm-se sido pouco utilizadas dada a dificuldade de interpretar os resultados (Corner & Corner, 1995). A flexibilidade que a metodologia DEA permite na escolha das ponderações pode ser controlada, se necessário, com o recurso a restrições introduzidas nos vetores Allen et al (1997), ainda que a complexidade de tal abordagem limite a sua utilização, conforme Dyson, R. G D et al. (2001) analisam de forma cuidada.

5.4 Opções metodológicas para recolha e tratamento de dados

Em qualquer investigação, a análise de dados constitui um imperativo técnico-procedimental e metodológico extremamente importante, pois permite encontrar os elementos que explicam o problema em análise.

Nestes estudo, foram necessárias as seguintes técnicas de análise de dados: análise de conteúdo – usada para os livros, documentos orientadores e resultado de entrevista, análise estatística que integra o tratamento de dados através da *DEA*, usada para análise financeira e de outras de natureza social (ou não financeiros).

5.4.1 Inquérito por questionário

O inquérito por questionário constituiu um dos instrumentos centrais da nossa investigação, tendo permitido utilizar um metodologia quantitativa na análise. A construção do inquérito por questionário seguiu um outro, designado por COBRA (<http://soc.kuleuven.be/io/cost/about/cobra.htm>).

Inicialmente, procedeu-se à adaptação do inquérito COBRA, tendo em conta a realidade da organização, estrutura e funcionamento dos serviços municipais de Moçambique, retirando questões que não se adaptavam aquela realidade orgânica e funcional dos municípios e acrescentando algumas outras resultantes da revisão da literatura realizada ao longo de todo o período de elaboração do presente estudo. Note-se que a rede internacional COBRA compreende, até a data do presente estudo, os seguintes países: Bélgica, Itália, Holanda, Alemanha, Austria, Suíça, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Lituânia, União

Europeia, Austrália, Hong Kong, Tanzania e Portugal (vd. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/about/cobra.htm>).

Optou-se pelo inquérito do projeto²⁰ COBRA seguido também pelos países participantes no COBRA, por se tratar de um inquérito voltada à avaliação de organização do sector público, tendências e reformas, autonomia organizacional, direcção, o desempenho, responsabilização e coordenação, relevância política etc. e, portanto, o nosso foco foi sobre essas novas tendências assentes na mudança, na estruturação e funcionamento do sector público municipal ancorada na nova abordagem da Nova Gestão Pública introduzida em Moçambique. O exemplo dessas tendências foi a criação da Lei 55/1999, de 12 de Outubro, que institui o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) por um lado. Em segundo lugar, para que no futuro, Moçambique possa vir a integrar na rede de pesquisa académica na área de gestão pública seguido pelos países membros do projeto COBRA bem como do COST²¹.

O inquérito é constituído por questões cuja resposta é atribuída numa escala do tipo *Likert*. A Escala Likert é um tipo de escala de resposta psicométrica usada frequentemente em questionários, e é a escala mais usada em pesquisas de opinião; é composta por cinco grupos fundamentais a saber: informação do respondente; Identificação e ambiente da organização; Autonomia da organização; Direcção e Controlo da organização; Cultura organizacional, e *Performance* da organização (vd. Quadro 18).

O Quadro 18 apresenta o número de ordem da organização dos assuntos, ordem do grupo ou dimensão do Inquérito por questionário, objetivos definidos para cada dimensão e número de questões para cada dimensão do IPQ.

Em função dos objetivos do estudo, o inquérito por questionário foi enviado a uma amostra de população constituída por 13 presidentes municipais, enquanto responsáveis legais (Lei, 2/97, de 18 de Fevereiro) para a gestão dos interesses das comunidades locais; neste contexto, e dado que o objetivo do presente estudo é avaliar a eficiência da gestão municipal constituíam, naturalmente, os interlocutores óbvios.

²⁰ Neste projeto, são definidos critérios comuns dos países membros do COBRA conforme se pode ler no seguinte link: http://soc.kuleuven.be/io/cost/survey/surv_core.pdf.

²¹ COST é um organismo que visa permitir desenvolvimentos científicos inovadores que aborda novos conceitos e produtos. Deste modo, contribui para o reforço das capacidades de investigação e inovação da Europa (vd. http://www.cost.eu/about_cost).

Quadro 18: Caracterização do conteúdo do inquérito por questionário (IPQ)

Nº de ordem	Grupos/ Dimensão	Dimensões /Grupos	Objetivos	Questões
0	0	INFORMAÇÃO DO RESPONDENTE	Localizar a instituição, analisar as funções ou posição hierárquica e habilitações académicas	Q.0; Q.1 (q.1a, q.2b) e Q.3 (q.3.1, q.3.2, q.3.3)
1	1	IDENTIFICAÇÃO E AMBIENTE DA CÂMARA MUNICIPAL	Identificar e analisar o ambiente organizacional do município	Q.1; Q.2; Q3; Q.4; Q.5 (q.5.1, q.5.2.); Q6 (q6.1, q.6.2, q.6.3, q.7); Q.7 (q.7.1, q.7.2, q.7.3, q.7.4); Q.8; Q.9 (q.1 E q.2) e Q.10 (q.10.1, q.10.2 e q.10.3); Q.11 e Q.12 (vd. o IPQ em anexo)
2	2	AUTONOMIA CÂMARA MUNICIPAL	Análise da autonomia local	Q.1 (Q.1.1, Q.1.2); Q.2; Q.3; Q.4; Q.5; Q.7
3	3	DIREÇÃO E CONTROLO DA CÂMARA MUNICIPAL	Analisar os modelos de liderança/gestão e controlo municipal	Q.1; Q.2; Q3 (Q.3.1, Q.3.2, Q.3.3); Q.4; Q.5; Q.6 (Q.6.1, Q.6.2, Q.6.3, Q.6.4); Q.7 (Q7.1, Q.7.2); Q.8; Q.9; Q.10; Q.11; Q.12; Q.13; Q.14; Q.15; Q.16 (q.16.1, q.16.2), Q.17, Q.18, Q.19, Q.20 (q.20.1, q.20.2), Q.21; Q.22 (q.22.1, q.22.2), Q.23; Q.24; Q.25; Q.26; Q.27; Q.28; Q.29; Q.30; Q.31; Q.32; Q.33; Q.34 e Q.35
4	4	CULTURA DA ORGANIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL	Observar, analisar e analisar a cultura organizacional	Q.1 (1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7) (vd. o IPQ em anexo)
5	5	DESEMPENHO DA CÂMARA MUNICIPAL	Analisar a <i>performance</i> Municipal	Q.1 (1, 2, 3, 4 e 5) (vd. o IPQ em anexo)

Não pode deixar de se sublinhar a dificuldade e complexidade da obtenção de dados. Numa primeira fase (Julho a Setembro de 2010), o inquérito por questionário foi enviado contendo instruções de preenchimento. Além disso, foi aberta uma linha de contacto telefónico, postal e eletrónico (e-mail) do Coordenador/Assistente do projeto do estudo com o objetivo de facilitar o contacto com o(s) inquirido(s) sempre que se justificasse da parte dos mesmoss. Dada a diminuta taxa de resposta obtida na primeira fase, a segunda (Fevereiro a Maio de 2012) consistiu em reverter os resultados da taxa de respostas anteriores obtidos na primeira fase atrás referida solicitando os participantes do inquérito novamente o preenchimento do IPQ os municípios que até a data da segunda fase não tinham o inquérito preenchido. Além disso, solicitamos igualmente a nova consulta de mais informação/documentação sobre a temática central do trabalho. O que significa que, de acordo com as etapas do projeto, foi necessário percorrer cerca de 799.380 km² (do Rovuama ao Maputo), visitando municípios nacionais sob estudo.

Começou-se por enviar o questionário com um envelope Resposta Sem Franquia (RSF), a todos os municípios nacionais para o período sob estudo (2007). Importa referir que, o acesso ao Código Postal ou Código de Endereço Postal em Moçambique continua a ser um assunto deficitário, dado que a administração postal ainda não criou os códigos/endereços postais para maior índice das instituições ou organizações (públicas e privadas) nacionais; sempre que necessário, contou-se com da população local para fazer chegar os inquéritos. Esta situação obrigou-nos a adotar o plano “B”. Este plano consistiu em conta com a ajuda de pessoas singulares e algumas figuras públicas ligadas a Administração Pública (por exemplo, colaboradores do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAPFP), do TDM, de alguns órgãos municipais e distritais) solicitando contactos Código Postal dos municípios que não constavam nos referidos livros de código postal até então publicados pela Empresa Nacional dos Correios de Moçambique e entre outras bases de dados dessa ordem. A estratégia de contar com as informações populares esteve subjacente à necessidade de abranger o estudo em todos os municípios nacionais conforme o projeto de investigação do Poder Municipal em Moçambique.

A situação atrás descrita conjugado com o complexo e penoso deslocamento pelo transporte rodoviário (Chapa 100), ferro-portuário (canoa ou avela), marítimo e fluvial no país, torna o processo ainda mais complexo contando com as dificuldades de acesso a informação. Ainda assim, foi obtidos 13 inquéritos por questionário respondidos, bem como os respetivos acessos aos Relatórios Contas Públicas municipais).

5.4.2 Inquérito por entrevista

O recurso a entrevista é reconhecido como uma das ferramentas de recolha de dados, em diferentes contextos, fundamental no quadro de paradigmas interpretativos (Ruqoy, 1997); não constituindo esta a abordagem metodológica do estudo, permitiu no entanto validar e complementar as informações obtidas através do inquérito por questionário.

As entrevistas podem ter um guião mais ou menos estruturado; a opção metodológica foi preparar uma entrevista semi-estruturada, com um guião (Quadro 19), mas permitir um grau de flexibilização capaz de permitir uma maior riqueza na qualidade da informação, bem como facilitar a interação. Assim, as pessoas entrevistadas foram convidadas a colaborar com uma exposição em resposta a questões colocadas. Para isso, pôs-se em evidência o seu

quadro de referência e, sobretudo a análise do sentido que os indivíduos atribuíam às suas práticas e os acontecimentos nos seus contextos socioprofissionais.

Quadro 19: Caracterização do conteúdo do inquérito por entrevista

N.º de ordem	Grupos	Fonte de recolha de dados	Dimensões	Objetivos	Questões
1 - 7.	I	Presidente da Câmara Municipal	Programa eleitoral	Localização da instituição e perfil do respondente, Perceção da reimplantação Jurídica da organização municipal, perceção do resultado do programa eleitoral. Em suma, analisar e avaliar a dimensão.	Q.1; Q.2; Q.3; Q.4; Q.5; Q.6 e Q.7.
1 - 2.	II	Ministério da Administração Estatal	Reforma da Administração Pública	Analisar e avaliar o Programa da Reforma da Administração Pública em Moçambique e reimplantação das autarquias locais	Q.1 e Q.2.
2 - 2.	III	Direção Nacional da Administração Local	Modelo da Administração Pública	Analisar e avaliar os modelos da Administração Pública em Moçambique: administração local do Estado (desconcentrada); administração local autárquica; e administração comunitária bem como o Plano Quinquenal do Município (visão, metas e objetivos).	Q.1 e Q.3.
1 - 5.	IV	Chefe de Gabinete	Leia das autarquias	Analisar e avaliar a autonomia política municipal.	Q.1; Q.2; Q.3; Q.4 e Q.5.
1 - 2.	V	Chefe de Recursos Humanos (RH)	Direção e Controlo dos RH	Analisar e avaliar a direção e controlo do Conselho Municipal, bem como autonomia financeira municipal	Q.1 e Q.2.
1 - 3.	VII	Chefe da Contabilidade	Autonomia Financeira	Verificar e analisar as finanças locais, no âmbito da autonomia financeira municipal	Q.1; Q.2 e Q.3
1 - 2.	VIII	Departamento de Educação e Cultura municipal	Leia das autarquias	Analisar e verificar a utilização correta do Pacote Autárquico, em relação a matéria de transferências de poderes para autarquias.	Q.1 e Q.2.
1 - 5.	IX	Funcionários públicos municipais	Cultura organizacional	Analisar a Cultura e desempenho organizacional.	Q.1; Q.2; Q.3; Q.4; Q.5 e Q.6.
2 - 5.	IX	Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	Enquadramento das Autoridades Tradicionais	Verificar e analisar o enquadramento das Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	Q.1; Q.2; Q.3; Q.4 e Q.5
1 - 3.	XI	Sector administrativo municipal	Prestação de serviços municipais	Analisar o funcionamento dos serviços municipais	Q.1; Q.2 e Q.3.
1 - 8.	XII	Comunidade Local	Prestação de serviços municipais	Analisar e verificar o papel real municipal	Q.1; Q.2; Q.3; Q.4; Q.5; Q.6 e Q.7, Q.8 e Q.9.

Os investigadores estiveram devidamente credenciados pela Universidade do Minho e, em Moçambique seguiram-se formalidades que consistiram na autorização para a recolha de dados por parte do Ministério da Administração Estatal e Função Pública bem como pelas autoridades municipais (Presidente da Câmara Municipal, do bairro e Autoridades

Tradicionais (ou Régulos)). Os inquéritos por entrevista, bem como inquérito por questionário, cobriram matérias da gestão dos municípios num período de dois anos intercalados, de Julho a Setembro de 2010 e de Fevereiro a Maio 2012.

5.4.3 Análise documental e guião de observação participante

A recolha de dados por entrevista e inquérito foi ainda complementada por uma cuidadosa pesquisa documental, uma metodologia sempre necessária, mas considerada relevante em estudos de caso (Pardal & Lopes, 2011). Foram recolhidos elementos com base em fontes históricas, arquivos oficiais e privados, estudos/relatórios, etc., o que permitiu validar evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações .

Todas a informação recolhida de forma direta, com base em inquéritos ou entrevistas, obteve a autorização por partes das autoridades municipais de Moçambique para a realização do presente estudo, que tornaram possível o acesso às instalações e a integração nas diversas atividades . A observação permitiu registar e/ou captar imagens reais em direto do objeto de estudo desde o ambiente organizacional, bem como os seus elementos, como arquivos, monumentos, mapas, Relatório de Contas Municipais (RCM) os mercados municipais (formais e informais), os bairros, a vida quotidiana das comunidades, os centros ou postos de saúde, organizações de ensino, o tipo de habitação social, bem como o comportamento das ONGs estrangeiras na comunidade local. Foi igualmente possível perceber as diferenciações na tipologia de habitação, entre bairro de residências pertencentes a classes sociais desfavorecidas e das classes abastadas ou classe dos “endinheirados”²².

Vale a pena citar Raúl Iturra quem nos lembra, que “... a aprendizagem do que é ser Lozi, Masin, Barasana, Baruya, Kachin, camponês, emigrante, operário, é um fator irrecusável da construção do objeto de estudo” (Iturra, 1986, p. 157). Neste contexto, a observação participante proporciona entrar no mundo real das ações e das categorias construídas durante anos, rompendo com algumas e contextualizando com a experiência pessoal, única, através da perceção do papel dos elementos materiais e dos significados dos valores dos fatores atuais e históricos do nosso objeto do estudo.

²² “Endinheirado é quem simplesmente tem dinheiro. Ou que pensa que tem. Porque, na realidade, o dinheiro é que o tem a ele” (Couto, 2005)

Quadro 20: Caracterização do guião da observação

N.º de ordem	Fonte de recolha de dados	Dimensão	Objetivos	Questões
1	Campo do estudo	Ambiente	Verificar o ambiente local (Centro ambiental local, educação ambiental, sensibilização ambiental, áreas protegidas, machambas, floresta, água, energia, praia, zonas de turismo rural ou não etc.)	Q.1
2	Funcionários da biblioteca e arquivos locais	Cultura	Verificar e analisar os serviços Bibliotecários municipal (catálogos, catálogo online, Projeto de internet, atividades, novidades e destaques, utentes, etc.)	Q.2
3	Arquivo municipal, funcionários do arquivo e outras a nível local	Projetos de ação	Verificar o tipo de estratégias de sustentabilidade no município (Projetos de ação)	Q.3
4	Responsável do desporto e outras a nível local	Cultura e Desporto	Verificar alguns tipos atividades desportivos locais (Programas Desportivos, associativismo, guia do desportista)	Q.4
5	Clubes desportivos locais	Juventude	Acompanhar algumas atividades voltadas à Juventude (Projetos de juventude, equipamentos, educação)	Q.5
6	Diretores de escolas locais	Educação	Verificar agrupamentos e escolas, bem como a consulta documental dos níveis de ensino existentes a nível local.	Q.6
7	Serviços de ação social local	Gestão	Verificar documentos sobre a Gestão social (Comissão de proteção de criança, Gabinetes de apoio a famílias, habitação, rede social, refeitórios sociais, etc.)	Q.7
8	Centros de saúde e postos de saúde local	Saúde	Verificar o saneamento Urbano local (Atividades e serviços, campanhas de sensibilidade e iniciativas, boas práticas, etc.).	Q.8
9	Arquivos municipais locais	Consultas Públicas	Verificar documentos em arquivos municipais sobre Consultas Públicas (Planeamento e urbanismo, projetos de regulamentação de ocupação do espaço público, publicidade e programa no concelho, plano de urbanização, Projetos de Regulamentação de serviço de Gestão de Recursos urbanos, etc.)	Q.9
10	Arquivos municipais locais	Planeamento e Urbanismo	Verificar documentos sobre o Planeamento e Urbanismo (planeamento e Ordenamento do território, Urbanismo, Reabilitação e intervenção urbana, Cartografia e Cadastro, etc.)	Q.10
11	Departamento de RH	Recursos Humanos	Verificar documentos sobre os Recursos Humanos (Gestão de recursos Humanos - RH, Higiene e segurança no trabalho, Formação Profissional, Qualidade e Modernização Administrativa)	Q.11
12	Documentos locais	Contratação Pública	Verificar arquivos sobre Contratação Pública (modelo de recrutamento de RH)	Q.12
13	Câmara Municipal	Prestação de serviços municipais	Participar na prestação de serviços laborais como colaborador do quadro dos RH locais, analisar e avaliar	Q.13

Para melhor compreensão desta opção metodológica para recolha complementar de informação, apresenta-se no Quadro 20 a estrutura e o conteúdo do Guião de Observação. À semelhança dos quadros anteriores, o Quadro 20 inclui o número de ordem da organização

dos assuntos e da ordem das dimensões da entrevista, os objetivos definidos para cada dimensão e o número de questões para cada dimensão da entrevista.

Foi ainda preparado um Diário de Bordo, enquanto registo das notas retiradas da observação do campo de estudo, incluindo ao longo das nossas atividades de recolha, reflexões e comentários sobre o modo como o trabalho se ia desenvolvendo. Bogdan & Biklen (2010) apontam que essas notas são o relato escrito daquilo que o investigador ouve, vê, observa, vive e pensa no decurso da recolha, refletindo sobre os dados de um estudo qualitativo. Desse modo, as notas constituíram de facto um recurso permanente de consulta até o término do presente estudo.

5.5 Validação dos instrumentos técnicos usados na investigação

Todos os instrumentos de recolha de dados, designadamente inquéritos por questionário, inquéritos por entrevista e guião de observação foram elaborados pelo investigador e revistos por orientadores quanto à estrutura, linguagem e conteúdo. Posteriormente, foram ainda analisados por cinco professores e investigadores da Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique) com reconhecida competência e experiência na investigação com o uso destes instrumentos.

Para a sua validação, o questionário e o guião da observação foram submetidos a pré-testes no Conselho Municipal de Pemba na Província de Cabo Delgado, norte do País (Moçambique). O teste confirmou a relevância do conteúdo dos instrumentos, e permitiu que fossem corrigidos alguns termos de linguagem com que os participantes não estavam familiarizadas.

5.6 Caracterização da amostra: os 13 Municípios

Conforme referido, foi elaborado e enviado um inquérito por questionário dirigido aos presidentes municipais de Moçambique, que obteve respostas válidas por parte de 13 municípios, distribuídos por três regiões do país Norte, Centro e Sul, e identificados no Quadro 21; a amostra representa cerca de 40% do universo (em 2007, Moçambique contava com 33 Municípios).

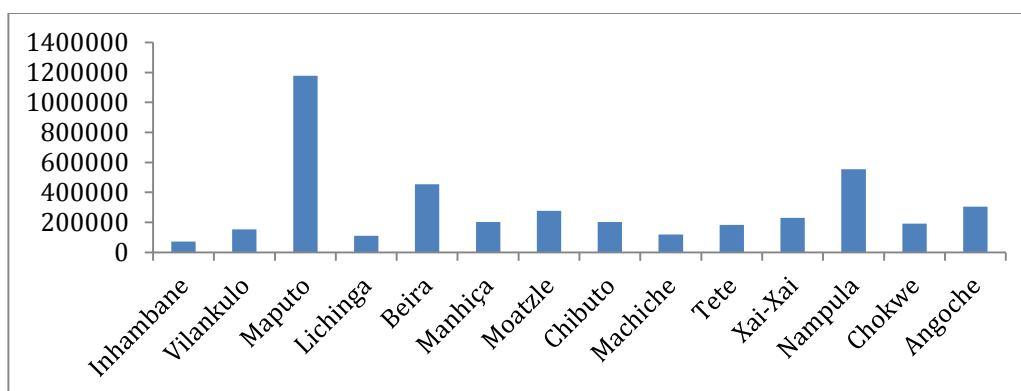
Quadro 21: Mapa geral de amostra do estudo

Tipo de instrumento	Fonte de recolha de dados		Nº da amostra de participantes	Nome da instituição
	Unidade de Análise			
Questionário	Presidente do Conselho Municipal	Presidente do Conselho Municipal	3	Câmara Municipal de Chokwé
				Câmara Municipal da Cidade de Inhambane
				Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
		Diretor Financeiro	4	Câmara Municipal da Cidade da Beira
				Câmara Municipal da Cidade de Chibuto.
		Diretor de Recursos Humanos (RH)	2	Câmara Municipal da Cidade da Maxixe
				Câmara Municipal da Cidade de Nampula
				Câmara Municipal da vila da Manhiça
				Conselho Municipal da Cidade de Xai-Xai
				Câmara Municipal da Vila de Vilankulos
		Câmara Municipal de Tete		
		Conselho Municipal Vila de Moatize		
			Câmara Municipal da Cidade de Angoche	
		1		
Total			13	

A seleção dos indicadores de input e output, na linha dos estudos empíricos de modelos de avaliação de performance, atrás revistos de forma sistemática, não pode contudo deixar de se confrontar com a realidade económica e social dos municípios em causa. Assim sendo, apresentam-se de seguida alguns elementos caracterizadores dos municípios moçambicanos que constituem a amostra do presente estudo. Não pode, contudo, deixar de se sublinhar que o objetivo não é proceder a uma análise cuidada de cada município, do ponto de vista da sua complexidade e desafios, o que está claramente fora do âmbito deste trabalho, mas fundamentalmente permitir ao leitor uma visão muito rápida da problemática do desenvolvimento económico e social nos municípios em análise, e compreender as opções metodológicas no que se prende com a seleção dos indicadores a utilizar no DEA.

Os indicadores de natureza demográfica, económica e social apresentados de forma sucinta nos gráficos que se seguem, e na Tabela 5, reportam a informação estatística oficial, obtidos no INE-MZ, para os anos entre 2007 e 2011, consoante a disponibilidade. No total, estes municípios representam cerca de 19% da população total de Moçambique. O município de Maputo diferencia-se claramente dos demais, em termos populacionais, seguidos pela Beira e Nampula, que apesar de tudo têm uma população total correspondente a menos de metade de Maputo. Os restantes municípios são similares (Gráfico 1).

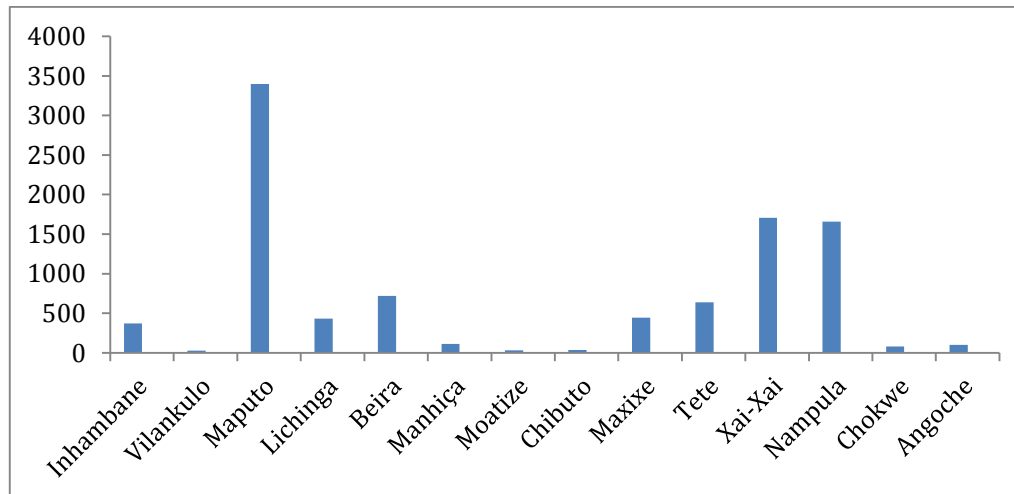
Gráfico 1. Dimensão dos municípios na amostra, por população total (2011)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

É ainda no Maputo que, como seria de esperar, a densidade populacional é mais elevada (Gráfico 2), correspondendo a mais de 3300 habitantes por km²; no outro extremo da distribuição, encontram-se Vilankulo, Moatize e Chibuto, com densidades populacionais, respetivamente, de 25,9, 32,7 e 36,3 habitantes por km².

Gráfico 2. Densidade populacional nos municípios da amostra (2011)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

Tabela 5: Indicadores estatísticos dos municípios sob estudo

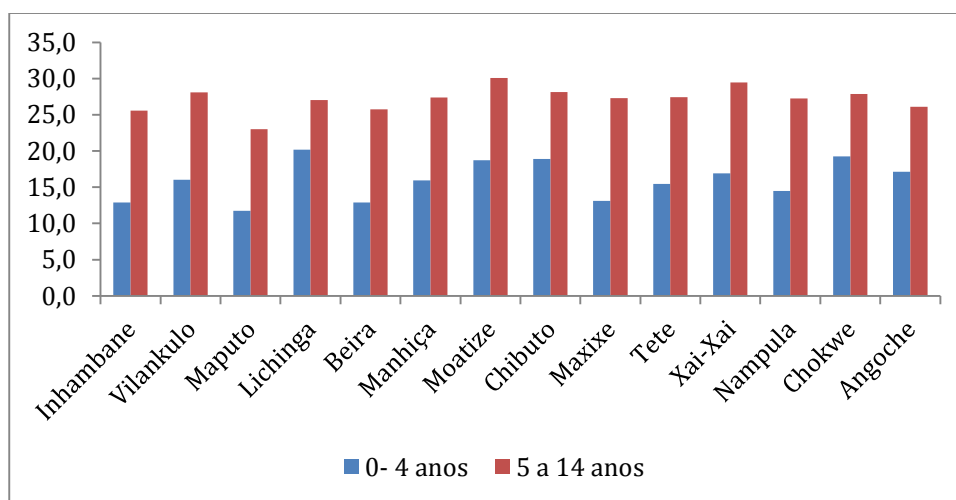
Indicadores estatísticos em unidades	Inhambane	Vilankulo	Maputo	Lichinga	Beira	Manhiça	Moaatze	Chibuto	Maxixe	Tete	Xai-Xai	Nampula	Chokwé	Angoche
Superfície total por Km ²	195	5856	347	257	631	1798	8428	5602	268	287	135	334	2443	3056
População total	72508	152014	1178116	110703	454003	201361	275894	203101	119141	183778	230618	553703	192556	305606
Total Agregado Familiar por Habitação	15744	31200	221428	22463	94804	35454	47873	40236	25710	33077	44,669	101484	36774	70782
Total Agregado Familiar com Fonte de Água +Fonte de Energia + Serviço Sanitário	15744	31200	221428	28372	94804	35454	47873	40236	25710	33077	22965	101484	36774	70782
Escolas Primárias - (EPI + EPII)	37	80	243	28	105	128	121	128	44	44	51	96	106	92
Total Escolas Secundárias Gerais - (ESGI + ESGII)	7	5	93	4	29	4	5	6	5	8	7	25	6	5
Total Escolas Técnico-profissionais.	1	0	6	2	2	0	0	0	0	4	2	2	0	0
Total Estabelecimentos de Ensino	45	85	342	34	136	132	126	134	49	56	60	123	112	97
Total Analfabetismo: Crianças em Idade escolar Fora da Escola e Adultos que Não Sabem Ler e Escrever	1288	6715	14332	8743	11331	4802	20131	9402	2417	5872	1823	23445	6826	33913
Total Biblioteca	2	0	10	0	0	0	0	0	1					
Número total de alunos (EPI + EPII)	16942	32602	241772	35025	88911	38976	49719	46160	27933	38189	29949	105041	46003	45499

Indicadores estatísticos em unidades	Inhambane	Vilankulo	Maputo	Lichinga	Beira	Manhiça	Moatize	Chibuto	Maxixe	Tete	Xai-Xai	Nampula	Chokwé	Angoche
Número total de alunos (ESGI + ESGII)	8836	4477	10675	10200	34017	4317	4670	5764	9883	15145	12527	2807	6946	4684
Total Escolas Técnico-profissionais.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total alunos	25778	37079	252447	45225	122928	43293	54389	51924	37816	53334	42476	107848	52949	50183
Número total de Professores (EPI + EPII)	361	582	4733	551	1860	833	820	817	662	828	673	2002	681	584
Número total de Professores (ESGI + ESGII)	233	218	392	239	1178	139	195	107	149	460	166	921	126	144
Total Escolas Técnico-profissionais.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Professores	594	800	5125	790	3038	972	1015	924	811	1288	839	2923	807	728
Número total de Infraestruturas de Saúde (BCG)	3074	5108	45512	5824	15105	5806	7456	5754	4856	9714	3755	26839	6080	24405
Número total Infraestruturas de Saúde (DPT/Hep.B 3a DOSE)	2530	4560	33345	4724	13109	5603	5129	5008	4136	6907	3425	23119	6145	17047
Número total de infraestruturas de Saúde (SARAMPO)	2339	3891	30939	3943	13610	5047	5862	5030	3982	7364	3294	37552	5833	17715
Número total Infraestrutura de saúde (BCG+DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	7943	13559	109796	14491	41824	16456	18447	15792	12974	23985	10474	87510	18058	59167
Número total de Camas Gerais	63	40	273	57	215	110	39	136	71	72	63	182	64	75
Número total Camas da Maternidade	213	92	756	202	624	120	70	77	112	296	257	607	364	119
Número total leito hospitalar	276	132	1029	259	839	230	109	213	183	368	320	789	428	194
Número total atividades de saúde humana - RH	199	83	4462	237	928	125	50	131	163	130	216	745	274	92

Fonte: INE-MZ (2007)

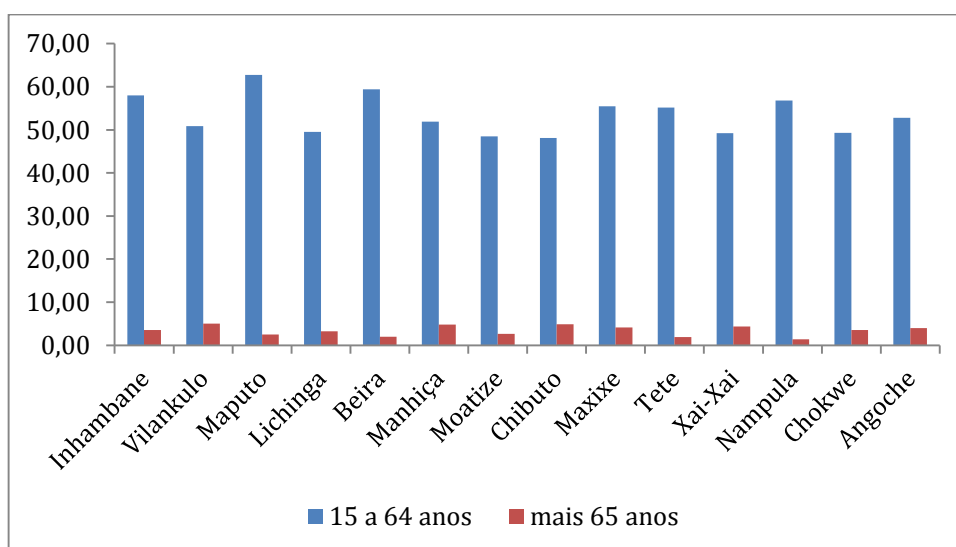
A distribuição etária da população em cada um dos municípios está apresentada nos Gráficos 3 e 4 . Em alguns destes casos, a população com menos de 14 anos é quase metade da população total, tal como acontece em Moatize (48,8%) Lichinga (47,2%), Chibuto (47%), Chokwe (47,1%) e Xai-Xai (46,4%). Quanto à população senior, com mais de 65 anos, o seu peso é muito baixo; em Tete (1,4%) e Nampula (1,9%) é quase residual.

Gráfico 3. Peso relativo dos jovens com menos de 15 anos na população total (2011; %)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

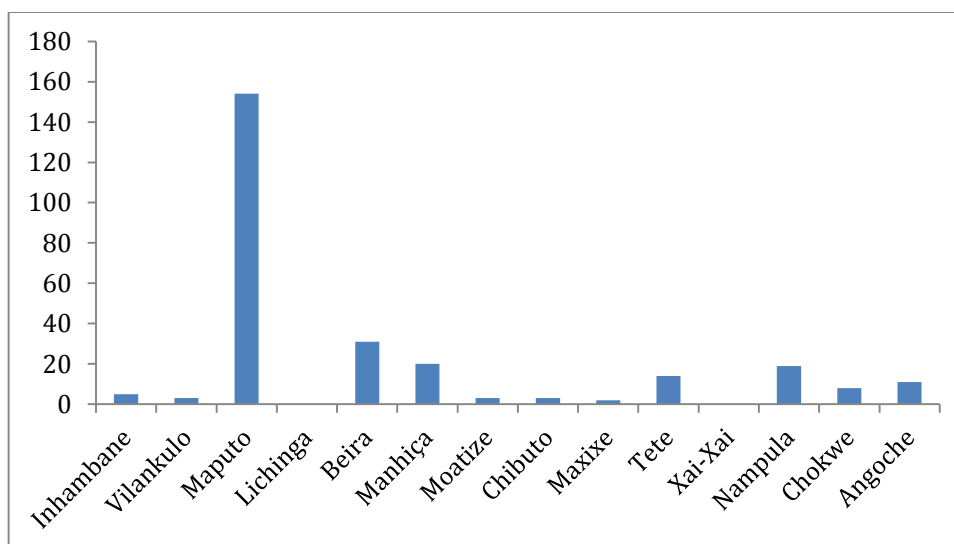
Gráfico 4. Peso relativo da população com mais de 15 anos na população total (2011; %)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

Alguns destes municípios têm importantes recursos naturais; é o caso, por exemplo, dos distritos de Inhambane e Chibuto, ricos em titânio, de Vilankulo com titânio e gás natural. No distrito de Moatize existe urânio, cobre, ferro, ouro, calcite, carvão, corundo, gabro/dolecite/norite e florite. Um indicador da importância relativa, do ponto de vista económico, dos municípios na amostra, é o número de bancos existentes em cada. Como se pode ver no Gráfico 5, das 273 agências bancárias que, no total, operavam nestes municípios em 2011, 154 estavam no Maputo; Beira, Manhiça e Nampula tinham respetivamente, 31, 20 e 19. O Banco de Moçambique não reportava nenhum em Lichinga, 2 em Maxixe, e 3 em Vilankulo, Moatize e Chibuto.

Gráfico 5. Número de bancos que operam no distrito, 2011



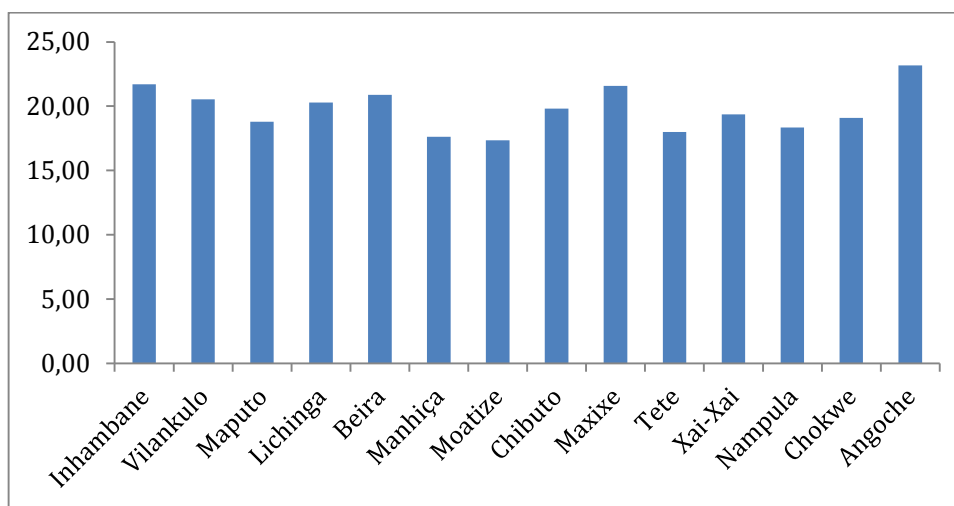
Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011; Banco de Moçambique, 2011

Os municípios são muito semelhantes no que respeita ao peso relativo dos agregados familiares na população total (Gráfico 6), que varia sensivelmente entre 17,6% em Manhiça e 21,7% em Inhambane.

O distrito da cidade de Maputo diferencia-se claramente dos demais. Conforme se pode verificar através dos Gráficos 7 e 8, 62,3% dos agregados familiares dispunham de televisão em casa, e 62,84% de eletricidade. Em Inhambane, na Beira e em Tete, os valores homólogos andam, em média, pelos 34%. No entanto, nos municípios de Vilankulo, Lichinga e Angoche, os agregados familiares com eletricidade têm um peso apenas residual, variando entre os 0,63% e 4,99%. Na verdade, a generalidade dos agregados familiares

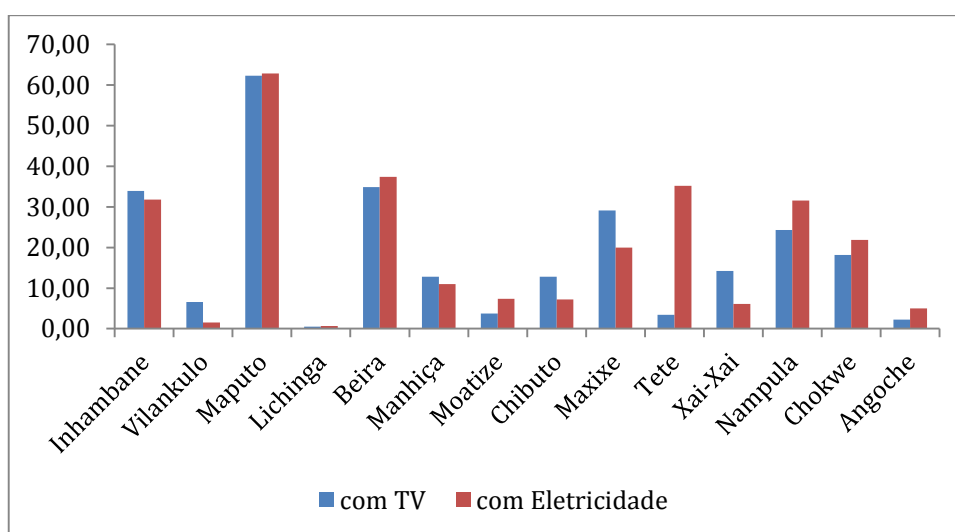
depende ainda fortemente do petróleo, parafina ou querosene enquanto fonte de energia. Em média, nos municípios que constituem a amostra, 19,96% utiliza a eletricidade como fonte de energia, e 18,49% tem televisão em casa. Já no que respeita a telefone, a média é apenas de 1,39%; no Maputo, em 2011, apenas 6,23% dos agregados familiares dele dispunha.

Gráfico 6. Peso relativo dos agregados familiares na população total (2011; %)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

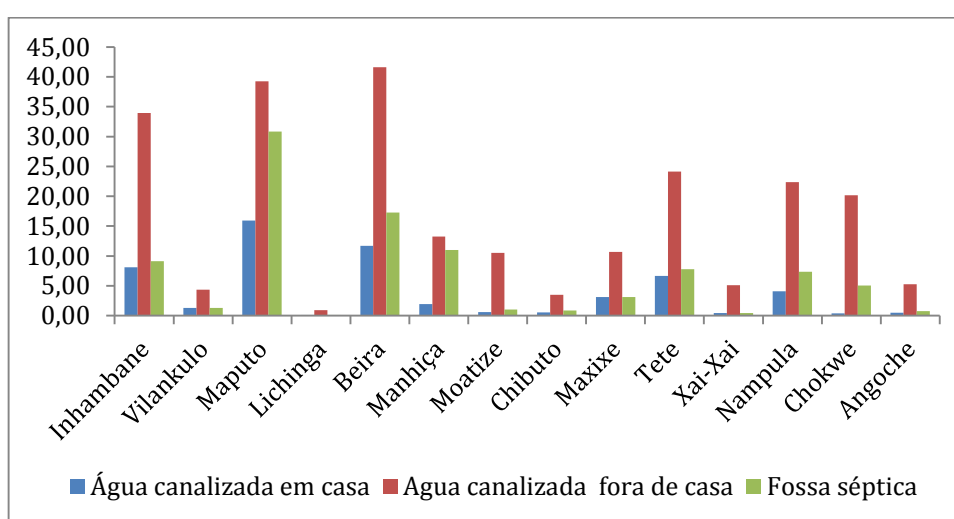
Gráfico 7. Agregados familiares, por município, com televisão e eletricidade (2007; %)



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

No que respeita ao saneamento, a cobertura é ainda limitada (Gráfico 8). Em 2007, 16,80% dos agregados familiares, nos municípios na amostra, dispunham de água canalizada fora de casa, mas da rede; na Beira, o valor mais elevado, o peso subia aos 41,6%, acima mesmo de Maputo (39,2%) ou Inhambane (33,9%). Os municípios de Lichinga (0,93%), Chibuto (3,5%), Vilankulo (4,3%), Xai-Xai (5,14%) e Angoche (5,30%) situam-se no outro extremo da distribuição.

Gráfico 8. Agregados familiares, por município, com água canalizada e saneamento (2007;%)

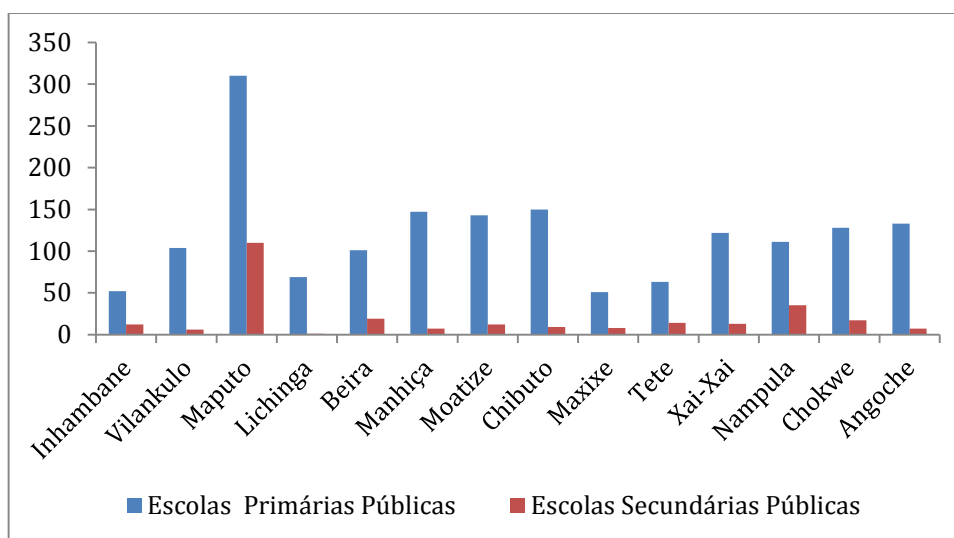


Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

Os municípios na amostra, com a exceção de Maputo, apresentam uma relativa homogeneidade no que respeita ao número de escolas primárias e de escolas secundárias (Gráfico 9). A média de alunos do ensino primário, por escola ou por professor, é em geral muito elevada, variando entre cerca de 900 na Beira ou em Nampula, entre 500 e 600 em Tete e Maxixe, na ordem dos 300 nos restantes. Maputo, mais uma vez, é a exceção com cerca de 78 alunos por escola.

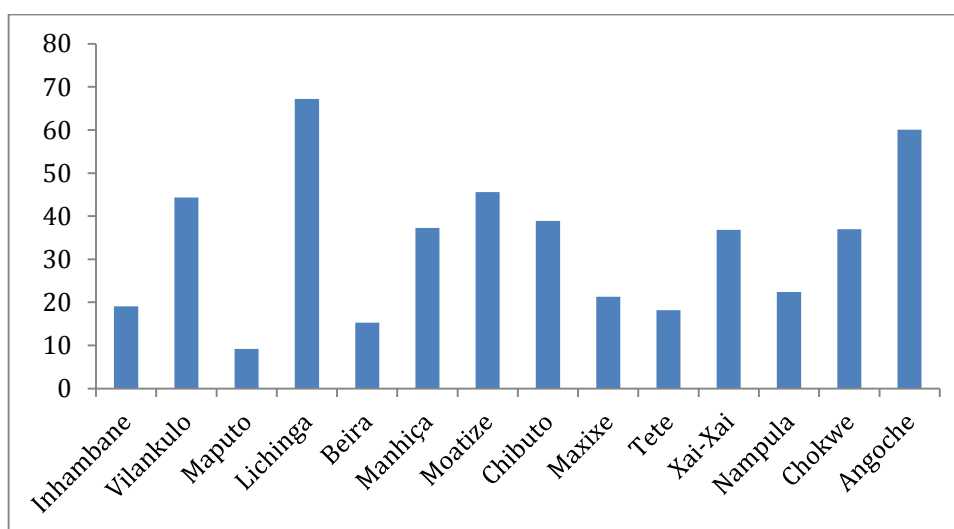
Quanto à taxa de analfabetismo, é ainda bastante elevada, com valores que oscilam entre os 9,2% no Maputo, e 67,2% em Lichinga ou 60% em Angoche (Gráfico 10); a média, na amostra, era de 33,8% em 2007 (Gráfico 10).

Gráfico 9. Escolas Primárias e Escolas Secundárias Públicas, 2011



Fonte: Estatísticas Territoriais, INE, MZ, 2011

Gráfico 10. Taxa de analfabetismo, 2007

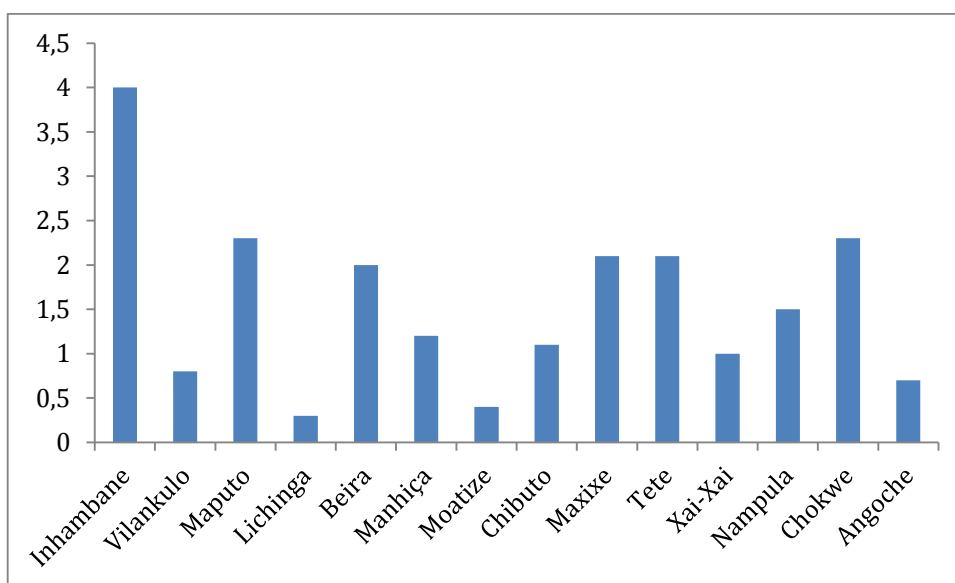


Finalmente, no que respeita à saúde, o Gráfico 11 indica o número de camas hospitalares, por 1.000 habitantes (Gráfico 11), Inhambane aparece aqui como o distrito com a melhor oferta (4), ainda que no geral os valores sejam bastante baixos, sendo o quadro geral relativamente homogéneo. Em média, na amostra, o número de camas hospitalares por 1.000 habitantes, é 1,55.

Do ponto de vista metodológico, esta breve caracterização da amostra, do ponto de vista económico e social, permitiu a identificação dos indicadores a incluir no estudo

enquanto proxies do output, para análise da avaliação do desempenho da gestão municipal. É inegável que este tipo de estudos parece ser urgente, contribuindo para a perceção de maior eficácia na implementação de intervenções concretas na resolução de problemas da administração em termos de políticas públicas de saúde, educação, habitação social, ou saneamento entre outras, o que terá obviamente de passar pela colaboração entre os diversos níveis de governação local e central .

Gráfico 11. Número de camas gerais hospitalares por 1.000 habitantes, 2009



Capítulo VI – Análise Descritiva dos Resultados do Inquérito

6.1. Introdução

Conforme já referido, para a elaboração do inquérito por questionário (IPQ) do presente estudo, recorreu-se a estrutura do inquérito desenvolvido pelo projeto *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis (COBRA)* para organizações municipais de Moçambique.

Na primeira fase da elaboração do IPQ, considerou-se pertinente a tradução e adaptação do inquérito, tendo em conta a realidade da estrutura da administração municipal de Moçambique, expurgando assim, todas as questões que não se ajustava na realidade da administração local e acrescentando algumas outras, consideradas relevantes, tal foi realizado pelos países membros do projeto COBRA bem como do COST, NEAPP e por Gomes (2011). Posteriormente, numa segunda fase, conforme atrás referido, foi validado o conteúdo do questionário, apresentando-o um painel de especialistas da Administração Pública, professores e investigadores da Universidade Eduardo Mondlane. O pré-teste do IPQ foi realizado no Conselho Municipal de Pemba em Moçambique.

Na sequência da revisão da literatura (Foddy , 1993; Ghiglione & Matalon, 1993; Gomes, 2004; Vicente, et al., 1996, 2001) foi dada especial atenção à utilização de vocabulário que fosse facilmente compreendido pelos gestores municipais, de forma a tornar as questões mais específicas, contribuindo assim para a melhoria da taxa de resposta.

A versão final do (IPQ) aplicado é constituída por cinco (5) dimensões (Quadro 18) a saber:

- informação dos respondentes;
- a identificação e ambiente organizacional;
- a autonomia organizacional;
- a direção e controlo da organizacional,
- cultura organizacional, e,
- desempenho organizacional.

Cada uma das dimensões apresenta um conjunto de perguntas com um objetivo concreto, conforme o objetivo principal do estudo. À semelhança do estudo realizado por autores dos países membros do COST e do COBRA nomeadamente participantes do por K. Verhoest (2011), Gomes (2011), MacCarthaigh (2007), Verhoest, et al. (2010), Cavalluzzo & Ittner (2005), e entre outros a nossa unidade de análise foi um respondente por cada DMUs sob estudo. Assim, o inquérito foi dirigido ao Presidente do Conselho do Município, sendo possível a este delegar a função de respondente noutra pessoa desde que tivesse conhecimento do pelouro municipal e participasse nas decisões estratégicas da organização. Em todas as dimensões com exceção à dimensão “0” incluímos questões do tipo *Likert*, nas quais solicitamos aos inqueridos que classificassem, numa escala de *Likert*, de 1 a 5/6/7/10, as características da informação (vd. IPQ em anexo).

Pretendeu-se avaliar se existe diferenças na utilização e perceção que os respondentes têm relativamente aos conteúdos nas cinco dimensões. Para uma melhor compreensão dos resultados, fixamos algumas questões para cada dimensão em cinco, seis, sete e dez o que corresponde à escala de *Likert* (de 1 a 5/6/7/10) utilizado no IPQ. Assim podemos mais facilmente fazer algumas analogias entre cada uma das dimensões e a escala utilizada. A análise das dimensões corresponde à média das opiniões dos inqueridos opinião média em cada uma das variáveis.

Finalmente, numa segunda fase, continuamos a análise dos resultados dos IPQs, bem como da DEA, utilizando como instrumento estatístico como o *Software* GRETL *Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library* (Gretl) e a Regressão Tobit, o que permiti equacionar ou estimar uma relação linear, com base nas variáveis que colocamos no questionário, bem como na DEA, em que os resultados estatísticos vão ditar as melhores práticas (*ranking*) dos municípios sob estudo no uso dos recursos disponíveis traduzidas em bem-estar social.

Apresenta-se neste capítulo a análise descritiva dos dados amostrais obtidos através do inquérito, de acordo com as diversas dimensões

6.2. Análise descritiva da amostra, por dimensão

6.2.1. Dimensão 0 : Informação dos respondentes

O nosso foco na dimensão inicial, isto é, a dimensão zero consiste na descrição de informação do respondente (participante) do Inquérito por questionário (IPQ), em torno dos assuntos como seja: a função/posição que o respondente desempenha na Câmara Municipal, anos de trabalho na Câmara Municipal, nível de instrução/escolaridade e formação de base ou avançada obtida ou não em gestão pública (Administração Pública).

Tabela 6: Informação dos respondentes

Função/posição na CM	Frequência	%
Presidente da CM	3	23,1
Diretor financeiro ou administrativo	3	23,1
RH ou Chefe do gabinete do presidente	2	15,4
Outro	5	38,5
Total	13	100
Anos de trabalho CM	Frequência	%
NR	1	7,7
05-10	8	61,5
10-15 ou mais anos	4	30,8
Total	13	100
Nível de instrução/escolaridade	Frequência	%
NR	4	30,8
Instrução primária completa (antiga 4ª classe de escolaridade)	1	7,7
Preparatória actual (actual 7ª classe de escolaridade)	2	15,4
12º ano de escolaridade	3	23,1
Bacharelato	2	15,4
Licenciatura	1	7,7
Total	13	100
Nome curso	Frequência	%
NR	9	75
Técnico em Administração e Gestão de Empresas	1	8,3
Técnico Profissional em Administração Pública	1	8,3
História Política e Gestão Pública	1	8,3
Total	12	100

Observando de forma atenta a variável função/posição na Câmara Municipal, pode verificar-se que 23,1 % dos respondentes são presidentes municipais e diretores financeiros ou administrativos, 15,4% são chefes de RH ou do gabinete do presidente e os restantes 38,5% correspondem aos que não especificaram as suas funções que desempenham na Câmara Municipal.

Em relação à variável “anos de trabalho na Câmara Municipal”, na mesma Tabela 6, pode verificar-se que, 61,5% dos inquiridos afirmam que tem vínculo formal com a Câmara Municipal por um período de cinco a dez anos; 30,8%, por um período de dez a quinze anos ou mais; 7,7% não respondeu á pergunta colocada. Já em relação a variável “nível de instrução/escolaridade”, 30,8% participantes do IPQ não responderam a pergunta colocada. Dos que responderam, verifica-se um equilíbrio entre participantes que concluíram o bacharelato e o ensino preparatório (atual 7^a classe de escolaridade), com 22,2% respetivamente. Pode-se ainda observar, um equilíbrio entre aqueles que concluíram a instrução primária completa (antiga 4^a classe de escolaridade) e aqueles que concluíram a licenciatura (7,7%). Por último, 23,1% dos respondentes afirmam ter concluído o 12^o ano de escolaridade.

Procurou-se saber o nome do curso efetuado. 75% dos respondentes afirmaram não ter realizado nenhuma formação de base ou avançada; no entanto, 8,5% concluíram respetivamente o curso Técnico em Administração e Gestão de Empresas, Técnico Profissional em Administração Pública e História Política e Gestão Pública.

6.2.2. 1^a Dimensão : Identificação, institucionalização e ambiente

- Identificação e ambiente do Conselho Municipal -

Esta dimensão aponta para a revisão da literatura realizada sobre a teoria institucional, que define identificação organizacional como sendo um nível de ligação, conhecimento entre valores, princípios, atributos, convicções, crenças, objetivo utilizados pelos colaboradores organizacionais para autoidentificação, bem como para o reconhecimento mútuo como pertencentes da instituição, na qual estes colaboram. Nesse contexto, o ambiente organizacional pode ser determinado como o conjunto de todos os fenómenos externos à organização que apresentam algum tipo de influência direta (Hookana, 2008; Parker & Bradley, 1998).

Porém, outros teóricos chamam atenção para o perigo inerente às influências internas ou externas e alguns valores, como por exemplo burocracia, que podem influenciar o ambiente organizacional positivamente ou negativamente.

O processo de mudança organizacional tem de ser acompanhado por reformas da gestão no sector público e deve ser orientado para o desenvolvimento de uma cultura

organizacional pós-burocrático (Parker & Bradley, 1998), pese embora continuar a existir uma compreensão empírica limitada de cultura das organizações públicas.

Entretanto, a compreensão da cultura organizacional no setor público municipal por meio de pesquisa, pode ajudar a analisar a mudança por referência aos valores de orientação e controlo externo e interno junto dos atores diretos das organizações. Neste sentido, os agentes locais constituem o foco do presente estudo proporcionando, a possibilidade de verificar, através das suas lentes e conhecimento, a imagem municipal, bem assim como os aspetos críticos de funcionamento e restrições institucionais de que são alvos quotidianamente nas suas funções públicas.

A seguir é analisada a distribuição de frequências do IPQ nas questões que consideramos relevantes nesta dimensão I, bem como nas restantes dimensões.

- Institucionalização da Câmara Municipal -

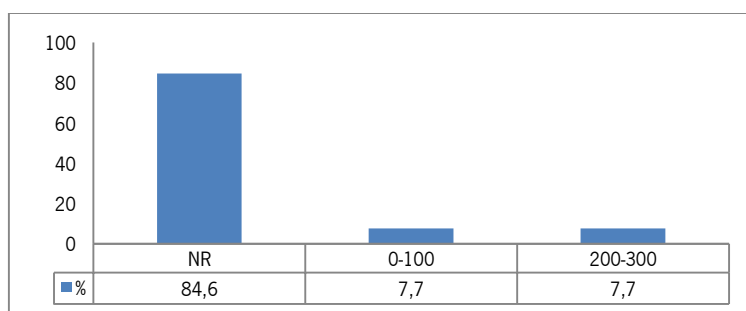
No presente ponto procurou-se identificar e descrever o ambiente da organização municipal a partir do Presidente Municipal, na qualidade do gestor principal do Município.

Assim, na questão (Q.1) ²³ desta dimensão procurou-se saber o ano da institucionalização formal do Conselho Municipal. Os resultados da distribuição da frequência da variável (Q.1) mostram que todos os participantes responderam que foi em 1998. Este resultado sugere, no entanto, a leitura da questão em termos do restabelecimento do funcionamento das autarquias locais em Moçambique após independência do país (1975).

No que diz respeito ao número de trabalhadores da organização municipal, na questão seguinte (Q.2) procuramos saber o número de trabalhadores, a tempo inteiro, em cada Câmara Municipal, a 31 de Dezembro de 2007 (Q.2). 84,6% dos participantes não responderam a questão colocada, o que parece sugerir o não conhecimento dos recursos humanos existentes na organização por parte dos participantes do IPQ, conforme se apresenta no Gráfico 12. 7,7% dos que responderam a pergunta afirmando que o número de trabalhadores está no intervalo de 0 a 100 , ou entre 200 a 300 trabalhadores a tempo inteiro na Câmara Municipal.

²³ Chamamos atenção para a referência "Q.". A referência Q_x significa número da pergunta do inquérito por questionário ou inquérito por entrevista.

Gráfico 12. Número de trabalhadores a tempo inteiro na Câmara Municipal

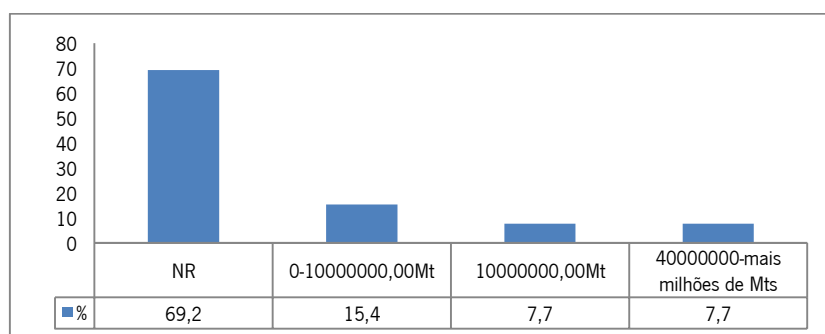


Fonte: Cálculos próprios

Na (Q.3) procurou-se saber o volume total do Orçamento executado (corrigido) em Dezembro de 2007 (em milhões de meticais. Antes importa recordar que, a questão orçamental, está ligada ao investimento público e prestação de serviços públicos municipais, cujas diretrizes estruturais estão fundadas no Sistema de Administração Financeira do Estado (O SISTAFE) bem como na Lei 2/97, de 18 de Fevereiro.

69,2% dos participantes não responderam a pergunta colocada, 15,4% considera que o volume do orçamento executado (corrigido) está entre zero a um milhão de Meticais. Os restantes 7,7% dos respondentes distribuem-se entre aqueles que afirmam que, o Orçamento está entre um milhão a dois milhões de Meticais e entre quatrocentos a mais milhões de Meticais (Gráfico 13).

Gráfico 13. Volume de orçamento executado até 31 de Dezembro



Fonte: Cálculos próprios

- Fontes e receitas municipais -

Um dos pontos centrais da descentralização em Moçambique reside na autonomia das organizações municipais (Goldsmith, 1990). Segundo este autor, na autonomia organizacional destaca-se a autonomia financeira e a capacidade financeira. Os dois tipos de

autonomia são centrais, e dão corpo à autonomia do governo municipal para concretização dos seus programas eleitorais ou planos de atividades.

Segundo (Ruivo, 2000), sem autonomia financeira não existe a capacidade de financiamento, podendo vir a perder-se grande parte da capacidade de intervenção mais próxima da realidade, geradora de bem-estar.

Todavia, a revisão da literatura mostra (Banco Mundial, 2009) que os municípios moçambicanos vivem com a mão estendida, isto é, limitados em termos da sua capacidade financeira para cobrir vários serviços e atividades municipalizados sob tutela destes (Banco Mundial, 2009). Além disso, em toda a Administração Pública de Moçambique existe falta de recursos financeiros, bem como de sistemas relativamente adequados de gestão financeira, o que continua a ser um importante fator limitativo do cumprimento integral dos programas políticos e administrativos das organizações públicas municipais, conjugado com a *falta de transparências nas atividades públicas* (idem). Tendo como base a esta situação, consideramos oportuno verificar este assunto questionando os gestores municipais: (Q.4) quais são as fontes/tipos de receita municipais?

Em geral, a pergunta (Q.4) não foi respondida por nenhum participante. A não resposta a questão colocada aos respondentes levanta muitas interrogações sobre a saúde financeira dos municípios moçambicanos. Porém, o Pacote Autárquico revela que, as atribuições (art.º 6º da lei 2/97) concedidas às autarquias locais de Moçambique devem ser acompanhadas por condições financeiras para um bom exercício das funções municipais à semelhança do que fora com desenvolvimento do *Welfare State* na Europa no pós II.ª Guerra Mundial. Sem autonomia financeira não existe a capacidade de prestação de serviços públicos para bem-estar social condigno, de acordo com o n.º 2 do art.º 6º da lei 2/97, Capítulo I., a não ser que estas organizações se mantenham vivas a custo das transferências do Estado e dos doadores internacionais, tal é o ciclo vicioso nos países em desenvolvimento.

Entretanto, só mediante a produção das suas receitas próprias, as autarquias locais podem estar em condições de prosseguir com a satisfação dos interesses das comunidades locais sem prejuízo dos interesses nacionais e do papel do Estado. Pois, o objetivo da Câmara Municipal é a participação popular na gestão pública para que haja um melhor atendimento à população. Mas antes, é necessária a referida condição financeira dos

municípios que é a base central de toda a administração da coisa pública. Longe desta realidade: de que nos vale o mapa autárquico?

As atribuições (art.º 6º da lei 2/97) concedidas às autarquias locais de Moçambique devem ser acompanhadas de condições financeiras para que, estes tenham um bom exercício das funções municipais à semelhança do que fora por exemplo, com desenvolvimento do *Welfare State* na Europa. Isto porque conforme referimos, sem autonomia financeira não existe a capacidade de prestação de serviços públicos para bem-estar social condigno conforme previsto no art.º n.º 1 da lei 2/97, Capítulo I, no qual se diz que as autarquias locais, entre outros assuntos, visam a prossecução dos interesses das comunidades locais sem prejuízo dos interesses nacionais e do papel do Estado.

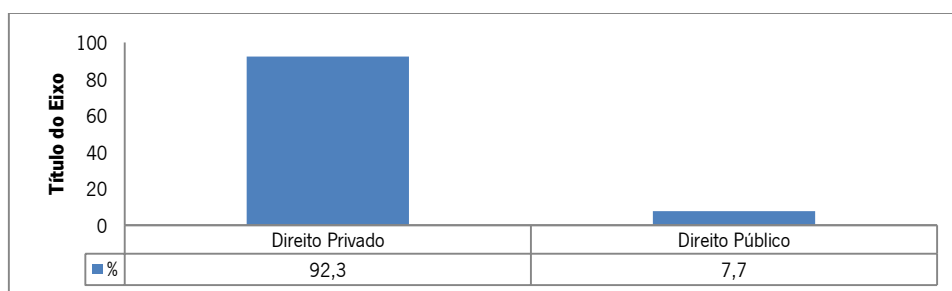
- Estatuto legal, filiação, posição legal e estrutura municipal -

A identificação e ambiente do Conselho Municipal (ou Câmara Municipal) leva-nos à lei das autarquias locais de Moçambique (Lei (2/97) que foi esboçada à imagem do “Mapa Autárquico Europeu no Pós- Guerra” e particularmente nos países do sul europeu (França, Itália, Espanha, Portugal e Grécia). Ao contrário dos países do norte da Europa, onde os seus governos locais gozam de grande *autonomia* e desempenham um largo leque de funções, no sul da Europa os governos locais, embora com um peso político relativamente acentuado, têm menos responsabilidades nos domínios sociopolítico, económico e social (Rocha & Zavale, 2013).

Na sequência das perguntas do inquérito por questionário procurou-se saber junto dos autarcas de Moçambique: Qual a base legal da fundação do Conselho Municipal (ou Câmara Municipal) (Q.5.1)? Esta questão procura perceber até que ponto os gestores municipais interpretam a legislação municipal.

Os respondentes ao inquérito afirmaram que, do conjunto de diplomas apresentados na tabela relativa à questão (Q.5.1) (Ato Ministerial e outro/s diplomas), a CM foi fundada com base na Lei. Na sequência desta resposta, procurou-se igualmente saber dos respondentes na (Q.5.2): Qual é a personalidade jurídica da Câmara Municipal? 92,3% dos respondentes afirma que, a personalidade jurídica da própria Câmara Municipal é revestido pelo “Direito Público” ao contrário dos 7,7% de participantes que consideram ser de “Direito Privado” (Gráfico 14).

Gráfico 14. Base legal da constituição da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

- Relação entre a Câmara Municipal e o Ministério da Administração Estatal e Função Pública -

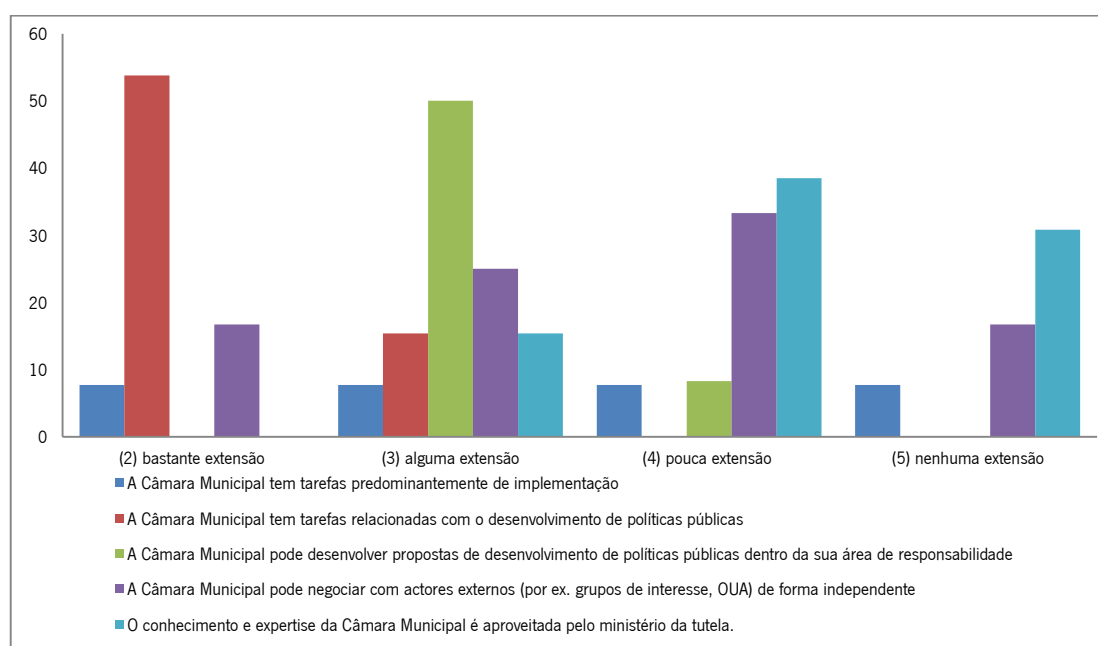
Na sequência da identificação e ambiente da CM, vale a pena citar novamente Fernando Ruivo (Ruivo, 2000, pp. 50-60), que defende a ideia de que: “não é possível, afinal, entender o central sem o local, nem o local sem o central. Apesar de oposições pontuais, ambos os planos coabitam, sendo complemento direto um do outro. O que se passa é que o local e central imbricam um no outro no interior de um sistema nacional, desde logo, entre outras razões pela existência de uma matriz estrutural de funcionamento, a qual, sendo embora predominantemente construída pelo centro, possibilita alguma reconstrução por parte dos atores a quem é emprestada a voz do sistema de locais”.

A luz desta opinião, tornou-se pertinente procurar perceber junto das autoridades municipais: com que extensão as afirmações constantes na questão (vd. Q.6.2 – 1ª dimensão do IPQ em anexo) caracterizam o relacionamento entre a Câmara Municipal (CM) e o Ministério da Administração Estatal, tendo em atenção as indicações da escala de 1 a 5, em que: 1 – muita extensão; 2 – bastante extensão; 3 – alguma extensão; 4 – pouca extensão e 5 - nenhuma extensão?

O resultado mostra que: 69,2% participantes apontam que a CM tem tarefas predominantemente de implementação na escala 1 (Muita extensão) e 7,7% distribui-se nas restantes escalas; 53,8% participantes consideram que a CM tem tarefas relacionadas com o desenvolvimento de políticas públicas na escala 2 (Bastante extensão) e 15,5% na escala 3 (Alguma extensão); para 50% pessoas a CM pode desenvolver propostas de desenvolvimento de políticas públicas dentro da sua área de responsabilidade na escala 3 (Alguma extensão) e 8,3% na escala 4 (Pouca extensão); 46,2% pessoas classifica a variável - A CM pode negociar com atores externos (grupos de interesse, OUA) de forma

independente na escala 3 (Alguma extensão) e 7,7% distribui-se entre as escalas 1 (Muita extensão), 2 (Bastante extensão) e aqueles que não responderam a pergunta e 38,5% inquiridos clássica a variável - O Conhecimento e *expertise* da CM é aproveitada pelo Ministério da Tutela na escala 4 (Pouca extensão) e 15,4% entre escala 1 (Muita extensão) e 3 (Alguma extensão) respetivamente conforme o Gráfico 15.

Gráfico 15: Relacionamento entre Câmara Municipal e MAEFP



Fonte: Cálculos próprios

- Presente e passado municipal em Moçambique -

Trata-se ainda da descrição da identificação e ambiente da Câmara Municipal ; importa agora recordar a lei das autarquias locais de Moçambique (lei 2/97). Esta Lei foi elaborada à luz do modelo municipal dos países do Sul da Europeu (França, Itália, Espanha, Portuga e Grécia), isto é, *napoleónico* (Zavale, 2012).

Neste sentido, procuramos saber junto das autoridades municipais: de que forma foi reestabelecida a Câmara Municipal (Q.7.1) Esta questão tem por base ainda verificar: até que ponto os atores locais estão familiarizados, ou não, com a Base Jurídica que instituiu os governos municipais em Moçambique.

O resultado à questão colocada, conforme Tabela 9 mostra que 61,5% dos respondentes afirmam que a CM foi reestabelecido com base no DL, 2/1998, de 18 de Fevereiro e 38,8% responderam que foi recriado com base no DL, 2/97, de 18 de Fevereiro. Não obstante, a primeira resposta desta questão, foi criada uma relativa confusão aos respondentes do IPQ entre o Diploma que instituiu a organização municipal e a data da implementação dos municípios. No entanto, é a lei 2/97 é a Lei das Autarquias Locais e não a lei 2/98, que não existe para este assunto conforme Tabela 7. Sendo certo que, o funcionamento municipal em Moçambique é retomado em 1998, duas décadas depois da independência de Moçambique.

Tabela 7: Forma de reimplantação da Câmara Municipal

Forma da criação da CM	%
DL, 2/1998, de 18 de Fevereiro	61,5
DL, 2/97, de 18 Fevereiro	38,5

Fonte: Cálculos próprios

Na sequência da (Q.7.1), na questão (Q.7.2) solicitamos os nossos participantes que indicassem o nome da antiga entidade municipal antes da atual Câmara Municipal conforme se segue:

- (1º) Câmara Municipal da Beira (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo da Beira e (3º) Câmara Municipal da Beira;
- (1º) Câmara Municipal da Maxixe (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo da Cidade da Maxixe e (3º) Câmara Municipal da Maxixe;
- (1º) Câmara Municipal de Inhambane (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo da Cidade de Inhambane e (3º) Câmara Municipal da Cidade de Inhambane (3ª);
- (1º) Câmara Municipal da Manhiça (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo da Manhiça (3º) e Câmara Municipal da Manhiça;
- (1º) Câmara Municipal de Angocho (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Angoche e 3º Câmara Municipal de Angoche;

- (1º) Câmara Municipal de Chibuto (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Chibuto e (3º) Câmara Municipal de Chibuto;
- (1º) Câmara Municipal de Chokué (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Chokué e 3º Câmara Municipal de Chokué;
- (1º) Câmara Municipal de Lichinga (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Lichinga e (3º) Câmara Municipal de Lichinga;
- (1º) Câmara Municipal de Moatize (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Moatize e (3º) Câmara Municipal de Moatize;
- (1º) Câmara Municipal de Nampula (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Nampula e (3º) Câmara Municipal de Nampula;
- (1º) Câmara Municipal de Tete (período da administração portuguesa), Conselho Executivo de Tete e (3º) Câmara Municipal de tete;
- (1º) Câmara Municipal Vilankulo (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Vilankulo e (3º) Câmara Municipal de Vilankulo; e
- (1º) Câmara Municipal de Xai-Xai (período da administração portuguesa), (2º) Conselho Executivo de Xai-Xai e (3º) Câmara Municipal de Xai-Xai.

O governo municipal em Moçambique sofreu três reestruturações, desde o período da administração portuguesa até atualidade, e que se resume na lei do direito consuetudinário e eurocêntrico na administração local.

- Concorrência a nível do concelho municipal -

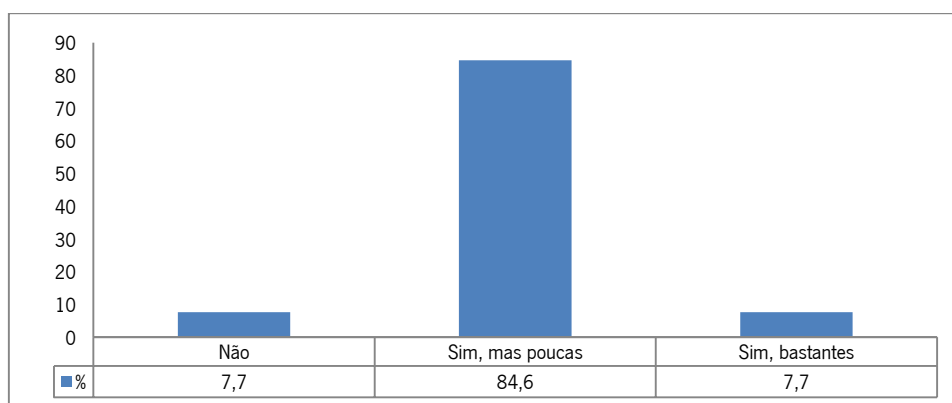
Segundo Mathew Forstater (2007, p. 78), a concorrência é um dos fatores que confere à economia o seu carácter ordeiro; neste contexto, se enquadra tanto o Decreto 33/06 como o Pacote Autárquico (Lei das Autarquias Locais, pois o legislador prevê nos dois diplomas a necessidade da concorrência entre organizações (públicas ou privadas). O legislador concede aos Órgãos Locais do Estado (OLE) e às autarquias locais o poder para formar parcerias para fins de interesse público, sem prejuízo das suas respetivas competências conforme art.º 27º da Lei 2/97.

A concorrência significa um comportamento de rivalidade saudável e os fundamentos de uma economia competitiva são a procura constante da rentabilidade mais elevada por parte das empresas privadas e bem-estar social, já que com a concorrência ganham as

organizações, bem assim como a sociedade ou comunidades locais (Forstater, 2007, pp. 78-81).

Com base nos argumentos acima apresentados procuramos saber junto dos participantes do inquérito por questionário na (Q.9) o seguinte: Tendo em conta a principal tarefa/função municipal levada a cabo pela Câmara Municipal, existem, na sua área de atuação (concelho), outros agentes/organizações que prestam serviços similares aos da Câmara Municipal?

Gráfico 16: Agentes/organizações que prestam serviços similares na área da atuação da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

O resultado da distribuição da frequência mostra que, 84,6% considera existir pouca concorrência no concelho municipal com outras entidades que não sejam Órgãos Locais do Estado (poder distrital e provincial). O resultado sugere que, a explicação pode ser encontrada ao tipo de Estado, bem assim como no modelo de gestão e governação que tem tido lugar em Moçambique. O que significa que existe o sector privado nos concelhos, mas é filtrado pelo tipo de estruturas administrativa local, de que fala Riggs (1964).

- Parcerias entre poder municipal e outras organizacionais -

Para a análise das parcerias municipais, importa antes buscar o conceito de *rede*²⁴ tratado por Fernando Ruivo (2000, pp. 29-40). Para este autor, o termo quer significar genericamente, uma cadeia de relações sociais, tanto a nível formal como informal, o que possibilita compreender a maneira como determinados indivíduos, provindos dos mais

²⁴ Sobre este assunto ver Ruivo (2000, p. 36).

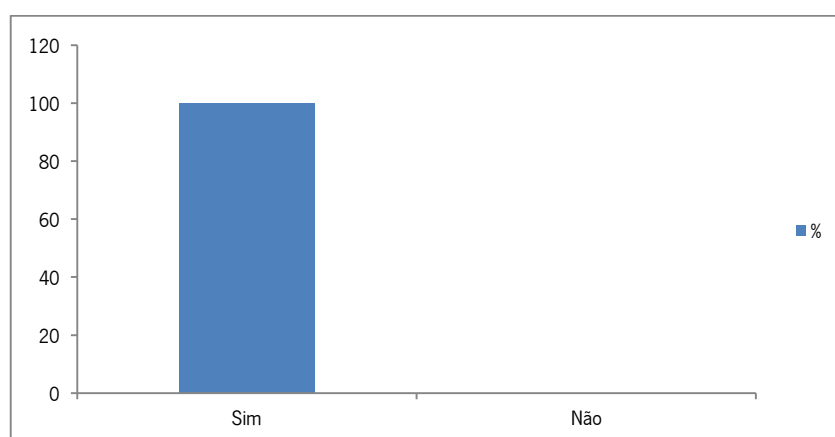
distintos interesses e características sociais, se encontram em relação entre eles. Segundo o autor, a noção de rede pode também reenviar para uma realidade de certo modo governada pelos seus próprios atores, isto é, um sistema de afinidades mais ou menos duráveis fundado em interesses de qualquer forma comuns, laços de dependência ou, até, já na fronteira da noção, em obrigações entre esses mesmos atores (Ruivo, 2000, p. 36).

O autor insiste que, o termo constitui um instrumento metodológico essencial na medida em que permite compreender a lógica das parcerias “(a) o que se troca através da rede; (b) o que se passa nas intermediações por ela possibilitadas; (c) o que determina a condição de pertença a uma rede (idem).

Com base nesta abordagem, procuramos saber junto dos autarcas inquiridos (Q.10.1), se existem ou não parcerias no relacionamento entre poderes municipais que presidem e outras organizações locais (nacionais e externas), já que o Decreto 33/06 e Pacote Autárquico dão importância nesse sentido.

O resultado (Q.10.1) mostra que, das treze Câmaras Municipais que responderam à questão colocada através dos seus participates, 100% respondeu que sim: o CM está envolvido em parceria com outras organizações públicas e privadas, nos diversos domínios da Administração Pública municipal.

Gráfico 17: Parceria da Câmara Municipal com outras organizações públicas ou privadas no que respeita ao planeamento ou implementação de tarefas organizacionais



Fonte: Cálculos próprios

Na sequência da resposta anterior (Q.10.1), na (Q.10.2) procuramos saber: Quais são os participantes mais relevantes da parceria mais importante (Q.10.2)?

O resultado a esta questão está patente na Tabela 8. Assim, 11 participantes (Cidade de Lichinga, Cidade de Nampula, Cidade de Angoche, Cidade de Tete, Vila de Moatize, Cidade da Beira, Cidade da Maxixe, Vila da Cidade de Xai-Xai, Cidade de Chibuto, Cidade de Chokwé e Vila da Manhiça) indicam as organizações de serviço público como clientes da Câmara Municipal; 4 municípios (Vila de Moatize, Cidade da Beira, Vila de Vilankulos e Cidade de Xai-Xai) indicaram as empresas ou fundações públicas como clientes da Câmara Municipal; 2 municípios (Cidade da Beira e Cidade de Xai-Xai) indicam unidades ao nível administrativo regional/distrital como da Câmara Municipal.

Tabela 8: Participantes relevantes da parceria da Câmara Municipal

Organizações de serviço público	Frequência
Não	2
Sim	11
Total	13

Empresas ou fundações públicas	Frequência
Não respondeu	5
Não	4
Sim	4
Total	13

Unidades ao nível administrativo regional/distrital	Frequência
Não respondeu	6
Não	5
Sim	2
Total	13

Unidades ao nível administrativo local	Frequência
Não respondeu	1
Não	3
Sim	9
Total	13

Empresas ou fundações privadas	Frequência
Não respondeu	4
Não	3
Sim	6
Total	13

Organizações/sindicatos /associações voluntárias	Frequência
Não respondeu	6
Não	4
Sim	3
Total	13

Fonte: Cálculos próprios

9 participantes das Câmaras municipais da Cidade de Lichinga, Cidade de Nampula, Cidade de Angoche, Cidade de Tete, Vila de Moatize, Cidade da Beira, Cidade da Maxixe, Cidade de Chibuto e Cidade de Chokwé indicam *unidades administrativo local* como clientes da Câmara Municipal; 6 participantes das Câmaras municipais da Cidade de Nampula, Vila de Moatize, Cidade da Beira, Cidade de Inhambane, Vila de Vilankulos e Cidade de Xai-Xai

indicaram *empresas ou fundações privadas* como clientes da Câmara Municipal e; 3 pessoas dos municípios da Cidade de Nampula, Cidade da Beira e Cidade de Inhambane indicaram *organizações/sindicatos/associações voluntárias* como clientes da Câmara Municipal.

Na questão (Q.10.3), foi solicitado aos inquiridos que caracterizassem a relação da CM com os seus parceiros mais relevantes, na escala de 1 (um) a cinco (5), em que 1 corresponde a informal e 5 a uma relação formal. Os resultados desta pergunta são conforme a Tabela 9.

Observando esta tabela, 76,9% participantes do IPQ caracterizam o *grau de formalidade* na escala 5, isto é, existe um grau “formal” nas relações da Câmara Municipal com parceiros mais relevantes. A variável *Grau de responsabilidades comuns* acolhe 84% de participantes que a situam a variável na escala 5, isto é, os inqueridos consideram que existem muitas responsabilidades em comum das relações Câmara Municipal com parceiros mais relevantes. Já a variável *grau de objetivos em comum* e *Grau de estruturas comuns*, ambos acolhem 69,2% de participantes que as situam na escala 5. E, finalmente, 76,9% participantes localizam o *tipo de cooperação* na escala 1, isto é, esta variável não é tida como obrigatória pelos respondentes do inquérito quanto às relações da Câmara Municipal com parceiros mais relevantes.

Tabela 9: Caracterização de relações Câmara Municipal com parceiros mais relevantes

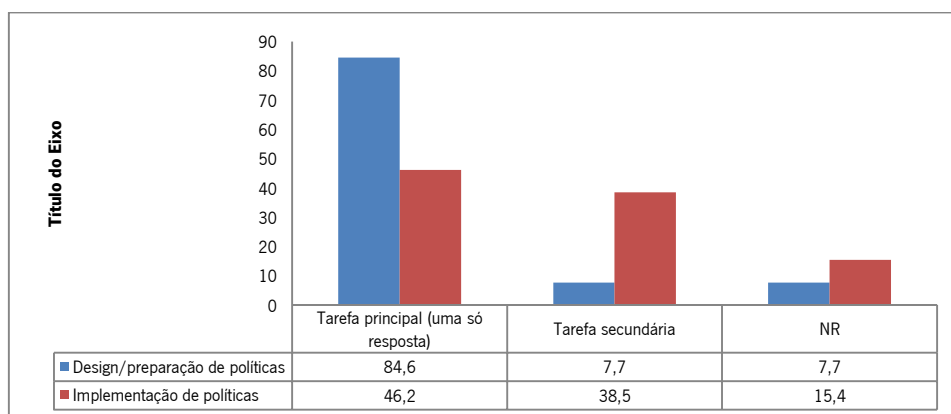
Grau de formalidade: informal (1) – formal (5)	%
Neutro	7,7
Pouco formal	15,4
Formal	76,9
Total	100
Grau de responsabilidades comuns: nenhuma responsabilidades em comum (1) – muitas responsabilidades em comum (5)	%
Quase nenhuma responsabilidade	7,7
Poucas responsabilidades em comum	7,7
Muitas responsabilidades em comum	84,6
Total	100
Grau de objetivos em comum: nenhum objetivo em comum (1) – todos objetivos em comum (5)	%
NR	7,7
Neutro	7,7
Poucos os objetivos em comum	15,4
Todos os objetivos em comum	69,2
Total	100

Grau de estruturas comuns: nenhuma estrutura em comum (1) – estruturas comuns permanentes (p. e. painéis, conselhos, comissões) (5)	%
NR	7,7
Nenhuma estrutura em comum	69,2
Quase nenhuma estrutura	15,4
Neutra	7,7
Total	100
Tipo de cooperação: não obrigatória (1) – completamente obrigatória (5)	%
Não obrigatória	76,9
Pouco menos obrigatória	7,7
Neutro	7,7
Completamente obrigatória	7,7
Total	100

Fonte: Cálculos próprios

Por último, foi questionado aos inquiridos (v.d Q.10.11 do IPQ em anexo): qual é a tarefa principal e secundária da Câmara Municipal no processo de formulação de políticas públicas? A descrição dos resultados do Gráfico 18 mostra que 84,6% dos autarcas que responderam ao inquérito consideram o design/preparação de políticas tarefa principal da Câmara Municipal e 46,2% apontaram implementação de políticas como atividade secundária.

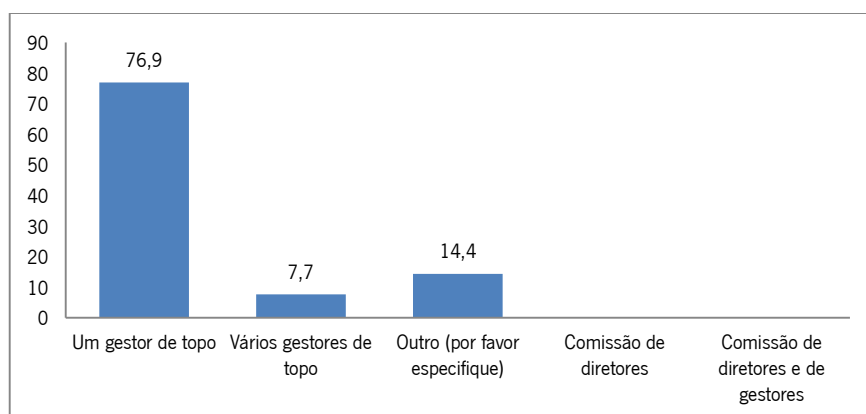
Gráfico 18: Tarefa principal e secundária



Fonte: Cálculos próprios

Finalmente, na (Q.12) procuramos saber: quem é o responsável pela gestão corrente da CM? 76,9% dos inquiridos afirma que, *um gestor de topo* (Presidente da Câmara Municipal) é o responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal. Enquanto que, os 15,4% dos respondentes são de opinião de que existe outro tipo de gestor conforme o Gráfico .

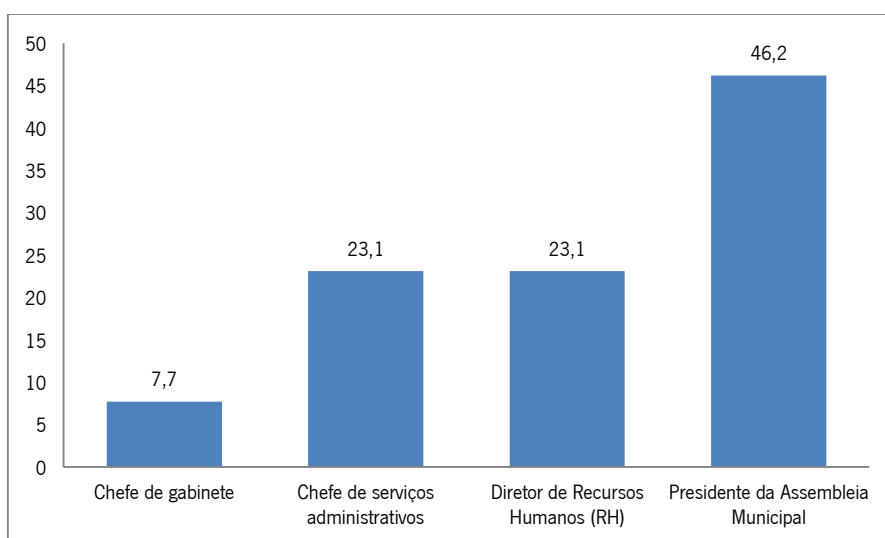
Gráfico 19: Responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

A leitura do Gráfico 20, mostra que, o Presidente da Assembleia Municipal acolhe 42,2%, a seguir ao Presidente da Câmara Municipal. Este por sua vez é seguido por Chefe dos Serviços Administrativos e Finanças e o Diretor de Recursos Humano com 23,1% respetivamente. Finalmente, em último lugar, surge o responsável pela gestão corrente do CM como sendo o Chefe do Gabinete.

Gráfico 20: Outro responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

6.2.3. IIª Dimensão: Autonomia

- Autonomia do Conselho Municipal -

Nível estratégico

A autonomia da administração municipal de Moçambique foi um dos programas políticos mais significativos da história do país nas últimas décadas.

Nesse sentido, importa recordar a revisão da literatura (Norton, 1994, 1997; Finer, 1997; Montalvo, 2003), Goldsmith (1990), de acordo com a qual a autonomia local foi exibindo de diferentes configurações jurídico-institucionais, e a sua relação com o Estado foi assumindo contornos distintos ao longo das últimas décadas. Considera-se aqui a autonomia financeira e a capacidade de financiamento, incontornável na vida das organizações conforme tratado este assunto na revisão da literatura bem como nas subseções atrás. O que significa que, as autarquias locais moçambicanas refletem na sua articulação e funcionamento, o modelo de Estado e o cânone da sua relação com a sociedade. Nessa medida se justifica a elaboração da (Q.1.1), na qual procuramos perceber junto dos atores municipais que responderam o IPQ, ao nível estratégico municipal, o seguinte: A Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal, relativamente aos aspetos abaixo indicados, sem a interferência ou aprovação prévia do departamento administrativo superior ou do ministério da tutela?

Os resultados da Tabela 10 falam por si. 92,3% dos gestores municipais responderam que o CM tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal sobre a matéria do salário dos seus RH sem aprovação do ministério da tutela (ou Ministério da Administração Estatal); os restantes 7,7% gestores consideram que o município não tem capacidade para decidir sobre matéria salarial do Recursos Humanos.

No que diz respeito à variável condições de promoção na carreira, 69,2% dos presidentes municipais declararam que a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal (RH) sem necessidade de aprovação prévia do ministério da tutela ou Ministério da Administração Estatal e Função Pública; no entanto, 4 participantes ou 30,8%, responderam que a tomada de decisões a nível local só pode acontecer mediante a aprovação prévia do ministério da tutela. Em relação ao item: forma de avaliação do pessoal 53,8% dos respondentes declararam que a Câmara Municipal tem capacidade para

tomar decisões de gestão de pessoal a esse nível, mas com aprovação prévia do ministério da tutela/Ministério da Administração Estatal. 42,2% dos respondentes afirma que a Câmara Municipal tem capacidade para aprovação sem necessidade de aprovação prévia do Ministério da Administração Estatal.

Tabela 10: Autonomia da gestão pessoal, a nível estratégico

Nível de salário	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	1	7,7
Sim, com aprovação prévia	12	92,3
Total	13	100

Forma de avaliação do pessoal	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	6	46,2
Sim, com aprovação prévia	7	53,8
Total	13	100

Condições de promoção na carreira	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	9	69,2
Sim, com aprovação prévia	4	30,8
Total	13	100

Forma de nomeação do pessoal	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	8	61,5
Sim, com aprovação prévia	5	38,5
Total	13	100

Determinação do nº de funcionários (dentro dos limites orçamentais)	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	10	76,9
Sim, com aprovação prévia	3	23,1
Total	13	100

Critérios gerais de <i>performance</i>	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	4	30,8
Sim, com aprovação prévia	7	53,8
Não	2	15,4
Total	13	100

Determinação do nº de funcionários (dentro dos limites orçamentais)	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	10	76,9
Sim, com aprovação prévia	3	23,1
Total	13	100

Fonte: Cálculos próprios

No que diz respeito à variável condições de promoção na carreira, 69,2% dos presidentes municipais declararam que a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal (RH) sem necessidade de aprovação prévia do ministério da

tutela ou Ministério da Administração Estatal e Função Pública; no entanto, 4 participantes ou 30,8%, responderam que a tomada de decisões a nível local só pode acontecer mediante a aprovação prévia do ministério da tutela. Em relação ao item: forma de avaliação do pessoal 53,8% dos respondentes declararam que a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão de pessoal a esse nível, mas com aprovação prévia do ministério da tutela/Ministério da Administração Estatal. E, 42,2% afirma que a Câmara Municipal tem capacidade para aprovação sem necessidade de aprovação prévia do Ministério da Administração Estatal.

No que toca à forma de avaliação do pessoal, 53,8% participantes do inquérito por questionário responderam que, o CM tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal, mas mediante a aprovação do MAEFP.

No que diz respeito à variável forma de nomeação do pessoal, 61,5% dos municípios considera que o CM reúne capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal sem necessidade de aprovação antecipada do ministério da tutela, enquanto que 38,5% respondeu que, sim, mas com aprovação prévia do departamento administrativo superior.

53,8% dos inquiridos municipais consideram que a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões sem necessidade de aprovação prévia do Ministério da Administração Estatal, sendo que para os restantes 30,8% afirma que, o CM tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal, sem necessidade prévia do Ministério da Administração Estatal. Já a maioria (76,9%) considera que o CM tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal e sem necessidade de aprovação prévia do ministério da tutela, sendo que para 23,1%, o CM necessita da interferência prévia do ministério da tutela.

Em suma a maioria das câmaras municipais considera possível definir o salário, mas sem aprovação prévia do Ministério da Administração Estatal.

- Nível operacional -

A Lei de Finanças Autárquicas (Lei n.º 11/97, de 31 de Maio) de Moçambique proporciona um regime jurídico essencial para as funções e responsabilidades municipais em torno da questão das *receitas* e *despesas* públicas municipais. No primeiro caso (receitas), segundo a Lei n.º 11/97 constituem receita municipal: “(a) o produto da cobrança dos impostos e taxas autárquicas a que se refere o artigo 48; (b) o produto de um percentual de imposto do

Estado, nos termos a definir por lei; (c) o produto do lançamento de derramas ou adicionais sobre imposto do Estado, quando para tal haja prévia autorização legal; (d) o produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelos órgãos autárquicos; (e) o produto da cobrança de taxas ou tarifas resultante da prestação de serviços; (f) o produto do lançamento de multas ou coimas que, regulamento ou postura, caibam à autarquia local; (g) o produto de heranças, legados, doações e outras liberdades; (h) quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a favor das autarquias locais” e outras previstas nos n.º 2 e 3 da lei (Lei n.º 11/97, de 31 de Maio).

No segundo caso (despesas), as despesas públicas municipais devem ser vistas nas suas duas vertentes correntes e de capital conforme art.º 18º da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio. Esta lei classifica e define as despesas correntes “as que se destinam ao custeio da atividade corrente dos órgãos autárquicos, nomeadamente: fundo de salários; bens e serviços.”. Enquanto que, as despesas de capital são “as que implicam alteração do património autárquico, incluindo os respetivos ativos e passivos financeiros” (idem).

Tendo por base este diploma, na pergunta (Q.1.2) procuramos avaliar a opinião dos participantes do Inquérito por questionário sobre autonomia do seu município a *nível operacional*, tal o fizemos anteriormente em relação ao *nível estratégico* da organização municipal.

Os resultados da distribuição de frequência da pergunta (Q.1.2) mostram que 84,6% dos gestores (ou participantes) inquiridos considera que ao nível operacional, o CM tem capacidade para tomar decisões de gestão do seu pessoal mas com aprovação prévia conforme a Tabela 11.61,5% dos inquiridos consideram que a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisão ao nível operacional naquela matéria *sem necessidade de aprovação prévia* do MAEFP, sendo que a maioria (76,9%) é de opinião que a Câmara Municipal tem a capacidade para tomar decisão ao nível operacional, mas sem necessidade de aprovação prévia do ministério da tutela (Ministério da Administração Estatal).

No que respeita à *forma de nomeação do pessoal*, 53,8% dos respondentes afirmaram que a Câmara Municipal tem a capacidade para tomar decisão ao nível operacional, *com aprovação prévia* do ministério da tutela (Ministério da Administração Estatal). Finalmente, 46,2% dos respondentes é favorável à definição de *critérios gerais de performance*, desde que com aprovação *prévia* do Ministério da Administração Estatal. Já

38,5 % mostram-se igualmente favoráveis, mas sem necessidade de aprovação prévia do ministério.

Tabela 11: Autonomia da gestão pessoal, a nível operacional

Nível de salário	Frequência	%
NR	1	7,7
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	1	7,7
Sim, com aprovação prévia	11	84,6
Total	13	100

Condições de promoção na carreira	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	10	76,9
Sim, com aprovação prévia	3	23,1
Total	13	100

Forma de avaliação do pessoal	Frequência	%
Não	1	7,7
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	8	61,5
Sim, com aprovação prévia	4	30,8
Total	13	100

Forma de nomeação do pessoal	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	6	46,2
Sim, com aprovação prévia	7	53,8
Total	13	100

Critérios gerais de <i>performance</i>	Frequência	%
Não	2	15,4
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	5	38,5
Sim, com aprovação prévia	6	46,2
Total	13	100

Fonte: Cálculos próprio

- Autonomia financeira da Câmara Municipal -

Já referimos atrás que, a Lei nº 11/97, de 31 de Maio é o diploma que aprova a Lei das Finanças Autárquicas, dada a necessidade de definir e estabelecer o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias. A lei enquadra-se ao abrigo da Lei Fundamental do Estado de 1990, revista em 2004. As disposições gerais da Lei das Finanças Municipais dizem no n.º 1 que as autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios geridos autonomamente pelos respetivos órgãos. A autonomia municipal, no entanto, é relativa, isto porque, segundo Zavale (2011, pp. 119-130), a experiência municipal em Moçambique tem

vindo a mostrar existência de uma grande insuficiência de capacidade de arrecadação de receitas própria, justificada pelo tipo do modelo da Administração Pública em Moçambique que dá origem à *gigantesca dependência* dos municípios em relação às transferências do Estado por um lado e, por outro devido às doações provenientes das Instituições de Bretton Woods e nacionais, longe de contar com os seus próprios meios.

O autor reitera ainda que essa cultura de mão estendida remonta à independência política do país, bem como ao restabelecimento municipal (1998) e vivendo desde então a Administração Pública de Moçambique (municipal), com as “palmas em concha viradas para cima” pedindo perpetuamente apoios (recursos financeiros, humanos e patrimoniais, etc.), por um lado ao Estado hierarquicamente superior destas, o qual dá corpo a continuidade da sobrevivência do modelo administrativo napoleónico (municipal) em Moçambique. O doadores internacionais e outros organismos (nacionais e internacionais), que constituem bombeiros financeiros da Administração Pública em geral, reforçam a manutenção desta cultura.

Segundo a literatura estudada (Banco Mundial, 2009), esta situação não parece surpreender, uma vez que o próprio Estado vive igualmente com a “mão em forma de concha”, aberta para cima e, pedindo favores aos doadores internacionais para poder pôr em ordem as contas públicas ou Orçamento Geral do Estado. Orçamento este que, que por sua vez é também ele responsável pela alimentação do chamado Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) do país de que fala o governo da Frente de Libertação de Moçambique (atual Partido Político) a mais de três décadas e entre outros programas governamentais e do Estado moçambicano.

Procurou-se, junto dos autarcas, sondar se relativamente à autonomia financeira, a Câmara Municipal tem capacidade de pôr em curso os programas eleitorais. Os resultados são conforme a Tabela 12. Das treze autarquias locais que responderam à questão colocada, 76,9% dos respondentes considera que o município tem capacidade para estabelecer tarifas para os bens e serviços, sem necessidade de aprovação prévia da administração superior, enquanto 23,1% dos gestores afirmam que é necessária aprovação da administração superior. Para 69,2% dos participantes, a Câmara Municipal pode participar mediante aprovação do MAEFP no capital de pessoas jurídicas de direito privado; já 7,7% afirma que a Câmara Municipal pode participar, mediante aprovação do MAEFP,

no capital de pessoas jurídicas de direito privado, mas sem necessidade de aprovação prévia da administração superior.

69,2% dos participantes considera que é possível proceder a alterações tanto no orçamento de pessoal, quanto no de despesas correntes e orçamento de investimento, inclusivamente com capacidade para pedir empréstimos, sem necessidade de aprovação do Ministério da Administração Estatal ou ministério da tutela, enquanto para 30,8% de participantes considera que é necessário a aprovação do Ministério da Administração Estatal.

Tabela 12: Autonomia financeira

Pedir empréstimo para investimento	Frequência	%
Não	1	7,7
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	3	23,1
Sim, com aprovação prévia	9	69,2
Total	13	100

Fazer alteração ao orçamento do pessoal e gerir custos	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	9	69,2
Sim, com aprovação prévia	4	30,8
Total	13	100

Estabelecer tarifas para bens e serviços	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	10	76,9
Sim, com aprovação prévia	3	23,1
Total	13	100

Fazer alteração entre orçamento de pessoal e despesas correntes, e orçamento de investimento por outro lado	Frequência	%
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	9	69,2
Sim, com aprovação prévia	4	30,8
Total	13	100

Participar no capital de pessoas jurídicas de direito privado	Frequência	%
Não	3	23,1
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	1	7,7
Sim, com aprovação prévia	9	69,2
Total	13	100

Fazer alteração entre orçamento de diferentes anos	Frequência	%
Não	1	7,7
Sim, sem necessidade de aprovação prévia	10	76,9
Sim, com aprovação prévia	2	15,4
Total	13	100

Fonte: Cálculos próprios

Conforme já referido, a revisão constitucional de 1990 veio consagrar muitas mudanças políticas e económicas, nomeadamente o abandono do Sistema de Economia Planificada (Paiva, 2000), consagrando a economia de mercado, o pluralismo político e a

existência de autonomias locais. Entretanto, tal como vimos ao longo deste estudo, a Constituição de 1990 trouxe uma transformação dos órgãos locais que permitiu a separação dos órgãos centrais. Os Órgãos Locais passaram a ser dotados de personalidade jurídica própria.

Em maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que tinha por objetivo a reformulação do sistema de administração local do Estado vigente, e a sua transformação em órgãos locais com personalidade jurídica própria distinta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, infraestrutura e meio ambiente. Do PROL resultou a Lei 3/94, de 13 de Setembro. A publicação desta lei deu origem a forte polémica em volta da sua constitucionalidade, pelo que obrigou a uma alteração constitucional em 1996. Em 1997 é publicada nova lei (2/97, de 18 de Fevereiro), que serviu de quadro normativo às primeiras eleições municipais em 1998 em 33 concelhos municipais. Mas houve uma mudança significativa na filosofia subjacente à mencionada lei 3/94 (Trindade, 2003).

Para muitos autores, houve uma clara regressão sob o ponto de vista do aprofundamento do processo democrático. As maiores críticas dirigem-se ao facto da lei 2/97 se aplicar a um número restrito de cidades e vilas, e, por outro lado, não contemplar as comunidades e não promover o envolvimento das autoridades tradicionais (Trindade, 2003). Já que na primeira (Lei 3/94) é manifesta a importância concedida as Autoridades Tradicionais ou (Régulos) (ATs), consideradas um poder de facto. Teríamos assim poder legitimado pelo voto popular e poderes tradicionais que não são eleitos.

Esta dualidade levanta um problema constitucional que a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro tenta resolver, introduzindo o conceito de legitimação das Autoridades Tradicionais ou (Régulos) (ATs), por parte do poder central. Todavia, este procedimento não retira às ATs o seu papel de mediadores entre o poder central, herdeiro do poder colonial, e a população absorve a lei, conforme ela é lida pelos líderes locais.

Contudo, desde a reimplantação municipal no país, ainda que baseado no chamado gradualismo, aos governos municipais têm por objetivos promover o desenvolvimento local, tendo em vista os interesses do bem-estar das comunidades locais sem prejuízo dos interesses nacionais do Estado Banco Mundial (2009).

Tendo por base essa prerrogativa constitucional aos poderes, procuramos perceber até que ponto o conjunto de atividades apresentadas na Tabela 13 são levados a cabo pela

Câmara Municipal (Q.3:) Para cada um dos itens apresentados, solicitamos aos gestores municipais que assinalassem com um “X” no número adequado numa escala em que: 1 - apenas o ministério; 2 – predominantemente o ministério. 3 – tanto o ministério como a Câmara municipal; 4 – predominantemente a Câmara Municipal; 5 – apenas a CM; e 6 – não aplicável.

Os resultados são apresentados na Tabela 13. A larga maioria dos respondentes (61,5%) `considera que apenas o ministério (Ministério da Administração Estatal) apoia a definição de prioridades das política. Na mesma linha, 69,2% dos respondentes considera que a responsabilidade pela definição de regulamentos e linhas orientadoras cabe ao Ministério. Já no que respeita a apoiar a escolha de grupos-alvos das políticas, ou apoiar a escolha de instrumentos de intervenção das políticas, respetivamente 69,2% e 84,6% dos respondentes acha tanto é o ministério como a Câmara Municipal. No que respeita á implementação das decisões e medidas políticas, para 41,7% é uma responsabilidade apenas da Câmara Municipal .

Sem entrar no detalhe das respostas constantes da Tabela 15, é curioso verificar que apenas 46,2% considera competência da Câmara Municipal a avaliação da eficácia das políticas ; para 38,5% compete tanto ao Ministério, quanto à Câmara Municipal.

Tabela 13: Atividades levadas a cabo pela CM ou do MAEFP

Responder a questão parlamentar	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	10	76,9
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	2	15,4
Total	13	100

Preparar o ministro/Secretário de estado p responder o parlamento	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	12	92,3
Total	13	100

Prestar outros serviços para ministro/Secretário de estado (ex. preparar discurso)	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	11	84,6
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Total	13	100

Formular projetos de lei ou DL	Frequência	%
NR	1	8,3
Apenas o ministério	8	66,7
Predominantemente o ministério	1	8,3
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	1	8,3
Não aplicável	1	8,3
Total	12	100

Apoiar a definição de prioridades das políticas	Frequência	%
Apenas o ministério	8	61,5
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	4	30,8
Apenas a Câmara municipal	1	7,7
Total	13	100

Apoiar a escolha de grupos-alvos das políticas	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	1	7,7
Predominantemente o ministério	1	7,7
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	9	69,2
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Total	13	100

Apoiar a escolha de instrumentos de intervenção das políticas	Frequência	%
NR	1	7,7
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	11	84,6
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Total	13	100

Implementar decisões e medidas políticas	Frequência	%
NR	1	8,3
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	3	25
Predominantemente a Câmara Municipal	3	25
Apenas a Câmara municipal	5	41,7
Total	12	100

Formular regulamentos e linhas orientadoras	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	9	69,2
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	3	23,1
Total	13	100

Aprovação de regulamentos e orientação	Frequência	%
Apenas o ministério	4	30,8
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	8	61,5
Apenas a Câmara municipal	1	7,7
Total	13	100

Comentar projetos de lei ou DL provenientes de outros ministérios	Frequência	%
Apenas o ministério	8	61,5
Predominantemente o ministério	1	7,7
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	3	23,1
Apenas a Câmara municipal	1	7,7
Total	13	100

Apoiar iniciativas políticas	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	2	15,4
Predominantemente o ministério	5	38,5
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	3	23,1
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Não aplicável	1	7,7
Total	13	100

Participar nas negociações ao nível internacional ou EU	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	2	15,4
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	4	30,8
Predominantemente a Câmara Municipal	2	15,4
Apenas a Câmara municipal	4	30,8
Total	13	100

Elaborar estratégias para as responsabilidades do ministério	Frequência	%
NR	1	7,7
Apenas o ministério	9	69,2
Predominantemente o ministério	1	7,7
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Apenas a Câmara municipal	1	7,7
Total	13	100

Avaliar o nível de eficácia das políticas	Frequência	%
Apenas o ministério	1	7,7
Tanto o Ministério como a Câmara Municipal	5	38,5
Predominantemente a Câmara Municipal	1	7,7
Apenas a Câmara municipal	6	46,2
Total	13	100

Fonte: Cálculos próprios

- Papel dos recursos humanos na Administração Pública -

Em qualquer cultura organizacional pública ou privada, a participação dos Recursos Humanos no processo produtivo, de planeamento, coordenação e gestão administrativa com os gestores organizacionais é fundamental (Allison, 2004, p. 399) (vd. cap. II o Quadro 1 (Funções da gestão em geral)). Desde logo, o movimento de reforma da Administração Pública nas décadas de 80 e 90 trouxe alterações profundas na organização e gestão de Recursos Humanos, que tem que ver com: “em primeiro lugar, a centralização da gestão do pessoal deu lugar de forma progressiva a formas descentralizadas. Em segundo lugar, a estrutura de carreiras foi desarticulada, sendo substituída por modelos mais achatados; em terceiro lugar, grande parte das reformas têm-se traduzido em *downsizing*, isto é, em redução de pessoal; em quarto lugar, de forma inexorável, tem generalizado o contrato individual de trabalho” (Rocha, 2010, p. 13).

O autor reitera que, como consequência deste estado de coisas, o sistema de pessoal tende a ser instrumentalizado, em ordem a prosseguir valores de economia, eficácia e eficiência em detrimento dos valores tradicionais de equidade e neutralidade. Por último, Rocha (2010, p. 13) afirma que o resultado tem sido um serviço público destronado, funcionários desmotivados e apáticos e, enfim, uma tensão não resolvida entre a *patronagem* e o *mérito*, o que significa que o sistema de gestão de Recursos Humanos tem que ser necessariamente repensado, incorporando naturalmente valores de eficiência, mas sem descuidar valores de neutralidade e equidade e sem pôr em causa o princípio do mérito (*idem*).

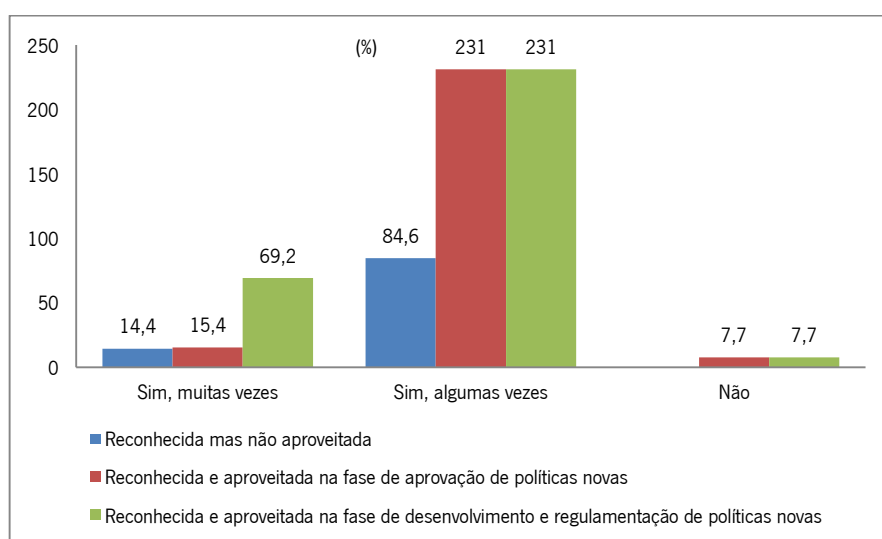
A Constituição de 1990 em Moçambique trouxe muitas mudanças políticas e económicas, nomeadamente o abandono do sistema de economia planificada, consagrando a economia de mercado, o pluralismo político e a existência de autonomias locais. Além disso, Constituição trouxe ainda transformação dos órgãos locais que permitiu a separação dos órgãos centrais. Os Órgãos Locais passaram a ser dotados de personalidade jurídica própria. Assim, em 1997 é publicada a lei (2/97, de 18 de Fevereiro), a qual serviu de quadro normativo às primeiras eleições municipais em 1998 em 33 concelhos. Além disso, a lei contém diversas matérias, uma das quais prevê a matéria de Recursos Humanos no seu art.º 18º (“Quadros de pessoal das autarquias locais”). Este art.º 18º da Lei nº 2/97, desenvolve a matéria sobre Gestão de Recursos Humanos nas organizações municipais determinando que, as autarquias locais dispõem de Recursos Humanos, próprios

organizados em função as necessidades organizacionais. No n.º 2 do art.º 18º da lei das autarquias locais foi lavrado ainda que, as formas de mobilidade dos funcionários entre os quadros da administração do Estado e das autarquias são definidos por lei. O que significa que, a lei aplica-se aos funcionários agentes do poder local descentralizado regime dos funcionários e agentes do estado (n.º 3 art.º 18º).

Em conclusão, no n.º 4 do mesmo art.º 18º da Lei, n.º 2/97 determina que, em caso de necessidades do poder local municipal, podem formular pedido ao Estado solicitando os Recursos Humanos disponíveis para as suas necessidades, isto é, para o seu funcionamento visto conforme previsto no art.º 25º (Transferência de Competências) da Lei, n.º 2/97.

Com base nesta lei e do que foi referido sobre Recursos Humanos no art.º 18º atrás procuramos saber juntos dos atores municipais se: a participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento das políticas públicas é reconhecida mas não aproveitada (Q.4:)? A leitura do Gráfico **21** mostra que 84,6% dos indivíduos inquiridos considera que a participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de políticas públicas é reconhecida, mas não é aproveitada. Pelo contrário 14,4% considera que a participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de políticas públicas é reconhecida e aproveitada.

Gráfico 21: Participação dos funcionários reconhecida mas não aproveitada



Fonte: Cálculos próprios

No mesmo Gráfico 21 pode ver-se que 53,8% dos indivíduos inquiridos considera que a participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de políticas públicas é, algumas vezes, reconhecida e aproveitada na fase de aprovação de políticas novas, ao contrário dos 15,4% que considera que participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de Políticas Públicas é reconhecida muitas vezes.

Por último, o Gráfico 21 mostra ainda que 69,2% dos indivíduos inquiridos considera participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de políticas públicas é reconhecida e aproveitada na fase de desenvolvimento e regulamentação de políticas novas, algumas vezes, ao contrário dos 23,1% que considera que participação dos funcionários públicos municipais na definição e desenvolvimento de políticas públicas é reconhecida muitas vezes. 7,7% dos respondentes não tem opinião sobre o assunto.

- Imagem dos decisores de políticas públicas -

Ao falar dos decisores de políticas públicas, é incontornável não referir a análise das mesmas pelos seus fundadores (H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936)) que tinham por base a combinação do conhecimento científico com a produção empírica dos governos e igualmente estabelecer pontes de diálogo entre cientistas sociais e decisores de políticas públicas. Nos meados do século XX Herbert Simone (1957) veio introduzir o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos, minimizada contudo através do conhecimento racional, sendo neste contexto importante a informação.

Para Simone (1957) conjuga-se a questão do tempo para a tomada de decisão dado o auto-interesse dos decisores. Contudo, para Simone (1957) a racionalidade pode ser maximizada até um determinado ponto de satisfação através de criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores envolvidos na decisão e molde esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a procura de maximização de interesses próprios ou subjetivos.

Segundo Souza (2006), Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell, bem como do Simone (1957). Em seguida, Lindblom (1959; 1979) propôs a inclusão de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as

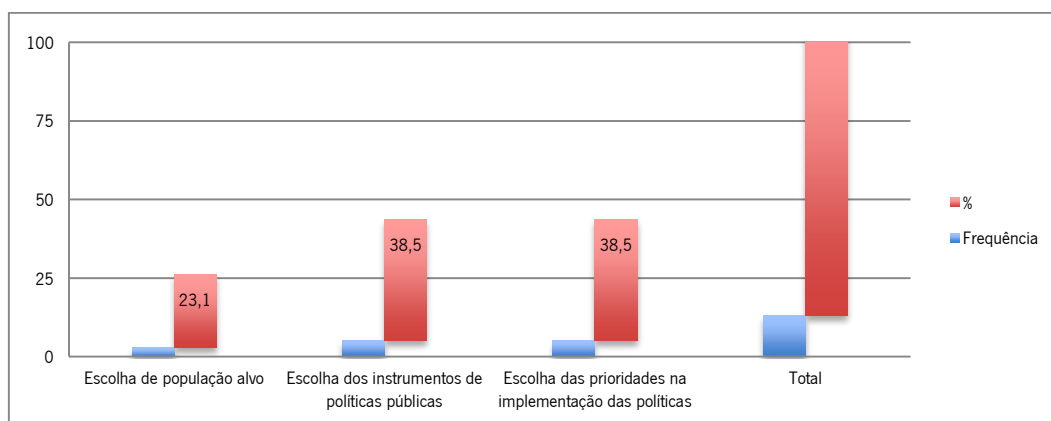
relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (Souza, 2006, pp. 23-24).

Além, dos fundadores das políticas públicas e Simone (1957), Sousa (2006) consideram ainda que Easton (1965) contribuiu igualmente para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton (1965), as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da Comunicação Social e dos *Stakeholders*, que influenciam seus resultados e os seus efeitos.

Nestes termos e tendo o suporte do quadro-jurídico administrativo, económico e político das autarquias locais de Moçambique (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro) procuramos saber dos respondentes ao inquérito o seguinte: Dentro dos limites legais, qual é a afirmação que melhor retrata o ator que toma as decisões relativamente a escolha de população alvo, instrumentos de políticas públicas e prioridades na implementação das políticas, com base numa lista sugerida ?

O resultado da variável - a Câmara Municipal tem autonomia de decisão; o ministério não está envolvido no processo de decisão e não estabelece restrições - é conforme o Gráfico 22. Assim, 38,5% dos inqueridos afirma que a Câmara Municipal têm autonomia na escolha dos instrumentos de políticas públicas e prioridades na implementação das políticas; já 23,1% dos participantes identifica a população alvo.

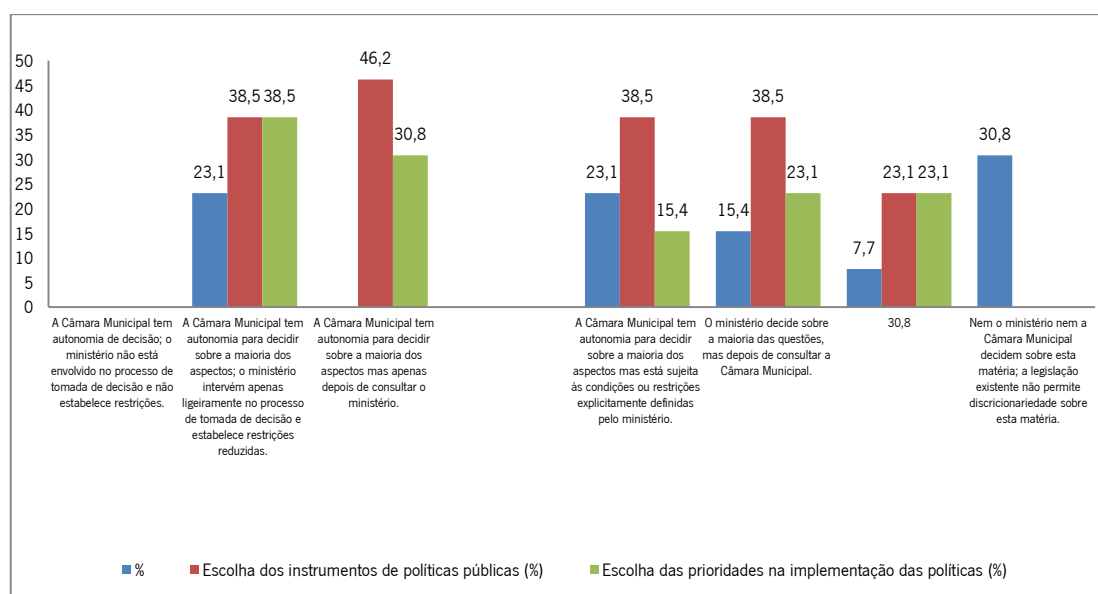
Gráfico 22: A CM tem autonomia de decisão; o ministério não está envolvido no processo de decisão e não estabelece restrições



Fonte: Cálculos próprios

No que diz respeito às alternativas - A Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre maioria dos aspetos; o ministério intervém apenas ligeiramente no processo de tomada de decisão e estabelece restrições reduzidas, 76,9% dos participantes acha que a Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre escolha dos instrumentos de políticas. Enquan, 15,4, % aponta para a escolha da população alvo e os restantes não têm opinião sobre o assunto conforme o Gráfico 23.

Gráfico 23. Autonomia em aspectos de políticas públicas na CM



Fonte: Cálculos próprios

Face á questão - CM tem autonomia para decidir sobre a maioria dos aspetos mas apenas depois de consultar o ministério, 46,2% dos participantes acha que o CM tem autonomia para decidir sobre a escolha dos instrumentos de políticas públicas e 30,8% sobre a escolha de prioridades na implementação das políticas. Enquanto que, 23,1% dos participantes não tem opinião sobre o assunto conforme o Gráfico 12.

38,5% dos participantes considera que o CM tem autonomia para decidir sobre escolha dos instrumentos de políticas, seguidos por 23,1 % de inqueridos que aponta a escolha da população . Finalmente, 15,4 % participantes considera que a Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre prioridades na implementação das políticas. Ainda 23,1% dos respondentes é da opinião de que a Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre a escolha dos instrumentos de políticas públicas bem como sobre escolha de prioridades na implementação das políticas respetivamente.

6.2.4. IIIª Dimensão: Direção e Controlo da Câmara Municipal

- Autonomia e Liberdade Municipal -

Segundo Monteiro (1996) , que contextualizou os conceitos de centro e periferia no estudo da *História Dos Municípios E Do Poder Local - Dos Finais da Idade Média à União Europeia*, remetem não exatamente para espaços geográficos circunscritos, mas para a definição de símbolos, valores e crenças que governam a sociedade (centro), e, para as crenças e valores das as grandes massas da população que se encontram mais ou menos distanciadas desse centro (periferia).

Contudo, como aludimos na revisão da literatura, deve-se notar que utilizamos o conceito *centro* quando nos referimos às instituições políticas, administrativas centrais do Estado, de resto, quase todas localizadas geograficamente em Maputo, e aos seus colaboradores ou agentes (os Ministros e outros), e de *periferia* quando referimos às instituições e poderes hierarquicamente abaixo a esse centro (Estado), os quais em regra, mas não necessariamente, localizam espacialmente na província (governos provinciais, distritais localidades e governos municipais) (Monteiro, 1996, p. 24).

De acordo com Fernando Ruivo (2000, pp. 50-60), no seu trabalho: *O Estado Labiríntico*, no subcapítulo – *Centro, periferia, administração e política* , na linha aliás de Monteiro, “qualquer sociedade, quando vista macrosociologicamente, pode ser interpretada como constituída por um centro e por uma periferia” conforme tratado na revisão da literatura. Os municípios por serem periféricos em relação ao centro do poder são limitados pelo centro (Estado) nas demais ações através do efeito “policia”, independentemente das suas atribuições constitucionais, de acordo com art.º n.º 6 (Atribuições) da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro. Aquele modelo “policia” do Estado e governo moçambicano tem por base garantir a legalidade das autarquias locais às suas regras e normas formais de gestão do sector público por um lado e, por outros para objectivos subjetivos do sistema político do partido no governo até a data deste estudo.

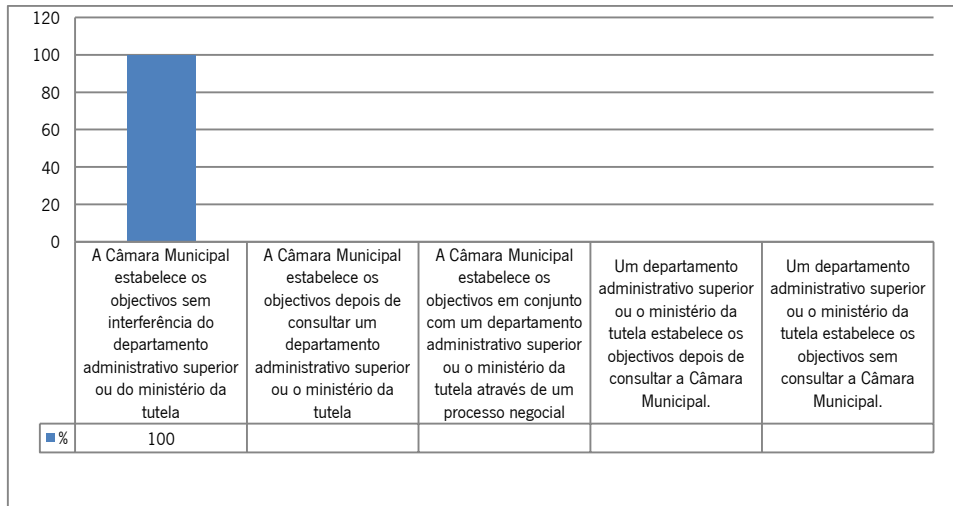
Foi com base nessa abordagem que procuramos inquirir se a Câmara Municipal estabelece os objetivos sem interferência do departamento administrativo superior ou do ministério da tutela, a Câmara Municipal estabelece os objetivos depois de consultar um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela, a Câmara Municipal

estabelece os objetivos em conjunto com um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela através de um processo negocial, um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela estabelece os objetivos depois de consultar a Câmara Municipal e um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela estabelece os objetivos sem consultar a Câmara Municipal.

Todos os respondentes (100%) foram de opinião que a Câmara Municipal estabelece os objetivos sem interferência do departamento administrativo superior ou ministério da tutela.

Em resumo, o resultado pode sugerir a eficácia da independência das autarquias locais e do seu executivo constituída pela Lei Fundamental do Estado, nos diversos domínios da jurisdição municipal. O centro constitui sempre a base de garantia da legalidade das autarquias locais às suas regras e normas formais de gestão do sector público, tal como apontado por Monteiro (1996, pp. 19-28).

Gráfico 24: Autonomia da CM na tomada de decisões financeiras e não financeiras

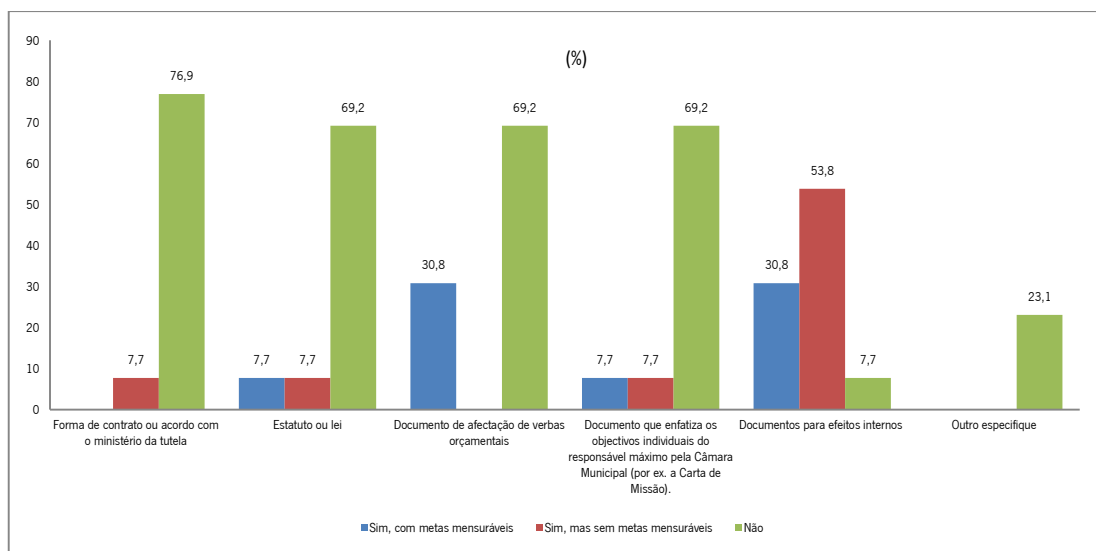


Fonte: Cálculos próprios

Na pergunta (Q.2) procuramos saber, quais são os objetivos estratégicos da Câmara Municipal (para além de objetivos puramente financeiros), e onde é que estes aparecem especificados? Os resultados mostram que, 76,9% participantes consideram a forma de controlo com ministério da tutela como objetivo estratégico, mas sem metas mensuráveis

(Gráfico 25). 69,2% participantes consideram que cabe aos estatutos ou à lei definir os objetivos estratégicos.

Gráfico 25. Objetivos estratégicos da Câmara Municipal (%)



Fonte: Cálculos próprios

Para 30,8% deve existir um documento de afectação de verbas orçamentais, mas com metas mensuráveis. A maioria dos respondentes é também de opinião que devem existir documento enfatizando os objetivos do responsável máximo pela Câmara Municipal, com metas mensuráveis, ou mesmo documentos para efeitos internos sem metas metas mensuráveis (53,8% gestores municipais).

- Tipos de indicadores de desempenho -

O “novo modelo da Nova Gestão Pública (NGP) insiste na adoção de novos processos de controlo dos serviços públicos (*performance Indicators*)” (Rocha, 2001, p. 63), o que significa que, segundo o autor, a utilização de indicadores de desempenho gera uma cultura de avaliação aliada aos pressupostos do *New Public Management* (NPM) assente na avaliação de *performance*.

Outro autor preocupado com o mesmo assunto é Steve (2002, pp. 291-2), que refere que, desde a década de 90 (1997), o poder central do Reino Unido introduziu uma variedade de novas iniciativas conhecidas como local *government modernisation agenda*, tendo por base enfatizar a referida cultura de avaliação de *performance* na administração do poder local britânico (Fitzgerald, et al., 1991). O objetivo das iniciativas voltadas à avaliação,

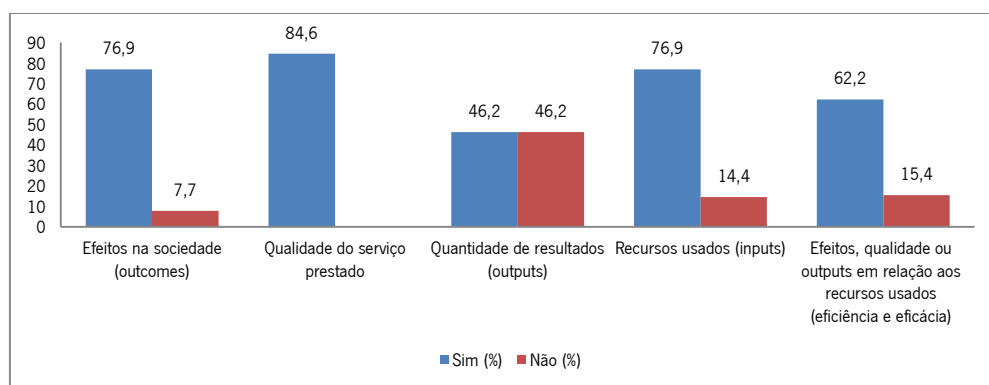
e uma fascinação pelos indicadores, tem em vista melhorar a prestação dos serviços públicos locais, melhorar a vida das comunidades, bem como aumentar a confiança entre cidadãos (ou comunidades) e as instituições de governo local. O resultado da avaliação e do uso de indicadores é uma combinação de vários fatores de mudança e *operating codes* que refletem tanto a modernização política da administração, bem como o défice de compreensão sobre o futuro (Martin, 2002).

No entanto, a cultura organizacional varia de um país para outro, e portanto os sistemas de medida variam conforme os objetivos, necessidades e da cultura organizacional de cada país. Em qualquer caso, na linha de Rocha (2001), entende-se que a gestão da *performance* obriga a uma definição clara dos objetivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação.

São assim elementos essenciais a autonomia de gestão, a descentralização e a clara definição dos contornos de cada organização, bem assim como a separação da definição das políticas e a gestão das mesmas. Finalmente é necessário criar sistemas de informação de *performance*, definindo-se previamente os indicadores a adotar. Cientes da modernização administrativa de Moçambique, bem como dos sistemas de medida que variam conforme os objetivos, necessidades e da cultura organizacional de cada país, consideramos oportuno questionar as autoridades municipais sobre o seguinte: de forma a tornar os objetivos mensuráveis nas organizações municipais, como são usados os indicadores de desempenho? O que é que é realmente medido com os indicadores apresentados?

O resultado é conforme os gráficos abaixo (Gráfico 26). 76,9% dos respondentes consideram importantes os efeitos na sociedade, e 84,6% refere a qualidade do serviço prestado.

Gráfico 26: Tipo de Indicadores de Desempenho usados na CM



Fonte: Cálculos próprios

O foco nos inputs (76,9%) é considerado como mais importante que o foco nos outputs (62,2%), o que sugere a perceção dos gestores municipais da importância da eficiência face à eficácia .

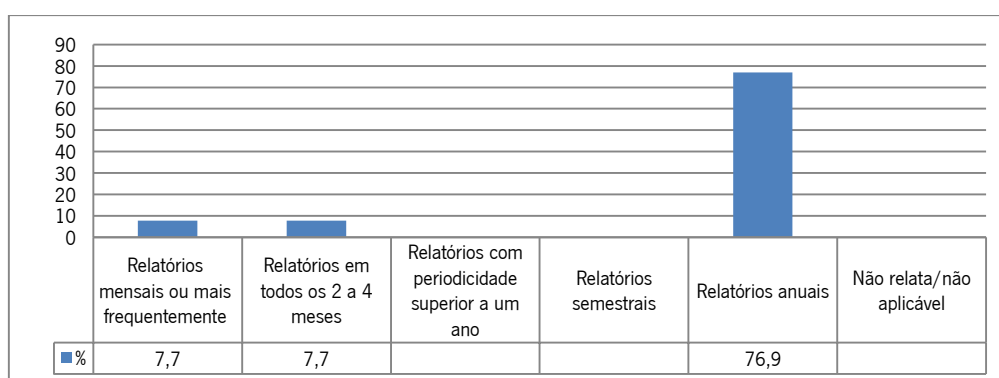
- Divulgação de resultados de atividades da Câmara Municipal -

Nos municípios moçambicanos, no final de cada atividade do ano civil, é produzido um Relatório de Atividades e/ou Contas, sobre a execução financeira, preparado e deliberado pela Assembleia Municipal, e submetido ao Tribunal Administrativo (TAM), o qual posteriormente dá o seu parecer.

Procurou-se desta forma saber: com que frequência a Câmara Municipal relata/divulga informação sobre os resultados e os objetivos financeiros e não financeiros alcançados para uma unidade superior política ou administrativa?

De entre as alternativas colocadas , 76,9% dos participantes do IPQ afirma que é divulgada informação sobre os resultados e os objetivos financeiros e não financeiros alcançados pela unidade administrativa superior através de Relatórios Anuais (Gráfico 27); os restantes dividem-se entre a oportunidade de relatórios mensais ou trimestrais.

Gráfico 27. Frequência de divulgação de atividades da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

- Auditoria regular, interna e externa –

Em Moçambique, os sistemas de responsabilização pública e de controlo financeiro estão previstos na lei (Lei 2/97, de 18 de Fevereiro) da Administra Pública municipal no art.º 24º (“Controlo Financeiro”).

Segundo a lei, no n.º 1 do art.º 24º, diz-se que “a gestão financeira está sujeita a controlo interno e externo” no n.º 2 afirma que o “controlo interno efetua-se através de inspeções de auditoria financeira e de desempenho e o n.º 3, que “o controlo externo da gestão financeira é exercido: a) pela inspeção Geral de Finanças; b) pelo Tribunal Administrativo”. A auditoria (regular, interna e externa) é importante para a transparência das atividades desenvolvidas na Administração Pública em geral e, em particular nos novos governos municipais em processo de consolidação.

Tabela 14: Auditoria regular, interna e externa

Sim, pela própria CM (auditoria interna)	Frequência	%
NR	4	30,8
Sim	9	69,2
Total	13	100

Sim, por uma entidade contratada pela CM	Frequência	%
NR	12	92,3
Sim	1	7,7
Total	13	100

Sim, por uma unidade do governo (e.g. unidade de auditoria interna)	Frequência	%
NR	1	7,7
Sim	12	92,3
Total	13	100

Sim, por um tribunal de auditoria (e.g. Tribunal de Contas, tribunal de Contas Africanas)	Frequência	%
NR	11	84,6
Sim	2	15,4
Total	13	100

Fonte: Cálculos próprios

Neste propósito, Jackson (1993) defende que, a responsabilização significa, entre outras matérias, uma avaliação dos meios e processos utilizados na prestação de serviços públicos (e privados). Assim, consideramos pertinente sondar as autoridades locais sobre se a Câmara Municipal está sujeito a auditoria ou inspeção geral de desempenho? Quem faz

essas auditorias ou inspeções (Q.7.1)? Foram dadas seis alternativas (Tabela **14**), variando entre a Câmara Municipal não estar sujeita a nenhuma auditoria regular, ou estar sujeita, cabendo a responsabilidade por a conduzir á própria Câmara Municipal (auditoria interna), ou seja uma unidade do governo ou um tribunal de auditoria (e.g. Tribunal de Contas, Tribunal de Contas Europeu).

69,2% dos respondentes afirmaram que CM está sujeito auditoria interna e para 7,7% por uma entidade contratada pela Câmara Municipal com 7,7% que responderam favoravelmente. Para 92,3% poderia caber a uma unidade de auditoria interna do Governo), enquanto 84,6% preferiu não responder á existência de tribunais de auditoria (e.g. Tribunal de Contas, Tribunal de Contas Africanas).

- Avaliação do presidente da Câmara Municipal -

De acordo com Touchard (2003, p. 35), o modelo democrático, “em principio, o governo do povo, mas, constantemente oposta pelos políticos aos termos tirania (ou monarquia) e oligarquia, acabou por se definir mais pela relação com eles do que por si própria. Por outro lado, foi assumindo aceções bastantes diferentes conforme as épocas e os partidos, e os polemistas preocuparam-se sobretudo com distinguir uma democracia de Sólon, uma democracia de Clístenes, ou de Péricles, ou de Cléon; elas são, com efeito, diferentes umas das outras”. A abordagem de diferenciação de tipologia de regimes políticos avançada por (Touchard, 2003) encontra-se devidamente fundamentada na sociologia dos regimes políticos por Gurvitch (1977, pp. 13-19).

Segundo este autor, uma das primeiras condições a ter em atenção, numa sociologia dos regimes políticos, é definir os vários tipos de regimes que existe ou existiram, só então tentar determinar as relações entre estes ou aquele tipo de estrutura social, de nível económico ou cultural, etc. Nesse sentido, procuramos saber juntos dos gestores das Câmaras Municipais quem avalia formal e regularmente o Presidente da Câmara Municipal na concretização dos objetivos dentre as alternativas seguintes: (1) Pelo governo/ministro da tutela; (2) pelo parlamento; (3) pelo Conselho da Administração/assembleia municipal; (4) outra entidade e; não aplicável (5) (Q.13).

Do conjunto das cinco alternativas, 92,3% de participantes afirmam que o presidente da Câmara Municipal é avaliado pelo governo/ministério da tutela (Gráfico 28). Já 7,7% não respondeu a pergunta colocada.

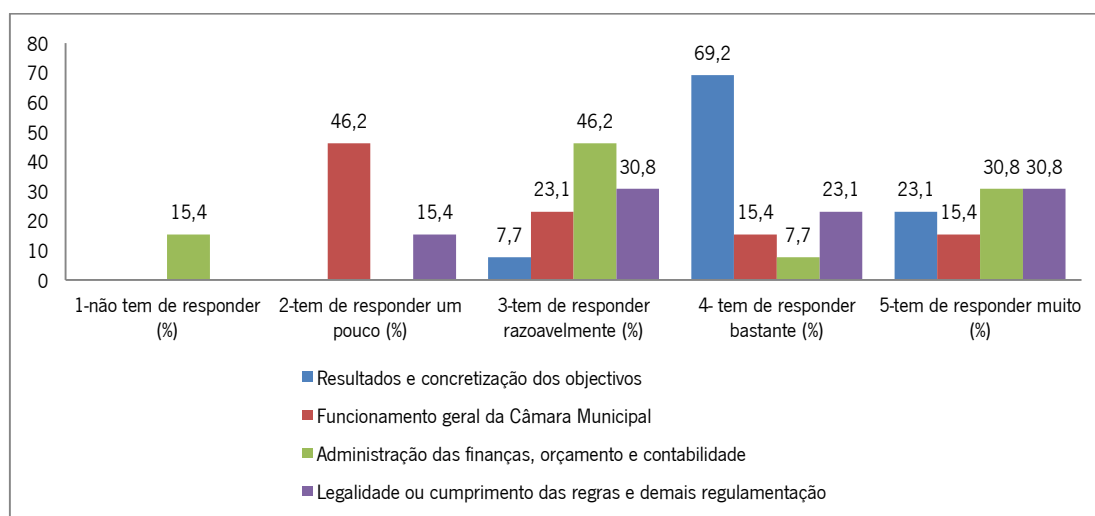
Este resultado vai ao encontro das ideias da república (democracia) assente na igualdade das condições de que fala Tocqueville (2008), bem assim como da *república* definida por Aristóteles (Aristóteles, 2000, p. 80).

Gráfico 28: Avaliação do Presidente da Câmara Municipal na concretização dos objectivos



Fonte: Cálculos próprios

Gráfico 29: Responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal perante a autoridade de superintendência



Fonte: Cálculos próprios

Na sequência da pergunta anterior (pergunta Q.13) procuramos igualmente saber até que ponto o Presidente da Câmara Municipal têm de responder perante a autoridade de superintendência com base em: (1) resultados e concretização dos objetivos; (2) funcionamento geral da Câmara Municipal; (3) administração das finanças, orçamento e contabilidade; (4) legalidade ou cumprimento das regras e demais regulamentos numa escala 1 a 5, em que: 1 – não tem de responder; 2 – tem de responder um pouco; 3 – tem de responder razoavelmente; 4 – tem de responder bastante; 5 – tem de responder muito.

O resultado mostra 69,2% de participantes aponta a variável - Resultados e concretização dos objectivos na escala 4 (tem de responder bastante) seguido pela escala 3 (tem de responder razoavelmente) ,conforme o Gráfico 29. Já 46,2% dos participantes colocam a variável - Administração das finanças, orçamento e contabilidade na escala 3 (tem de responder razoavelmente), seguida da escala 4 (tem de responder bastante) com 30,8%, 15,4% para a escala 1 (não tem de responder) e 7,7% na escala 5 (tem de responder muito), o quanto a Câmara Municipal tem de responder perante Ministério da Administração Estatal conforme o Gráfico 29.

Relativamente á variável, legalidade ou cumprimento das regras e demais regulamentação, 30,8% de participantes colocam esta variável na escala 3 (tem de responder razoavelmente) e 5 (tem de responder muito) respetivamente.

- Relações formais e informais de acesso do PCM no Ministério da Administração Estatal e Função Pública -

A análise desta subsecção impõe abordar a questão da “mediação autárquica em Portugal” tratado por Fernando Ruivo (2000, p. 147) e resumido através das expressões adequadas ao papel do autarca apresentadas no Quadro 22.

Segundo o autor, o quadro apresenta as escolhas dos autarcas relativamente às expressões que, segundo eles, melhor refletem o papel exercido em Portugal por um presidente de Câmara. As expressões são, em geral, um conglomerado de diferentes géneros que converge num pluralismo de formas de atuação que se sobrepõem, articulam e interpenetram no exercício de um papel social – o de político local – o qual se exercerá em

funções da rigidez de um quadro estrutural de funcionamento e sob a égide de um processo de possibilidades²⁵ (Ruivo, 2000, pp. 148-149).

Quadro 22: Expressões adequadas ao papel do autarca

Expressão	(%) de Presidente de Câmara que o mencionam para 1ª e 2ª prioridades
O autarca obtém a satisfação das necessidades locais através da sua rede de contactos pessoais e familiares	41,4
O autarca aplica diretrizes formuladas no quadrante da polícia e administração centrais	44,8
O autarca canaliza recursos para o seu concelho através do acesso a elementos da Administração Central	67,9
O autarca canaliza recursos para o seu concelho mediante os conhecimentos que tem no mundo da política	56,5

Fonte: (Ruivo, 2000, p. 149)

Para 67,9% dos respondentes, eles próprios autarcas, cabe-lhes canalizar recursos para o seu concelho através do acesso a elementos da Administração Central ,ou canalizar recursos com base na sua rede no mundo da política (56,5%); ainda a menor importância é atribuída pelos mesmos á rede informal de contacto pessoais (41,4%). Segundo o autor acima referido, as expressões mais acolhidas são aquelas que mais se aproximam da identificação com o *tipo ideal* de notável e com o poder privatístico que o exercício de tal tipo comporta.

- Contratos informais -

Observando os resultados da distribuição de frequências da (Q.16.2), da amostra, pode-se verificar que 23,1% dos participantes consideram que o presidente a Câmara Municipal estabelece contactos informais pelo menos uma vez por semana com o ministério da tutela. Os restantes 15,4% distribuem-se entre pelo menos uma vez por mês, duas vezes no ano, uma vez no ano, menos que uma vez no ano, e não aplicável respetivamente. O resultado pode sugerir o papel paternal do poder central em relação a todos os Órgãos do Estado

²⁵ A analogia do Ruivo (2000) “Trata-se (...) da sobreposição, articulação e interpretação de vários espaços jurídicos misturados, tanto nas nossas atitudes, como nos nossos comportamentos e atitudes, quer em momentos de crise ou de transformação qualitativa nas trajetórias pessoais e sociais, quer na rotina morna do quotidiano sem história. Vivemos num tempo de porosidades e, portanto, também da porosidade ética e jurídica, de um direito poroso constituído por múltiplas redes de ordens jurídicas que nos façam a constantes transições e transgressões. A vida sócio-jurídica do fim de século é constituída pela interacção de diferentes linhas de fronteiras e o respeito de umas implica necessariamente a violação de outras”.

hierarquicamente abaixo deste por um lado, e por outro, pela dependência absoluta dos órgãos descentralizados (e desconcentrados) em relação ao poder central.

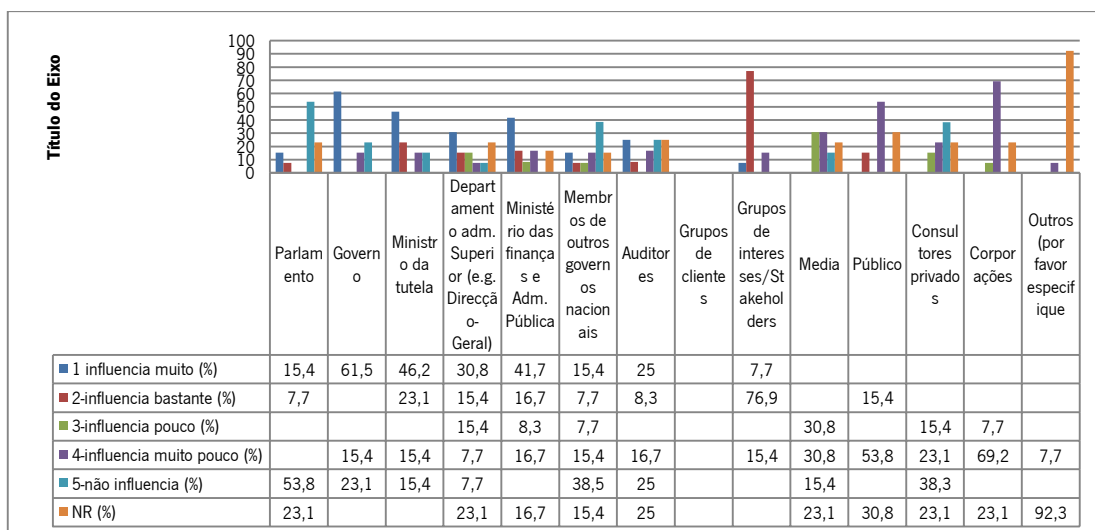
Todavia, aos órgãos descentralizados aquele comportamento paternal do Estado vai perdendo gradualmente “gás” à medida que vai se consolidando a autonomia dos poderes municipais face ao Estado .

- Grupos de influência no município -

Na revisão da literatura aludimos á avaliação de desempenho das organizações públicas (ou privadas), tendo sublinhado que as organizações públicas devem ser responsáveis pelos interesses do seu eleitorado bem como pelos *stakeholders*.

Procuramos saber, junto das autoridades municipais, até que ponto as organizações indicadas na tabela influenciam as decisões municipais. Numa escala (de Likart) de 1 a 5, em que: 1 – influencia muito; 2 – influencia bastante; 3 – influencia pouco; 4 – influencia muito pouco; 5 – não influencia. Pode-se observar que, na amostra, 53,8% gestores municipais consideraram que o Parlamento não tem influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal. 61,5% participantes afirma que o governo central influencia muito as decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal (Gráfico 30).

Gráfico 30. Organismos ou entidades que influenciam o município



Fonte: Cálculos próprios

No mesmo Gráfico 30 , pode ver-se que 46,2% gestores municipais que responderam consideram que o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) tem muita influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal; já 38,5% dos participantes consideram que os membros de outros governos nacionais não tem influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal.

Por outro lado, 16,7% dos participantes consideram que as Auditorias têm pouca influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal e 25% participantes afirma que não existe qualquer influência das mesmas na Administração Pública municipal em Moçambique. Cruzando com os resultados obtidos anteriormente sobre a análise de *Auditoria regular, interna e externa* ,é possível concluir pela ausência do papel pujante da auditoria na Administração Pública municipal em Moçambique.

76,9% dos participantes consideram que os grupos de interesse têm bastante influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal, na linha aliás do sugerido por Easton (1965), que considera que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da Comunicação Social e dos *Stakeholders*, que por sua vez influenciam os seus resultados e efeitos.

Finalmente, 53,8% dos participantes consideram que o público tem bastante influência nas decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia municipal; o papel dos consultores privados não é significativo nas câmaras municipais na amostra, de acordo com 38,5% dos participantes. Este resultado sobre avaliação dos consultores nas decisões da Administração Pública mostra-se interessante, dado o papel destes na modernização administrativa em Moçambique ou nos países em desenvolvimento em geral.

- Valores de controlo e direção usado pelo MAEFP -

Nos pontos acima referimos que os municípios moçambicanos são condicionados pelo Estado, bem como pelo ministério da tutela. No primeiro caso, o Estado diminui a autonomia municipal impondo mecanismos regulamentares de supervisão com o fito de garantir lealdade das autarquias às regras e normas formais e processuais da gestão pública. Em segundo lugar, o poder central restringe a autonomia do poder municipal com

base em mecanismos que tem por objetivo assegurar a conformidade municipal com as prioridades e práticas políticas substantivas muitas vezes assentes pelo regime político em vigor no país. São diretivas que, em boa verdade asfixiam a autonomia municipal antes deste atingir a sua mocidade na Administração Pública municipal de Moçambique, pese embora se reconheçam os limites do exercício municipal estabelecido pela Lei das Autarquias Locais ou Fundamental do Estado. Entre as principais instituições que fomentam essa pressão contam-se o Tribunal Administrativo, a Inspeção Geral de Finanças e a Inspeção Geral Administrativa do Estado.

Com base nesta perspetiva procuramos saber junto dos autarcas: que tipo de critério ou valores de centro e direção são usados pelo Ministério da Administração Estatal ou de tutela dos órgãos municipais (Q.19 do IPQ: Tabela 15)? Dos critérios mais importantes, a legalidade e cumprimento das regras como valor de controlo e direção usada pelo Ministério da Administração Estatal acolhe 92,3% dos doze participantes que responderam à questão colocada, entre treze indivíduos interrogadas e 7,7% não responderam a pergunta colocada. No segundo critério de controlo e direção usada pelo MAEFP, a Economia acolhe 30,8% dos participantes e 15,4% para a Eficiência. Finalmente, em terceiro lugar, a igualdade e a eficiência aparecem como igualmente importantes para 23,1% dos respondentes.

Tabela 15: Valores de controlo e direção usado pelo MAEFP

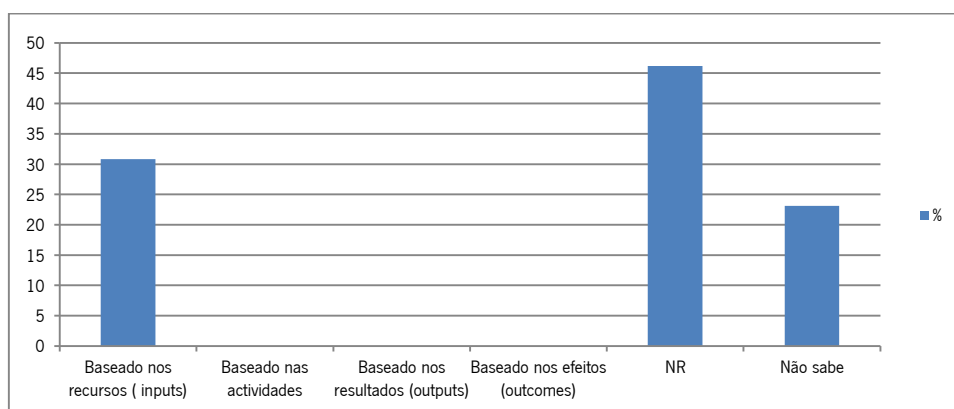
Mais importante	
	%
NR	7,7
Legalidade e cumprimento das regras	92,3
Total	100
2º mais importante	
	%
NR	53,8
Economia	30,8
Eficiência	15,4
Total	100
3º mais importante	
	%
NR	38,5
Igualdade de acesso aos serviços e produtos	23,1
Eficiência	23,1
Eficácia (alcance dos objectivos)	15,4
Total	100

- Tipo de orçamento municipal -

Parafrazeando o art.º 20º (“Regras orçamentais”) da lei 2/97 das autarquias locais, as autarquias locais possuem orçamentos próprios, elaborados e geridos de acordo com os princípios do Orçamento Geral do Estado. Entretanto, a aplicação dos princípios contabilísticos na contabilidade da Administração Local revelam-se totalmente necessários para que estas possam informar adequadamente, dentro do próprio conceito de imagem fiel, acerca do seu património, situação financeira e resultados. Tendo como base esta abordagem procuramos saber junto dos atores locais inqueridos (Q.23), em que se baseia o orçamento municipal?

Curiosamente dentre os quatro tipos de orçamento colocados à escolha do participante no inquérito, nomeadamente orçamento baseado nos recursos (*inputs*), nos resultados (*outputs*), nas atividades e nos efeitos, 46,2% das respostas vão no sentido de os respondentes acharem que o orçamento municipal é baseado nos recursos (*inputs*), sendo que a generalidade desconhece se é baseado nas atividades, nos resultados (*outputs*) ou nos efeitos (*outcomes*).

Gráfico 31. Base do orçamento da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

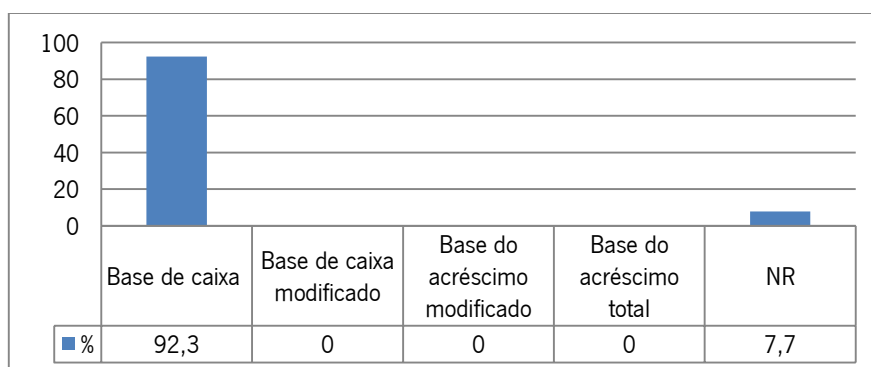
Entretanto, em seguida na (Q.23) procuramos ainda questionar na (Q.24): qual é a base do sistema contabilístico da Câmara Municipal dentre: *Base de Caixa*²⁶, *Base de caixa modificado*²⁷, *Base do acréscimo modificado* e *Base do acréscimo total*²⁸? Para 92,3% dos respondentes, a Base do Sistema Contabilístico do CM é a Base de Caixa .

²⁶ Por base de caixa entende-se um sistema contabilístico que tem como único objetivo medir o fluxo de tesouraria, ou seja, reconhece as operações apenas quando decorrem os pagamentos e os cabimentos.

²⁷ Por base de caixa modificado entende-se um sistema contabilístico que, para além da situação de tesouraria, regista também os direitos a receber e os compromissos a pagar (situação financeira).

²⁸ Por base de acréscimo total entende-se um sistema contabilístico que regista as operações no momento em que se produzem/ocorrem, independentemente do seu do pagamento ou recebimento. Se a entidade tem por base o sistema do acréscimo mas regista algumas

Gráfico 32. Base do sistema contabilístico da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

6.2.5. IV^a Dimensão : Cultura Organizacional

- Avaliação da Câmara Municipal -

Na revisão da literatura aludimos que em Moçambique, os governos locais, desde o seu restabelecimento na década de 90 do século passado, enfrentam grandes desafios. Perante os novos desafios colocados aos novos poderes municipais que se fazem quase coincidir com os preceitos do NPM, os governos locais têm atendido cada vez mais à necessidade de adotar sistemas de informação e de controlo de gestão adequados, no sentido de melhorar o processo de tomada de decisão e aumentar os índices de *performance* (eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados). Por conseguinte, a adoção desses conceitos da *New Public Management* (NPM) tem vindo, nas últimas décadas em Moçambique a atrair o interesse de diversos segmentos da sociedade quanto à gestão municipal, no âmbito do processo de descentralização da Administração Pública, que atribui às autarquias locais autonomia política, administrativa e económica (ou fiscal).

A partir destes mecanismos pode obter-se um conjunto de informações necessárias para a tomada de decisão quer dos gestores, dos agentes políticos, da sociedade, bem como da investigação científica. É nesse contexto que se adota o modelo de avaliação da *performance* organizacional que apresentamos no modelo proposto.

Neste sentido solicitamos aos autarcas locais para avaliar a Câmara Municipal de forma imparcial possível, classificando-a com base numa escala de *Likert* de 1 a 7. A

despesas numa óptica de caixa, como as relacionadas com as matérias-primas e outros produtos, os juros das dívidas a longo prazo, prejuízos, entre outras, então deve considerar um sistema contabilístico na base do acréscimo modificado.

síntese dos resultados está na Tabela 16. A confiança interpessoal (69,2%), a confiança no ministério da tutela (46,2%), o espírito de equipa (58,8%), a honestidade (61,1%), a importância atribuída à formação (69,2%), a orientação para resultados (76,9%), e o ênfase na qualidade dos serviços prestados (53,9%), na opinião dos inquiridos, constituem as principais características da cultura organizacional nos municípios em Moçambique, de acordo com as opiniões expressas pelos respondentes ao inquérito na amostra.

Tabela 16: Cultura organizacional

Cultura organizacional	1-muito característico (%)	2-característico (%)	3-um pouco característico (%)	4-neutral (%)	5-um pouco incaracterístico (%)	6-pouco característico (%)	7-muito pouco característico (%)	NR
Apoio aos funcionários	7,7	23,1	30,8	7,7	15,4	15,4		
Compensação baseada no desempenho	23,1	7,7	23,1	7,7	15,4	7,7	7,7	7,7
Confiança interpessoal	7,7	61,5	7,7	7,7	7,7		7,7	
Confiança no ministério da tutela	23,1	23,1	30,8	7,7			7,7	7,7
Cooperação	16,7	16,7	33,3	25	8,3			
Criatividade	15,4	23,1	38,5		7,7	15,4		
Cumprimento de promessas	7,7	30,8	15,4	15,4		7,7	15,4	7,7
Ênfase na qualidade dos serviços prestados	7,7	46,2	23,1	7,7			7,7	7,7
Espírito de equipa		58,8	23,1	15,4			7,7	
Honestidade	23,1	38,5	7,7	23,1		7,7		
Importância atribuída à formação	15,4	53,8			7,7	15,4	7,7	
Inovação	7,7	7,7	30,8	23,1	7,7	15,4	7,7	
Integridade		15,4	30,8		46,2			7,7
Orientação para o rigor e precisão no trabalho desenvolvido e serviços prestados	23,1	38,5	7,7	7,7	7,7	15,4		
Orientação para os objectivos	23,1	23,1	38,5		15,4			
Orientação para resultados	23,1	53,8	7,7	7,7				7,7
Possibilidades de progressão/promoção na carreira	15,4	23,1	15,4		7,7		38,5	
Propensão para experimentar		7,7		23,1	15,4	23,1	15,4	15,4
Propensão para o risco		7,7		23,1	15,4	23,1	15,4	15,4
Respeito pelos direitos individuais	38,5	15,4	15,4	15,4	7,7		7,7	
Valorização de clientes	46,2	23,1	15,4				15,4	

Já o cumprimento de promessas, ou mesmo a compensação baseada no desempenho não parecem reunir consenso. De igual modo, os resultados não suportam a

abertura ao risco, ou a propensão para experimentar, consideradas como neutrais ou pouco características da cultura organizacional pela quase generalidade dos respondentes (77%).

6.2.6. Vª Dimensão - Desempenho da Câmara Municipal

A avaliação do desempenho municipal constitui um dos pontos centrais do nosso estudo, com base nos conceitos da Nova Gestão Pública, e de acordo com a Lei nº 55/2009 de 12 de Outubro que criou o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP). Foi nesta base que solicitamos as autoridades municipais que nos indicassem as técnicas usadas de forma a melhorar o desempenho organizacional, classificando cada variável numa escala de *Likert* de 1 a 5, em que: 1 – sim, acontece muito frequentemente; 2- sim, acontece frequente; 3 – sim, acontece algumas vezes; 4 – acontece poucas vezes; 5 – não acontece .

Tabela 17: Avaliação de técnicas de desempenho na Câmara Municipal

Avaliação de desempenho da Câmara Municipal	1-sim, acontece muito frequentemente (%)	2-sim, acontece frequentemente (%)	3-sim, acontece algumas vezes (%)	4- acontece poucas vezes (%)	5-não acontece (%)	NR (%)
Desenvolvimento de produtos e serviços inovadores			46,2	30,8	7,7	15,4
Prestação de serviços com pagamento	76,9				7,7	15,4
Reestruturação dos processos internos direcionados para o mercado, para o produto ou para grupos alvo	15,4		7,7	61,5		15,4
Normas de qualidade de produção/prestação de serviços	30,8	15,4	7,7	15,4	15,4	15,4
Questionários aos clientes	7,7	23,1		30,8	30,8	7,7
Planeamento a longo prazo na forma de planos plurianuais ou plano de negócios	53,8	7,7	15,4		7,7	15,4
Direção interna das subunidades organizacionais e dos níveis inferiores da gestão para os objectivos e resultados	23,1		15,4		7,7	53,8
Alocação interna de recursos a unidades organizacionais baseada nos resultados	7,7	53,8	7,7			30,8
Desenvolvimento do relato interno e avaliação do sistema de forma a permitir ao conselho de administração avaliar os resultados alcançados em relação aos objectivos definidos	30,8	15,4	15,4		7,7	30,8

Avaliação de desempenho da Câmara Municipal	1-sim, acontece muito frequentemente (%)	2-sim, acontece frequentemente (%)	3-sim, acontece algumas vezes (%)	4- acontece poucas vezes (%)	5-não acontece (%)	NR (%)
Alargamento de autonomia de gestão interna dos níveis inferiores da gestão (em termos de gestão financeira e gestão dos recursos humanos)	23,1	15,4	23,1	7,7	15,4	15,4
Desenvolvimento de uma gestão dos recursos humanos orientada para resultados (por ex. remuneração baseada nos resultados, estabelecimento de objectivos para atingir)	25	25		33,3		16,7
Desenvolvimento de sistemas de apuramento de custos	23,1	23,1		15,4	23,1	15,4
Mudança do papel do conselho de administração (de um controlo mais operacional para um controlo estratégico)	15,4	15,4	7,7	7,7	30,8	30,1
Sistemas de gestão da qualidade (e.g. BSC, EFQM, ISO, CAF, EFQM)		15,4			23,1	61,5
Unidades internas que monitorizam a qualidade	7,7	7,7	7,7	23,1	7,7	46,2
Relato público sobre o desempenho organizacional em relatórios anuais, relatórios orçamentais ...	92,3					7,7

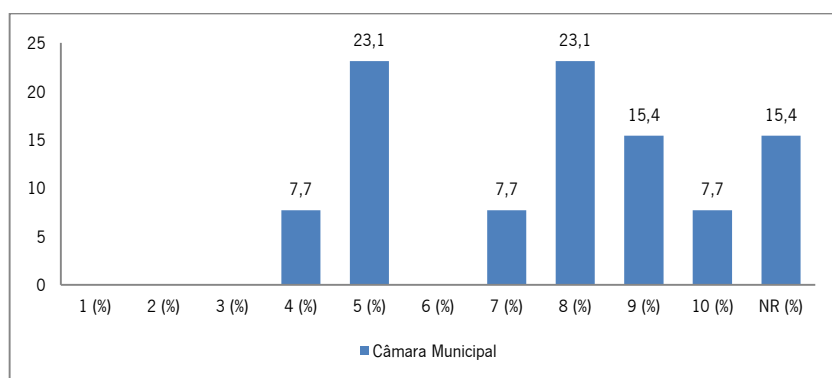
Fonte: Cálculos próprios

A Tabela 17 apresenta um conjunto de indicadores de técnicas de desempenho municipal. Os respondentes consideram que a prestação de serviços com pagamento (76,9%), o relato público sobre desempenho organizacional (92,3%), o planeamento a longo prazo na forma de planos plurianuais ou planos de negócios (61,5%), ou a alocação interna a unidades organizacionais com base nos resultados obtidos (61,5%) acontece frequentemente, ou muito frequentemente. No entanto, os resultados obtidos permitem equacionar que a mudança interna poderã não ter sido tão significativa quanto possível (a maioria dos respondentes considera que não houve alteração no papel da administração, de um controlo mais operacional para um controlo estratégico, bem como indica que a reestruturação dos processos internos direccionados para o mercado foi pouco frequente). Não existirão ainda, ou não são percecionadas como relevantes, unidades internas que monitorizem a qualidade.

- Pontuação da Câmara Municipal-

Foi solicitado que os gestores das Câmaras Municipais procedessem a um exercício de auto-avaliação face aos resultados globais alcançados. A percentagem elevada de respondentes avaliou muito bem o trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal durante o ano civil de 2007; um (1) representa o nível mais baixo da escala e dez (10) o nível mais elevado. Assim, 46,2% classifica entre 8 e 10; apenas 7,7% consideram que o trabalho desenvolvido está abaixo da média (Gráfico 33).

Gráfico 33. Classificação da Câmara Municipal



Fonte: Cálculos próprios

Tabela 18: Avaliação dos resultados da Câmara Municipal

Avaliação dos resultados da Câmara Municipal	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)	5 (%)	6 (%)	7 (%)	8 (%)	9 (%)	10 (nível mais elevado) (%)
Eficiência		15,4	7,7		23,1	15,4		23,1		15,4
Eficácia		23,1	7,7		15,4	15,4	15,4	7,7		15,4
Qualidade		25	8,3			16,6	25	16,7		8,3
Motivação		8,3	16,7			25	8,3	25		16,7
Satisfação do pessoal				30	10		10	30		10
Qualidade de gestão		16,7		8,3	16,7	16,7	8,3			33,3
Coesão interna		30,8	23,1	23,1	7,7	7,7				7,7
Estabilidade da Câmara Municipal no ambiente em que opera		25	33,3	8,3						25
Flexibilidade da Câmara Municipal		18,2	36,4	9,1		9,1	9,1			9,1
Responsabilidade social		30	10		20					30
Responsabilidade perante a sociedade						16,7				58,3

Fonte: Cálculos próprios

A responsabilidade perante a sociedade foi avaliada em 58,3%, que corresponde o nível mais alto de avaliação. A eficiência (38,5%), a motivação (41,7%) ou a satisfação do pessoal (40%) foram classificados nos níveis mais elevados, entre o 8 e o 10. Já os critérios de coesão interna, estabilidade e flexibilidade da Câmara aparecem com classificações inferiores á média.

Tabela 19: Instrumentos de gestão na Câmara Municipal

Avaliação de uso técnicas de desempenho na Câmara Municipal	Sim (%)	Não (%)	NR (%)
Relato público do desempenho organizacional em relatórios anuais, documentos orçamentais, planos operacionais, planos estratégicos	100	-	
Gestão por objectivos (MBO)	61,5	7,7	30,8
Aplicação de questionário aos clientes	7,7	84,5	7,7
Gestão baseada no conhecimento	76,9	15,4	7,7
Gestão baseada nas equipas	76,9	15,4	7,7
Gestão baseada nos serviços	76,9	7,7	15,4
Monitorização interna de gestão da qualidade	69,2	23,1	7,7
Avaliação dos objectivos e dos resultados através de <i>benchmarking</i>	7,7	69,2	23,1
<i>Balanced Scorecard</i>	-	76,9	23,1
Gestão de contratos	69,2	15,4	15,4
Sistemas de Gestão da Qualidade	61,5	15,4	23,1
Gestão da Qualidade Total (TQM)	30,8	46,2	23,1
Normas de Qualidade (ISO)	7,7	69,2	23,1
Gestão baseada no valor	61,5	15,4	23,1
Gestão baseada nas atividades	92,3	-	7,7
Sistema de custos baseado nas atividades (ABC)	53,8	23,1	23,1
Gestão do valor dos processos	15,4	69,2	15,4
Valor económico acrescentado (EVA)	7,7	69,2	23,1

Fonte: Cálculos próprios

A Tabela 19 detalha os instrumentos de gestão utilizados na Câmara Municipal. Os relatos públicos, conforme já referido, existem em todas. 76,9% de pessoas é da opinião de que, o instrumento de Gestão baseada nas equipas ou nos serviços é aplicado na Câmara Municipal, 76,9% de pessoas é da opinião de que, o instrumento de Gestão baseada nos serviços é usada na Câmara Municipal. 69,2% dos indivíduos consideram que, a técnica de avaliação dos objetivos e dos resultados através de *benchmarking*⁹⁹ não é usado na Câmara Municipal, bem como a gestão do valor dos processos, o balanced scorecard, normas de

⁹⁹ Segundo Keirstead (2013), *benchmarking* é uma expressão inglesa que significa “avaliação”, de *benchmark* que significa “marca de referência”. Portanto, *benchmarking* é considerada uma técnica caracterizada pela procura sistemática de procedimentos eficientes e melhores soluções para os problemas e processos complexos. Aplicado inicialmente a logística militar e linhas de montagem. O objetivo foi de identificar as melhores práticas e, para as organizações que não respeitam essa norma, para introduzir mudanças que melhoram o desempenho. O benchmarking também é uma parte cada vez mais comum de prestação de serviços públicos e apresenta-se como uma das principais ferramentas para ajudar as organizações a se tornarem mais aprendizagem orientada, para adoptar uma abordagem mais sistemática e rigorosa para a resolução de problemas, e tornar-se mais envolvidos na aprendizagem dos outros (Keirstead, 2013; Johnson & Chambers, 1998).

qualidade ou aplicação de questionários aos clientes , não são utilizados nas Câmaras presentes na amostra.

No que respeita á gestão da qualidade, os resultados são um pouco ambíguos. Por um lado, 61,5% dos indivíduos consideram que, a técnica de Sistema de Gestão da Qualidade é usado na Câmara Municipal , mas por outro lado, respondem negativamente à questão sobre técnicas de gestão da qualidade, inquéritos de satisfação aos clientes, ou aplicação de normas de qualidade.

Capítulo VII – Análise e Discussão dos Resultados

7.1. Introdução

A discussão e análise de dados constituem os procedimentos finais de um trabalho de investigação científica e que termina com a formulação de conclusões finais. Neste contexto, para o presente trabalho, a nossa discussão e análise de dados será feita tendo em vista a resposta às perguntas de partida, interrogações problemáticas e, conseqüentemente, a satisfação dos objetivos específicos do nosso trabalho. Deve-se, no entanto, referir que esta satisfação dos objetivos será feita fazendo uma discussão triangulada de dados com o enquadramento teórico, como suporte interpretativo dos dados.

A Figura 14 lembra o procedimento metodológico de análise que seguimos, e já referenciado atrás, tendo em vista a análise da eficiência na gestão dos municípios de Moçambique em cumprimento do programa eleitoral (do ano civil de 2007) e das necessidades dos municípios.

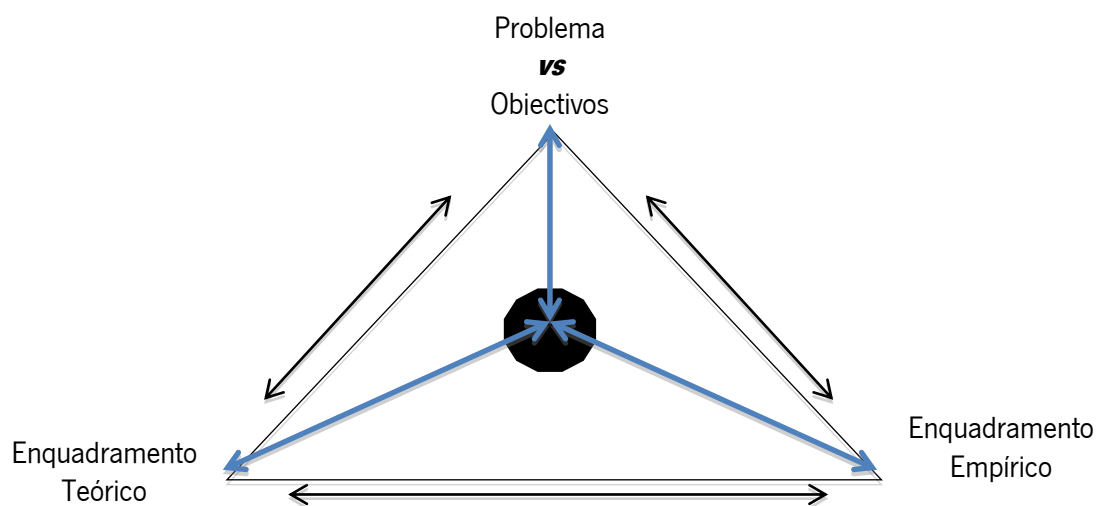


Figura 14: Procedimento metodológico

Entretanto, a discussão de que nos reportamos é fruto do objetivo e problemática do estudo apresentado no capítulo I (Problema da investigação, objetivo, relevância e motivação)

que, segundo Nhantumbo (2013) ambos constituem fins teóricos antecipados que o investigador se propôs a atingir nos seus processos práticos de investigação.

Deste modo, a discussão de resultados nos capítulos seguintes vai seguir a seguinte ordem dos objetivos em resposta das problemáticas da investigação propostas a seguir:

- 1) Determinar o grau de eficiência DEA-BCC-O na gestão dos municípios moçambicanos para ano de 2007;
 - a. Explorar a eficiência municipal com base no modelo DEA-Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) e DEA-Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS) e comparar resultados;
 - b. Explorar projeções municipais DEA-Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) e comparar resultados;
- 2) Examinar o efeito da Autonomia Municipal: atividades municipais (AUTCM) e Despesa Municipal (DESP) em relação à eficiência municipal (score-DEA);
- 3) Identificação do Ambiente da Câmara Municipal: extensão de desenvolvimento de políticas públicas entre Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal e Grau/Tipo de Relação entre Câmara Municipal e participante mais relevante (MACM1,2), Direção e Controlo da Câmara Municipal: responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal perante Ministério da Administração Estatal e Influência organizacional nas decisões da Câmara Municipal (DCCM1,2), Cultura Organizacional: avaliação da Câmara Municipal (CORG) em relação à eficiência municipal (score-DEA);
- 4) Examinar a influência da Direção e Controlo da Câmara Municipal: relações formais e informais da Câmara Municipal) e Ministério da Administração Estatal (DCCM3) em relação à eficiência municipal (score-DEA);
- 5) Examinar o efeito das políticas públicas, a Média de Agregado Familiar com Fonte³⁰ (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis (MAFF), Média do número de alunos por escola (EPI+EPII³¹, ESGI + ESGII I³², Técnico-Prof.³³) (MEA), Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGIIe Tec.Profis (MPA), Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) (MV) e Número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) em relação à eficiência municipal (score-DEA);

³⁰ Fonte, indica fonte de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação e Bens Duráveis (A + E + SS + H + BD + T).

³¹ EPI+EPII significa Escolas Primárias.

³² ESGI + ESGII significa Escolas Secundárias Gerais.

³³ Técnico-Prof. Significa Escolas Técnico-Profissionais.

6) Examinar o efeito da Densidade da População por Km² (DPSKm²) em à eficiência municipal.

No primeiro problema central deste estudo esperamos que, o grau da eficiência municipal seja positivo, isto é, que mais de metade (50%) dos municípios sob estudo estejam localizados na isoquanta/Fronteira de Possibilidades de Produção (FPP).

No segundo problema, e tendo em vista a eficiência municipal, a hipótese de que colocamos é que a variável Autonomia Municipal: Atividades municipais (AUTCM) influencia positivamente a eficiência municipal. O que significa que, se a resposta corresponder o desejado, então é de esperar que o coeficiente da eficiência municipal relacionado com autonomia municipal seja positivo e vice versa. Neste caso procurar-se-á saber se a despesa pública municipal (Log_DESP) também influencia a eficiência municipal.

O terceiro problema consiste em responder se o efeito do ambiente municipal (IACM1,2) é positivo em relação à eficiência municipal, bem assim como a Direção e Controlo Municipal (DCCM1,2) e a Cultura Organizacional (CORG) se influenciam positivamente a eficiência municipal. Em caso disso, então é de esperar que o coeficiente da eficiência municipal relacionado com autonomia municipal seja positivo.

A revisão da literatura mostra que a avaliação de desempenho organizacional tem ocupado um lugar central com a implementação dos novos conceitos da Nova Gestão. Neste sentido, no quarto problema procuramos responder se a variável Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de resultados da Câmara Municipal (DESPCM2) influencia a eficiência municipal. Em caso disso, então é de esperar que o coeficiente da eficiência municipal relacionado com Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de resultados da Câmara Municipal (DESPCM2) seja positivo.

No quinto problema, a nossa preocupação é responder se o Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis (MAFF), Média Escola Alunos (Escolas Primárias (EPI+EPII), Escolas Secundárias Gerais (ESGI + ESGII) e Escolas Técnico-Profissionais (Técnico-Prof.), Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop) (MEA), Média do número de alunos por professor (EPI EPII, ESGI, ESGII e Técnico-Prof.) (MPA), Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) (MV) e Número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) indicadas pelas variáveis Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis (MAFF) e Média do número de alunos por escola (EPI +

EPII, ESGI + ESGII e Técnico-Prof.) (MEA) e levadas a cabo nos município têm expressão na eficiência municipal. Em caso disso, então é de esperar que o coeficiente da eficiência municipal relacionada com as variáveis seja positivo.

Por último, no sexto problema vai no sentido de estudos explorados defendendo que a dimensão municipal não influencia a eficiência organizacional. Esperamos, no entanto, que o coeficiente da variável Densidade da População por Km² (DPPKm²) seja negativa em relação à eficiência municipal.

7.2 Grau de eficiência na gestão dos municípios moçambicanos

Introduzimos este capítulo referindo, que a procura do grau de eficiência na gestão da Administração Pública municipal de Moçambique tem por base avaliar o grau da eficiência municipal. Além disso procuramos igualmente analisar a gestão de implementação das políticas públicas que são efetivamente implementadas dados os recursos utilizados em termos humanos e financeiros. Contudo, sempre que se justificou fomos analisando políticas públicas do país. Pois, circunstâncias do trabalho impôs enquadrar este assunto.

Segundo Mathiasen (1999), a Teoria da Agência constituiu uma forma de mostrar como é que os eleitores poderiam exigir dos políticos a prossecução dos seus interesses e como é que os políticos poderiam exigir dos burocratas a implementação concretas de políticas públicas. A resposta a esta questão não é linear, bem assim como o processo de implementação de políticas públicas nas organizações na ausência de uma perspetiva *multidimensional e útil* dos seus formuladores e atores políticos.

Para Bardach (1977(8)), o processo de implementação da política funciona e com os formuladores e cidadãos interessados, os quais em conjunto podem identificar um conjunto de *jogos* de subversão burocráticas e com exemplos de situações concreta das necessidades sociais verificadas com o desenvolvimento do *Welfare State* (1977(8); Wollmann, 2008, 2010).

Entretanto, com o desenvolvimento do *Welfare State* (em 1945), até à década de 70, as políticas públicas foram sendo implementadas por meio das autoridades locais e responsabilizadas pela prestação de serviços públicos locais (Wollmann, 2008, 2010).

A complexidade de implementação de políticas públicas parece residir na falta de referências de bases teóricas aliada à vontade política por parte de governos políticos em antecipar problemas de implementação como fora por exemplo na Suíça e Inglaterra, nos países da Europa continental em alguns países escandinavos ou regiões da Itália, após a II^a Grande Guerra, sendo certo que a definição das políticas públicas deixou de ser apenas tarefa da Administração, mas também de grupos de interesse e de Empresas de consultoria, bem assim como de *Projetos Globais*.

Nos governos municipais de Moçambique parecem carecer desses quadros teóricos das políticas públicas, e de um capital para fazer vingar a operacionalidade adequada de produção de resultados concretos a partir de projetos exógenos na falta de políticas internas e conseqüentemente, as ONGs acabam por substituírem organizações municipais, bem como o “Estado” nalguns casos no desenvolvimento de políticas concretos a nível local e nacional. Mas não significa com essa prestação a resolução de problemas estruturais da sociedade ou da comunidade local. Apenas elas adiam oferecendo respostas imediatas á sociedade, ao contrário dos governos municipais locais. Os municípios continuam sem capital humano suficiente, bem como do capital financeiro e tecnológico de base, necessários á boa execução das políticas públicas e ao aumento de rendimentos reais do indivíduo, da sociedade, das organizações e do país conforme literatura revista (Schultz, 1961; Sen, 1993; Sen, 1993; Samuelson & Nordhaus, 1993).

Segundo municípes entrevistados: “(...) nos últimos dez anos, por exemplo a experiência municipal e a governação deste país está marcada pela institucionalização da rede de corrupção (de topo pirâmide a sua base), medo, pobreza, tribalismo, regionalismo e conseqüentemente, não existe respostas básicas da nossa dignidade como pessoas como um simples papel higiénico (...saneamento básico...), é verdade (pausa). Não há saúde neste país, educação, segurança alimentar para o povo. ...o dinheiro estrangeiro escrito nos jornais fica tudo com eles. Basta ver onde eles vivem e frota de carros que os políticos ostentam. (pausa). Eu pergunto: quando é que eles trabalharam para ganhar tanto dinheiro e que salário realmente ganham para fazermos as contas desde a independência de Moçambique? Eles só discutem política e nunca problemas das pessoas e com bariga cheia.... Quem fala em ajudar ar as pessoas são as notícias vindos do estrangeiro que até doam produtos para o povo, os quais depois são vendidos nos mercados informais para não falar dos fundos.... Nos jornais só se lê valores avultados em milhões de dólares doados para Moçambique para isto ou para

aquilo. (ehehehe) Mas onde estão esses fundos? Pelo menos os estrangeiros trazem projetos para ajudar Moçambique como por exemplo, os projetos para abertura de furos de água para localidades, saúde e outras coisas que ajudam o povo. Eu até chego a pensar que, os nossos políticos já esqueceram-se do sofrimento do povo que viveu na luta pela independência e sacrificou os seus filhos deste país lindo por uma causa comum. Mas hoje, é o se vê no dia-a-dia das populações” (Município entrevistado, 2010).

Na sequência da entrevista acima descrita, Saul (1984) apresenta o vídeo de Samora Machel (1989) em que este profere o seguinte: “em todo o país vinha dantes tudo: o tomate, a couve, o repolho, a cebola, o arroz, o milho, o feijão, a mandioca, alface...tudo aquilo que era consumido”. Todavia, hoje “(...) porque alguns responsáveis se deixaram embalar por relatórios falsos, relatórios triunfalistas, relatórios que escamoteiam a realidade porque alguns responsáveis são sensíveis a adulação, gostam de ser adulados. Sensíveis ao servilismo, sensíveis ao lambe botas, sensíveis ao beija mão, perderam a sensibilidade para os problemas do povo. Ficaram insensíveis para com as queixas do povo. Comprometem-se. Perdem o martelo, abandonam o leme, perdem o controlo, não dirigem, não exercem o poder que o povo lhes confiou, recebem o salário do Estado. Nisso são pontuais, dinâmicos. Se o salário atrasar uma semana temos agitação. Não se agitam para resolver os problemas da população. O Estado paga salários a pessoas que não trabalham, não produzem. Generalizou-se o parasitismo a custa do Estado. Encontramos o burocratismo forma de sabotagem a nível do aparelho do Estado, pedidos de importação especiais arrastam-se meses e anos pelas gavetas das secretárias. A fábrica paralisa, baixa a produção, porque falta a matéria prima (...) agitar o povo para transformá-lo em cavalo de assalto e o inimigo ser o cavaleiro. Vimos empresas com excessos de trabalhadores e nada produzem. Levantam salários no banco. Vimos no aparelho do Estado serventes que não tem nada que fazer, só para fazer o chá para o chefe tomar. (...). Dinheiro do banco é dinheiro do povo. Não pode servir para pagar a inúteis, a preguiçosos, a bêbados, a faltosos, os indisciplinados, os que praticam a vagabundice, (...), incompetentes, os preguiçosos, os negligentes, corruptos, os que praticam o burocratismo, os que praticam a inércia, os que cultivam o espírito de rotina, os que desprezam o povo, os que desviam os bens do Estado a seu favor e da família, amigos, os esbanjadores dos bens do povo. Nos casos disciplinares aplicaremos medidas, de acordo com a gravidade da falta. Medidas severas (...) sem contempções. Outras situações constituem crime. Roubo é crime, sabotagem é crime, negligência é crime, a mentira, a informação falsa

que leva a soluções erradas é crime também devem ser punidos, (...) crime contra economia é crime contra os interesses do povo. Temos leis para punir os criminosos. Queremos que haja respeito pela integridade das pessoas, respeito pela liberdade dos cidadãos, respeito pela vida e pelos bens do povo. Povo que suportou o peso e a violência da opressão colonial, povo que lutou, povo que sacrificou os seus filhos para liquidar todas as formas de opressão colonial. Isto significa em primeiro lugar respeitar a Constituição, respeitar as leis, garantir a observância nos princípios, respeitar aquilo porque lutamos. Elementos infiltrados no aparelho judicial, praticam o nepotismo e amiguismo, paralisam processos de amigos, parentes e outros com quem tem compromissos guardando os nas gavetas” (vd. https://www.youtube.com/watch?v=44Q_6VmNOuU).

Segundo o autor, este vídeo deve ser analisado com cautela, e deve ser enquadrado na época em que foi gravado. No entanto, as consequências dessa captura dos anseios da sociedade civil moçambicana hoje é visível pela ausência de políticas públicas concretas voltadas ao bem-estar social, conforme mostram os resultados dos censos 2007, já atrás referidos, e os resultados das projeções *Data Envelopment Analysis* do presente estudo. No primeiro caso e, segundo INE-MZ (2007) cerca de 43% dos agregados familiares tem acesso à água potável nos centros urbanos para não referir a situação dos munícipes que vivem nas zonas rurais, excluídos desde sempre. Isto é, a situação é chocante.

Em relação ao saneamento básico seguro, a diferença entre as zonas urbanas e rurais é também abissal: cerca de 47% de agregados nas áreas urbanas têm acesso ao saneamento relativamente seguro em comparação com apenas 6% nas zonas rurais. Importa realçar que, os 47% incluem o uso de retretes ou latrinas que, durante a época chuvosa, são verdadeiras armadilhas contra a saúde pública.

As consequências dessa falta de políticas públicas nos concelhos municipais (incluindo distritos e localidades) são devastadoras, dada a prevalência de doenças como *S. Haematobium* (bilharziose) em cerca de 47%, Helmintases transmitidas pelas parasitoses em cerca de 53.3%, com prevalência com maior incidência por exemplo, nas províncias de Cabo Delgado (concelho de Pemba), Niassa (concelho de Lichinga), Nampula (concelho de Nampula) e Zambézia (concelho de Quelimane), Tete (conselho de Tete e outros), bem assim como em na província de Sofala.

A higiene ambiental em diversos lugares geográficos do país caracteriza-se por apresentar saneamento do meio diferente e pobre conforme o mapa de saneamento básico de

Moçambique. Nos concelhos municipais e outros lugares são caracterizados por acumulação de grandes quantidades de lixo nos centros urbanos; águas paradas (drenagens deficientes), baixo nível de higiene público.

A maior parte das famílias/casas nestes lugares não dispõem de água canalizada e ou/potável conforme já referido. Nas áreas rurais e centros urbanos, existem vastas regiões com casa sem uma única latrina ou casa de banho (e públicos) e conseqüentemente assiste-se em diversas regiões do país a fecalismo a céu aberto. Esta situação tem vindo a tornar-se recorrente e uma prática generalizada nalgumas regiões do país. A maioria das casas não dispõem de sanitários, nem de latrinas; nas áreas periféricas das cidades o rácio latrina/família é de cerca de 1/150, a maior parte das instalações das organizações públicas do Estado, em particular municipais não dispõem de sanitários condignos à sua utilização, constituindo potenciais lugares de risco para saúde pública. Esta situação ainda conduz por sua vez, à doença da malária, a doenças diarreicas, a schistosomiase, hepatite, a parasitoses, anemias, febre tifoide, doenças da pele (sarna e tinha), conjuntivites etc.

Portanto, as estratégias de desenvolvimento municipal e nacional em matéria da política de saúde não podem ter êxito sem uma criação de verdadeiras políticas públicas nacionais e de grande vulto, bem como igualdade de oportunidades a todos.

A determinação de um Estado de Direito em assegurar a educação (para todos os géneros), é sem dúvida, uma arma política voltada ao compromisso de um Estado responsável que prima pela igualdade de oportunidades para todos e, sobretudo os capazes no lugar do nepotismo e amiguismo que servem para estagnar o país e a sua gente. A igualdade deve ser para todos porque todos (o povo do norte a sul do país) suportaram o peso e a violência da opressão colonial, todos (sacrificaram os seus filhos para liquidar todas as formas de opressão colonial).

A vivência, como um todo, faz com todos se sintam verdadeiramente cidadãos do país. E ser cidadão de um país significa ter responsabilidades, deveres e direitos. Os direitos consignados pela Constituição são realmente para todos, e aos que ali residem, em qualquer situação em que se encontre. Mas é necessário que todos juntem as mãos num objetivo comum. O país precisa de todos, precisa da compreensão de todos e precisa, sobretudo, de trabalho em conjunto, e nunca de desperdício.

Schultz (1961) e PNUD (2013) recorda-nos por isso que, nos países com nível alto do IDH, se regista um elevado nível de crescimento sustentado porque dedicaram ao longo de

tempo, em regra, esforços consideráveis na educação dos seus cidadãos e ao reforço do seu capital humano (interna/na diáspora), o contrário do que se verifica nos países em desenvolvimento e, em particular Moçambique sob estudo.

Os nossos resultados mostram ainda que, Moçambique pode e deve investir na educação para melhorar as competências cognitivas do seu capital humano, que pode ser medido pelo desempenho das organizações públicas/privadas na prestação de serviços públicos. Recordar-se ainda, que, os benefícios não são apenas resultados advindas do investimento na produção de competência especializadas, mas igualmente, do investimento na educação inclusiva dos indivíduos e, de preferência das raparigas, de acordo com Sen (2009). Para Sen (2009, p.171), a educação na formação das raparigas está entre outras coisas, ao seu reconhecimento de que a presença das vozes das mulheres é uma medida necessária na vida familiar e social, mas também nos assuntos públicos. Por sua vez, no âmbito das políticas sociais, o papel desempenhado pela voz das mulheres pode levar-nos a dar prioridade à instrução feminina como parte da promoção da justiça de uma sociedade, atenta quer aos seus benéficos diretos quer às suas consequências indiretas à sociedade.

A este propósito, os progressos no âmbito da saúde pública insistentemente referido fomenta o crescimento por via de aumento da produtividade do trabalho de todos e tendo em vista uma conversa genuína com todos os géneros, credos, classes e cores.

O crescimento acompanhado de uma desigualdade elevada de que se verifica em Moçambique e, em particular nos concelhos municipais/distritos e localidades sob estudo redonda geralmente em progresso mais lento de desenvolvimento humano, numa fraca coesão social e numa lenta redução de pobreza espelhada nas projeções DEA (dos municípios), bem como nos estudos até então realizados em Moçambique como por exemplo, os dados do PNUD (2013, p.29).

Os resultados do estudo, bem como do PNUD (2013) espelham igualmente da existência da “pobreza multidimensional de Moçambique estimado em cerca de 79%” no conjunto dos quarenta e seis (46) países da “África Subsariana”³⁴ ao contrário do que os relatórios governamentais muitas vezes relatam.

Para PNUD (2013), em Moçambique há ricos que nem sabem quanto têm, e pobres que não sabem o que vão comer. Esses resultados diferem das do Programa PARPA I, II e III

³⁴ Angola, África do Sul, Benim, Botsuana, Burquina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gabaão, Gaâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Madagaascar, Malwi, Mali, Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Niiger, Nigeéria, Queénia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República Unida da Tanzânia, Ruanda, Saão Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Suazilândia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbabuê.

(2001-2014) no seu teor, bem como os resultados obtidos com a técnica DEA, PNUD (2013) e a observação direta realizada nos concelhos municipais de Moçambique (“Do Rovuma ao Maputo”). Sendo certo que, as prioridades do Programa do Governo de Moçambique de “Redução da pobreza e Combate a Fome (2001 – 2014)” tem como prioridades de: (1) educação, (2) saúde, (3) saneamento básico e acesso a água potável, (4) capital humano, (5) Infraestruturas, (6) Agricultura e desenvolvimento rural (7) Governação e Reforma da Administração Pública, (8) Gestão Macroeconómica e Financeira, (9) Monitoria e Avaliação Conjunta de Desempenho (Governo, União Europeia PNUD, FMI e BM) que, em boa verdade ainda estão aquém da realidade para os municípios em termos concretos. Pese embora nalguns desses sectores tenha registado alguns resultados relativamente apreciáveis visto o mapa nacional nesses domínios.

Portanto, o impacto do desenvolvimento em Moçambique é menos eficaz na redução da pobreza, já que a distribuição do rendimento não resiste desequilíbrios estruturais presentes em todo o país diagnosticando o aborto do PARPA.

Nesse sentido vale a pena novamente recordar Samora M. Machel, homem que deu a sua vida em prol do bem-estar social, cujos indicadores são os trabalhos deixados, um dos quais a direção materializada na “luta contra o colonialismo, o tribalismo, contra a ignorância, contra o analfabetismo, contra a exploração do homem pelo homem, contra a superstição, contra a miséria, contra a fome, contra o pé descalço”, hoje em movimento oposto simbolizado pela “corrupção de luxo” encetada a nível interno e, sobretudo pelos corruptores com oriégm externa do país (Mosse, 2004).

O estudo desenvolvido por John Saul mostra igualmente que, a luta deve continuar para que todos os homens e mulheres de Moçambique sejam iguais e tenham as mesmas oportunidades conforme o legado do Machel (Saul, 1984). Para Saul (1984), Machel foi visionário, e sempre percebeu - desde a luta pela independência política de Moçambique - que a sociedade civil nunca defende coisas abstratas, “o povo” defende coisas concretas como por exemplo: a terra que hoje está a “saldo” aos interesses subjetivos do mercado, os quais fazem lembrar os “os prazos da Coroa em Moçambique” e hoje substituído por Anadarkos, Vales e Enis (Mondlane, 1975). Já a habitação, ela também continua estar longe do alcance do indivíduo comum.

Em seguida apresentamos os resultados empíricos da avaliação municipal baseados no sistema *Data Envelopment Analysis*.

7.2.1 Apresentação de dados DEA

O nosso estudo avalia a eficiência relativa dos municípios moçambicanos para o período do ano económico/civil de 2007. Para consecução da medida de eficiência DEA (*score-DEA*), selecionamos um conjunto de fatores financeiros e não financeiros/sociais (*inputs* e *outputs*), bem assim como as variáveis do IPQ de escala de Likert. Este procedimento permitiu-nos mais tarde definir a nossa variável dependente que correlacionamos com as demais variáveis regressoras definidas com o objetivo de estimar o modelo(s) de avaliação de eficiência municipal.

A valorização da gestão dos municípios analisados constitui um contributo de reflexão do processo de descentralização político administrativo e económico de Moçambique. Neste sentido, optamos pela linha metodológica desenvolvida no capítulo sobre *design* metodológico.

A escolha dos fatores de estimação da Fronteira de Possibilidades de Produção (FFP) municipal teve em conta (a) a cobertura de recursos utilizados nos municípios com fito do bem-estar social e disponibilizados pelas autoridades locais; (b) a compreensão dos níveis de atividades e medidas de desempenho; (c) a necessidade de serem comuns a todos os municípios; e finalmente, (d) a inclusão de variáveis ambientais (Golany & Roll, 1989; Cooper, et al., 2007).

Em relação á seleção dos fatores, Jubran (2006) chama a atenção para um dos problemas relevantes apontados quando se decide utilizar a técnica DEA. É importante a escolha correta dos *inputs* e dos *outputs* que constituem parâmetros de análise das unidades de decisão, isto é, das DMUs, devendo existir coerência entre fatores (*inputs* e *outputs*) selecionados, sob pena de ocorrerem distorções nos resultados DEA.

Os recursos de medição de eficiência técnica municipal disponibilizados por cada um dos municípios sob estudo e adotado no desenvolvimento da variável regredida, bem como modelo de avaliação dos municípios, são apresentados na lista abaixo e no Quadro 23.

Quadro 23: Definição e cálculo das variáveis de input e output

No. de Municípios = 14	Designação	Definição	Descrição
No. de Input = 2			
<i>Input (1) = Despesa per capita (milhões de 00,MT)</i>	Despesa per capita (milhões de 00,MT)	Despesa per capita (milhões de 00,MT)	O valor da da Despesa (per capita) resulta de despesas realizadas para o bem-estar social no município. O valor foi extraído no Relatório de Contas Municipais (2007). O cálculo foi efetuado como a razão entre a Despesa Total do município e a população total (Despesa per capita/Total População)
<i>Input (2) = DPKm²</i>	DPKm ²	Densidade da População por Km ² (DPSKm ²)	O valor da média DPKm ² foi extraído no Relatório de Contas Municipais (2007), e confrontados nos Censos 2007 do INE-MZ. O cálculo foi efetuado como a razão entre o Total da Superfície (por Km ²) do município pelo total da população (DP/TP)
No. de Output = 5			
<i>Output (1) = MAFF (A + E + SS + H + BD + T)</i>	MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	Média do Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis)	O valor da MAFF (A + E + SS + H + BD + T) foi extraído nos Censos 2007 e no Relatório de Contas Municipais (2007). O cálculo foi efetuado como o rácio entre o número total de cada variável (A + E + SS + H + BD + T) pelo o número total de agregados familiares, tendo sido posteriormente calculada a razão entre o total de Agregados Familiares com acesso (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis) e o total de Agregados Familiares)/5
<i>Output (2) = MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)</i>	MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop)	O valor da MEA foi retirado diretamente dos Censos 2007. O cálculo foi efetuado a partir do total de cada variável (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis) dividido pelo total de alunos. Em seguida foi calculada a razão entre o total de Escolas agregadas (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop) e o total de alunos)/5
<i>Output (3) = IPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)</i>	MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	O valor da MPA foi retirado diretamente dos Censos 2007. O cálculo foi efetuado a partir do total de cada variável (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis) depois dividido pelo total de professores. Em seguida, calculou-se a razão entre o total de professores (na EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop) e o total de alunos)/5
<i>Output (4) = MV (BCG+DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)</i>	MV (BCG+DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	A MV foi retirado do Censo 2007 e no Relatório de Contas Municipais (2007). O cálculo foi efetuado a partir do total de cada variável (BCG+DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) depois dividido pelo total da população do município,
<i>Output (5) = MPS</i>	MPS	Número de habitantes por pessoal de saúde	O (MPS) foi extraído no Censo 2007, bem como no Relatório de Contas Municipais (2007). O cálculo foi efetuado a partir do total do pessoal de saúde dividido pelo total da população

Fonte: Elaboração próprio a partir de Relatório de Contas Municipais (2007) e INE-MZ (2007)

DEA: Lista de *inputs* e *outputs*

No. of DMUs = 14

No. of *Input* items = 2

Input(1) = Despesa per capita (milhões de 00,MT)

Input(2) = DPKm²

No. of *Output* items = 5

Output(1) = MAFF (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis)

Output(2) = MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)

Output(3) = MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)

Output(4) = MV (BCG+DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)

Output(5) = Média Pessoal de Saúde

Onde:

- Despesa *per capita* (milhões 00,MT) = Despesa *per capita* (milhões 00,MT);
- Densidade da População por Km² (DPSKm²) = DPKm²;
- Média do Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis = MAFF (A + E + SS + H + BD + T));
- Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop) = MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop);
- Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis) = MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)
- Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) = MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO);
- Número de habitantes por pessoal de saúde = MPS.

relacionados com a análise estatística do ponto de vista do desenvolvimento económico e social atrás referida. Esta tabela apresenta os dados dos *inputs* e *outputs*, bem como a designação, a definição, e a fonte das variáveis utilizadas no cálculo DEA.

Observando com atenção a lista de *inputs* e *outputs* (Quadro 23) e a Tabela 20, pode observar-se que todos os valores de *outputs* foram agregados num único valor e variável para o cálculo da média. A agregação das variáveis resulta das exigências dos princípios gizados no processo de cálculo DEA. A técnica DEA é um modelo não paramétrico que assenta em

programação linear; enquanto método fronteira, conforme ficou atrás referido, baseia-se em dados empíricos das DMUs com valores limites da amostra, no caso presente de Câmaras Municipais em Moçambique, que traduzem as melhores práticas. O sistema DEA distingue-se dos modelos de regressão linear que remetem para ajustamentos médios.

Os fatores (input e output) são todos aqueles para os quais foram disponibilizados pelas treze [13 (+1)³⁶] autoridades municipais sob estudo e podem ser visto, a partir de nosso ponto de vista, como medidas representativas da avaliação da eficiência relativa da gestão municipal em Moçambique.

Na sequência das recomendações de Cooper et al. (2007), os dados da Tabela 20 foram organizados de modo a permitir o uso da técnica DEA. Esta organização dos dados teve por base tornar todos semelhantes nos domínios da sua magnitude.

Tabela 20: Valores médios dos fatores de input e output

DMUs	(I)Despesa per capita (milhões 00.MT)	(I)DPKm ²	(O)MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	(O)MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	(O)MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	(O)MV (BCG+DPT/Hep .B .3a DOSE+SARAMIP O)	(O)MPS
Inhambane	458,6902038	0,002993139	0,241661422	0,001745675	0,023042905	0,121920521	0,003054537
Vilankulo	509,5090094	0,043118111	0,22972764	0,002292403	0,021575555	0,099835804	0,000611134
Maputo	346,3153489	0,000317003	0,202286073	0,00051496	0,020301291	0,100304396	0,004076271
Lichinga	1,320131103	0,00180565	0,199338162	0,000751797	0,017468214	0,101811973	0,001665133
Beira	446,362597	0,001462059	0,219665742	0,001106339	0,024713654	0,096908358	0,002150224
Manhiça	68,75269383	0,01140559	0,224901993	0,003048992	0,022451667	0,104388424	0,000792936
Moatize	32,7339557	0,039183233	0,222569877	0,002316645	0,018661862	0,085763301	0,000232459
Chibuto	65,43868052	0,029225488	0,209910164	0,002580695	0,017795239	0,083325508	0,000683424
Maxixe	93,80473682	0,002462692	0,236253032	0,001295748	0,021445949	0,119220025	0,001497831
Tete	77,44228505	0,001841278	0,212208892	0,001049987	0,024149698	0,153878232	0,000834028
Xai-Xai	40,50410144	0,001166287	0,1983983	0,001412562	0,019752331	0,090486557	0,001866058
Nampula	59,16396426	0,000708052	0,215137466	0,001140494	0,02710296	0,185513772	0,001579337
Chokwé	62,89627997	0,013311103	0,20036942	0,002115243	0,015241081	0,098392097	0,001492936
Angoche	37,21148178	0,011053601	0,256019619	0,001932925	0,014506905	0,214007979	0,000332765

Fonte: cálculos próprios

Em relação à seleção dos *inputs*, foi utilizada a informação fornecida pelas autoridades municipais, nomeadamente os Relatórios de Contas (RC, 2007) referentes ao ano económico de 2007. A estes juntaram-se os dados do Tribunal Administrativo de Contas de Moçambique (TACM) que, na verdade, permitiram em termos técnicos validar os dados fornecidos pelas autoridades municipais.

³⁶O (+1) significa inclusão forçada tecnicamente de mais um município apenas para cálculo DEA, o de Maputo por não ter disponibilizado uma parte de dados solicitados pela investigação.

Além dos dados extraídos nos Relatório de Contas Municipais (RCM), contamos igualmente com relatórios do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) sobre autarquias locais, bem assim como dos Censos de 2007 do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique. As restantes informações foram obtidas através da aplicação do inquérito por questionário (IPQ) e do inquérito por entrevista (IPE), bem como dados informacionais formais (e informais) obtidos junto das Autoridades Tradicionais (ou Régulos), das comunidades locais, e dos atores públicas ligadas à Administração Pública.

Em resumo, todos os dados foram selecionados dentro dos pressupostos da literatura de pesquisa operacional e com ênfase das orientações propostas por Golany & Roll (1989) e Thanassoulis (2001)).

7.2.1.1 Relevância dos indicadores DEA selecionados

A investigação da pesquisa operacional concebe fatores de *input e output* como atribuições de valor com objetivos ou acontecimentos, de acordo com regras utilizados e critérios de avaliação, como por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência, bem como o desempenho organizacional.

Nesta ordem de ideia, os indicadores servem para (a) medir os resultados das DMUs, bem como gerir o seu desempenho; (b) analisar criticamente os resultados obtidos pelas DMUs e, deste modo, (c) contribuir a melhoria contínua dos processos organizacionais. Os indicadores facilitaram a definição do planeamento e do controlo do desempenho de diversas DMUs atuantes em áreas ambientais semelhantes, conforme apresentamos nos resultados.

Apresentada a relevância dos fatores para avaliação DEA, a seguir passamos a explicar a relevância de cada um dos fatores selecionados..

INPUTS

a) Despesa per capita (milhões 00,MT)

Existem muitas razões que mostram que se devem prestar mais atenção às políticas financeiras e práticas contabilísticas das autoridades locais: as despesas públicas do poder local são tidas como uma fatia importante do rendimento nacional.

O Manual *Frascati* mostra, de forma clara, a relevância da medição das despesas públicas; o documento refere-se à medição do total de despesas internas das organizações

destinadas à realização de ações efetuadas por elas a nível local durante um período determinado, tendo influenciado o campo da ciência, dado o seu teor técnico científico estar focado na escolha da variável de despesa municipal como medida de análise das despesas organizações (OCDE, 2002/2007).

O outro documento que consideramos relevante para a seleção dos fatores de avaliação das DMUs foi o Sistema de Administração Financeira do Estado - SISTAFE (Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro³⁶). A lei representa uma reforma do Sistema de Administração Financeira de Moçambique com o fito de substituir o sistema herdado da administração colonial por uma legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades reais de gestão municipal mais moderna e atual. Nestes termos, a legislação referida representou, e representa, um enorme contributo para a transparência das Contas Públicas, pois uniformizou para todos os sectores da Administração Pública a classificação das despesas públicas, permitindo a leitura transversal das mesmas e facilitando o processo de consolidação das contas, tanto de carácter horizontal bem como vertical (Lawson, et al., 2008).

Considera-se assim o indicador (despesa pública) por ser uma medida prevista no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), para além de ser considerado um recurso municipal utilizado na prestação de serviços públicos sob análise no presente estudo. Segundo a Lei nº 9/2002, a medida demonstra o resultado alcançado pelas ações do governo municipal confrontado com o montante de Despesas Orçamentais, distribuído pelo número total da população local. Isto é, este indicador permite-nos fazer uma relação existente entre as despesas sociais realizadas nas organizações (Drew et al., 2012).

Em suma, esta medida tem sido igualmente utilizada na literatura relevante por autores como, por exemplo, Afonso e Fernandes (2005:14), Clements (2002), De Borger (1996), Balaguer Coll et al (2002); Athanassopoulos & Triantis (1998), Worthington & Dollery (2000), Vanden et al. (1993), Sousa and Ramos (1999), Prieto and Zofio (2001), no âmbito de estudo de eficiência relativa dos municípios. A despesa *per capita* dá-nos a ideia do equilíbrio médio da despesa despendida pelas DMUs na prestação de serviços de bem-estar social.

b) Densidade da população por Km^2 – *input* (%)

A escolha da variável Densidade da População por Km^2 (DPSKM) foi justificada por se tratar de uma medida que permite dar a realidade da dimensão de cada município aliada à ordem

* A Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro aprova o Sistema de Administração Financeira do Estado, cunhada por SISTAFE.

do sistema político, delimitado pelo sistema jurídico e estrutura institucional do sistema político administrativo (Drew and Dollery, 2014).

O indicador Densidade da População por Km² pode permitir-nos avaliar, por exemplo, as economias de aglomeração que são características que definem as cidades; segundo a definição da OCDE, a *urbe* é baseada em densidade que tem um ponto limiar de cerca de “150” pessoas por Km² para todos os países da OCDE (com exceção do Japão). Assim, todas as povoações com uma densidade populacional superior a aquele limiar da OCDE são consideradas “urbanas”. No entanto, em Moçambique, apenas um reduzido número de municípios preenchem aquela definição, sendo certo que na lei das autarquias locais foram definidos “municípios rurais e urbanos” (Lei 2/97), as cidades que preenchem o padrão definido pelos países da OCDE seriam apenas os municípios de Maputo, Matola, Maxixe, Beira, Chimoio, Tete, Quelimane, Nampula, Nacala-Porto e Pemba.

Em resumo, a variável Densidade da População por Km² permite-nos comparar os municípios com maior concentração de habitantes por Km², constituindo uma *proxy* para relacionar tamanho, eficiência e desempenho entre as DMUs sob estudo.

OUTPUTS

A razão subjacente a seleção dos indicadores de *output* esteve aliada à necessidade de análise de desempenho de cada município resultante da prestação de diversas políticas públicas municipais desenvolvidas no ano civil de 2007. Importa aqui salientar que a seleção dos indicadores de *outputs* não foi, de todo, uma tarefa fácil. Fomos confrontados com inúmeras dificuldades, nomeadamente a falta de dados. Além disso, foram encontradas incoerências nos Relatórios de Contas Municipais de 2007 o que, na verdade, tornou difícil a seleção dos indicadores constantes na Tabela 20; por outro lado, uma parte dos Relatórios de Contas Municipais municipais não são transparentes, e existem municípios em Moçambique que não registam todas as contas.

Em resumo, a obtenção de dados ou documentos das unidades ou organizações sob estudo foi muito difícil.

- a) Média de agregado familiar com energia, água, saneamento, transporte e bens duráveis

Antes de mais chamamos atenção a desagregação da MAFF (Média do Agregado Familiar com Fonte: A + E + SS + H + BD + T e entre outras) em seguintes variáveis:

- Total Agregado Familiar com Fonte de Água (Total AFFA);
- Total Agregado Familiar com Fonte de Energia (AFFE);
- Total Agregado Familiar com Saneamento Básico (Total AFFSB);
- Total Agregado Familiar com Saneamento Básico (Total AFH);
- Total Agregado Familiar com Bens Duráveis (Total AFBD) ;
- Total Agregado Familiar com Transporte (Total AFT).

A desagregação permite neste estudo proceder um panorama mais próxima da realidade escondida pelas estatísticas governamentais. As médias para cada um dos indicadores estão apresentadas na Tabela 22.

Tabela 21: Agregado Familiar com fonte de (A + E + SS + H + BD + T) em média

DMUs	Total AFFA	Total AFFE	Total AFFSB	Total AFH	Total AFBD	Total AFT
Inhambane	0,081300813	0,317898882	0,091463415	0,091463415	0,241661422	0,029424857
Vilankulo	0,013333333	0,015320513	0,013269231	0,013269231	0,22972764	0,047359237
Maputo	0,159180411	0,628380331	0,308452409	0,308452409	0,202286073	0,043441242
Lichinga	0,02770337	0,242316368	0,039334555	0,039334555	0,199338162	0,111662252
Beira	0,11695709	0,374055947	0,17255601	0,17255601	0,219665742	0,070853115
Manhiça	0,019743893	0,109917076	0,027669656	0,027669656	0,224901993	0,049428452
Moatize	0,006203915	0,073987425	0,010256303	0,010256303	0,222569877	0,090026593
Chibuto	0,00539318	0,072000199	0,008773238	0,008773238	0,209910164	0,050317714
Maxixe	0,031310774	0,19949436	0,03142746	0,03142746	0,236253032	0,031592296
Tete	0,066753333	0,351573601	0,077727726	0,077727726	0,212208892	0,211002759
Xai-Xai	0,073895058	0,462486392	0,08373612	0,08373612	0,1983983	0,036750985
Nampula	0,041119782	0,315586693	0,074435379	0,074435379	0,215137466	0,065664371
Chokwé	0,04106162	0,218469571	0,050579214	0,050579214	0,20036942	0,074821147
Angoche	0,005269701	0,049857308	0,007742081	0,007742081	0,256019619	0,103410484

Fonte: Construção própria a partir de Censos 2007

A nível municipal é muito difícil quantificar os resultados de cada variável em termos das características socioeconómicas, dada a falta de dados e estudos neste domínio. Ainda assim foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, bem como das autoridades municipais.

A seleção da média de agregado familiar com acesso a água canalizada, energia elétrica, saneamento básico, habitação e bens duráveis está na base da sua importância enquanto políticas públicas de base para a sociedade. o acesso á água continua escassa, sendo que Moçambique é percorrido por quantidades de rios sem que os mesmos pelo menos tenham aquela utilidade, bem como para agricultura. Por outro lado, junta-se o mau

aproveitamento da costa marítima do país por exemplo, para despejo dos resíduos de saneamento básico. A fonte de água (Total do Agregado Familiar com Fonte de Água) permite-nos perceber, em termos médios, o equilíbrio, ou não, no acesso ao abastecimento de água pelas populações, bem como o tipo de canalização existente no país.

Apenas como exemplo, uma leitura geral da Tabela 22 mostra que, Angoche apresenta a pior média do total do agregado familiar com acesso a água potável e Maputo é o município que se encontra em vantagem relativa de fornecimento de água canalizada aos seus municípios em relação a todos municípios sob estudo com uma média de 0,052 em relação a população total.

Em segundo lugar, a posse de bens duráveis (rádio, televisão, telefone fixo, computador, carro, motorizada, bicicleta e transportes públicos) constitui outro indicador importante. Por exemplo, observando a Tabela 22 pode verificar-se que existe um equilíbrio relativo do agregado familiar com acesso a bens duráveis; segundo o Instituto Nacional de Moçambique (INE-MZ) poucos agregados familiares possuem TV, telefone fixo, Computador Pessoal (PC), carro, e por aí em diante.

Em terceiro lugar, a habitação constitui também uma necessidade básica da população. As habitações não se podem limitar apenas às qualidades físicas da sua construção e, nesse sentido, devem incluir o acesso a água potável, ao saneamento básico, ao fornecimento de energia elétrica, ao acesso a informação e comunicação, a posse de bens duráveis e ao acesso a serviços públicos como unidades sanitárias, mercados alimentação, ao transporte público etc. Neste caso, a Tabela 22 mostra que o município de Maputo é aquele que apresenta uma média superior de agregados familiares com habitação e acesso a serviços básicos.

O município de Tete apresenta uma média de 0,21 no que respeita a com transportes públicos. Note-se que a média sugere estar diretamente associada com a rede de transporte para escoamento de bens e serviços com objetivo ao desenvolvimento local, e não indica necessariamente o Agregado Familiar com Transporte. Isto é, a convergências de empresas multinacionais e antigas empresas de exploração do carvão, energia elétrica (Barragem de Cahora-Bassa) e outras constituiu um valor acrescentado para engrossar a média do município de Tete. Todavia, os transportes públicos e privados são também eles importantes já que estão diretamente associados com a qualidade da comunicação e pela rede de transportes para escoamento de bens e serviços com fito ao desenvolvimento do país.

b) Média do número de alunos por escola (MEA)

Segundo Mondlane (1975, p. 194), a educação tem uma importância incontornável, porque, em primeiro lugar, ela é essencial para o desenvolvimento de todas as lutas para a dignidade do Homem; em segundo lugar, o futuro de Moçambique passa por ter cidadãos educados que sejam guias na vida do desenvolvimento. Baseando-se na ideia do autor, foram concedidos às autarquias locais poderes em matéria educacional pela Lei Fundamental do Estado com fito de, estas disseminarem o projeto de educação para todos através de “criação e administração de escolas primárias e internatos; gestão do pessoal administrativo das escolas primárias e internatos; gestão do ensino privado a nível primário; participação na definição dos currículos locais; aquisição e gestão de transportes escolares; criação, equipamento e administração de centros de educação para adultos; supervisão de centros de educação pré-escolar; e a criação e administração de unidades sociais, como creches e instituições similares” conforme o Decreto 33/06 (Banco Mundial, 2009).

Pretende-se perceber até que ponto a componente da educação é percebida na agenda municipal, vista a importância desta no desenvolvimento do capital humano conforme Schultz (1961), Mondlane, (1975) e Samuelson & Nordhaus (1993). Segundo estes autores, o *capital humano* representa a base de conhecimento técnico e qualificações incorporadas na força de trabalho de um país, em resultado de investimentos na educação formal e na formação profissional. Além disso, o capital humano é, provavelmente, a principal explicação para a diferença entre países industrializados e não industrializados.

Entretanto, o investimento na educação, saúde, migração interna dos recursos humanos constituem exemplos claros a ter em consideração para o desenvolvimento dos indivíduos, organizações, bem assim como das nações. Nesta sequência, o nosso objetivo esteve subjacente em perceber até que ponto cada autarquia desenvolve as suas atividades com alguma autonomia, numa relação coordenada com o Ministério de Educação e Cultura (MEC) visto o volume das suas competências, bem como o papel regulador do poder central. Por último, o facto de a variável estar envolvido vários estudos como, por exemplo, De Borger et al. (1994), Loikkanen & Susiluoto (2006), Afonso & Fernandes (1996).

De acordo com a literatura, a variável “número de alunos matriculados na escola” demonstra o resultado alcançado pelo município no campo de *IDH-Educação* em relação ao montante de Despesa Orçamental local por habitante. Igualmente, o indicador mostra o benefício produzido

na área da Educação, confrontado com o montante das obrigações municipais, com base no número de habitantes

A Tabela 23 apresenta a forma de cálculo das variáveis relacionadas com a educação. Por exemplo, a média de estabelecimento de escolas primárias (EPI+EPII) é de 0,0008 para município da Manhiça. A média mostra de forma clara a falta de investimento em Educação no município, bem como no resto do país visto a média de escolas (EPI + EPII, ESGI + ESGII e Tec-Profis.) em relação ao número total (128+4+0) dos municípios da Manhiça.

Tabela 22: MEA (EPI + EPII, ESGI + ESGII e Tec.Profis) desagregado

DMUs	Escolas primárias (EPI e EPII)	Escolas secundárias (ESGI e ESGII)	Escolas Técnico-profissional (Tec.ProfisPop)
Inhambane	0,000567929	0,000107446	1,53494E-05
Vilankulo	0,000589045	3,68153E-05	0
Maputo	0,000221993	8,49604E-05	5,48131E-06
Lichinga	0,000196725	2,81035E-05	1,40518E-05
Beira	0,00024329	6,71945E-05	4,6341E-06
Manhiça	0,000811966	2,53739E-05	0
Moatize	0,00056255	2,32459E-05	0
Chibuto	0,000667773	3,13018E-05	0
Maxixe	0,000404323	4,59457E-05	0
Tete	0,000282287	5,13248E-05	5,13248E-05
Xai-Xai	0,000440597	6,04741E-05	1,72783E-05
Nampula	0,000203512	5,29979E-05	4,23983E-06
Chokwé	0,000577559	3,2692E-05	0
Angoche	0,000332765	1,80851E-05	0

Fonte: Construção própria a partir de Censos 2007

c) Média do número de alunos por professor

A desagregação entre alunos, professores e o grau de ensino permite, neste estudo, proceder a comparações com os resultados DEA, bem como outras estatísticas sempre que se justifica. Por exemplo, a leitura geral da Tabela 24 mostra que o peso dos alunos, professores escolas primárias (EPI+EPII), secundárias (ESGI + ESGII) e escolas Técnicos Profissionais (Técnico-Prof.) é mais elevado no município de Inhambane.

Tabela 23: MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Técnicas Profissionais)

Municípios	ALUNOS	PROFESSORES	EPI e EPII	ESGI e ESGII	Técnico-Prof.
Inhambane	0,260050039	0,005541144	0,000567929	0,000107446	1,53E-05
Vilankulo	0,240050658	0,004285304	0,000589045	3,68E-05	0
Maputo	0,220871383	0,004323843	0,000221993	8,50E-05	5,48E-06
Lichinga	0,246081317	0,003871258	0,000196725	2,81E-05	1,41E-05
Beira	0,206011358	0,004309716	0,00024329	6,72E-05	4,63E-06
Manhiça	0,247243755	0,005284125	0,000811966	2,54E-05	0
Moatize	0,231152251	0,003812322	0,00056255	2,32E-05	0
Chibuto	0,240815517	0,004262268	0,000667773	3,13E-05	0
Maxixe	0,256680512	0,006083217	0,000404323	4,59E-05	0
Tete	0,245005453	0,005312119	0,000282287	5,13E-05	5,13E-05
Xai-Xai	0,254414611	0,005814154	0,000440597	6,05E-05	1,73E-05
Nampula	0,222678004	0,00424407	0,000203512	5,30E-05	4,24E-06
Chokwé	0,250655203	0,003710545	0,000577559	3,27E-05	0
Angoche	0,164570606	0,002112337	0,000332765	1,81E-05	0

Fonte: Construção própria a partir de Censos 2007

Entretanto, a Tabela 23 retoma as razões que fundaram a seleção da variável Média Escola Alunos. A literatura explorada mostra que é consensual a afirmação de que na discussão em torno do professor é sempre evidenciado o seu papel no contexto socioeducativo. Foi com base nesta abordagem que elegemos a variável professor/aluno com o objetivo de perceber: *como é que, o professor é percebido pelas autoridades municipais e centrais de Moçambique, bem assim como a cultura e lazer*. A escolha desta medida associa-se também ao peso atribuído por Loikkanen & Susiluoto (2006), aquando da avaliação de eficiência relativa dos municípios finlandesas.

d) Percentagem da população vacinada

No livro “Lutar Por Moçambique”, Eduardo Mondlane (1975) debate a questão de saúde em Moçambique. Segundo este autor, tal como a maioria parte dos países africanos, Moçambique tem gravíssimos problemas de área da saúde pública: as doenças do sono ou doenças de pele, são endémicas, e há epidemias periódicas de variola, febre tifoide, febre-amarela e outras doenças altamente infecciosas. Passado cerca de quatro décadas da publicação deste trabalho, a situação parece ter piorado com ausência de políticas pujantes de saúde pública no país. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento tem insistido na sua importância afirmando que o progresso da saúde exige mais do que serviços de saúde de elevada qualidade.

Entretanto, países que não percebem a necessidade de investir ao mesmo tempo em múltiplas frentes são diminutos e em regra, encontram-se nos países pobres. Moçambique é um desses países, onde ainda prevalecem poucos ganhos em termos de esperança de vida resultante da falta de investimento na área de saúde, entre outras de domínio público. Neste sentido, a inclusão desta variável no estudo municipal vai permitir avaliar a situação do desenvolvimento desta política nas autarquias locais de Moçambique.

e) Número de habitantes por pessoal de saúde

A seleção desta variável para avaliação municipal está associada à variável Média Vacina, bem como à sua inclusão em vários estudos, como por exemplo, Worthington & Dollery (2000) constituindo, assim, a sua importância para o nosso estudo.

7.3. Aplicação da técnica DEA-solver-LV/PV

Conforme ficou já referido o *DEA-Solver-LV/PV* exige que se sigam, de forma rigorosa e técnica, um conjunto de etapas, entre as quais a primeira é a escolha do modelo a aplicar e as respetivas duas orientações (³⁷/O) tratadas na revisão da literatura.

7.3.1 Scores de eficiência técnica municipal e determinação de rankings

A análise de resultados de eficiência relativa dos municípios foi obtida através da aplicação do Modelo DEA Banker-Charnes-Cooper/VRS. A escolha do modelo (Cooper, et al., 2007; Golany & Roll, 1989; Jubran, 2006) teve em conta as limitações já referenciadas do modelo Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS) no capítulo VI, em particular a assunção de que a função de produção deve ser linearmente homogénea, o que acaba por ser incompatível com um conjunto de atividades económicas desenvolvidas no sector público (Jubran, 2006).

No sector público, essa hipótese é pouco aceitável sobretudo, quando se consideram os problemas de incentivos e as falhas de gestão e coordenação que imperam em sectores complexos e não direcionados para a maximização de lucros. Foi com base neste argumento

³⁷ O Cálculo do Modelo DEA Banker-Charnes-Cooper-I/VRS serve apenas para efeitos comparativos com o Modelo DEA Banker-Charnes-Cooper-O/VRS. O nosso objetivo do estudo é orientado para o modelo DEA Banker-Charnes-Cooper-O

que Banker-Charnes-Cooper (1984) propuseram uma outra alternativa que não fosse o de rendimento constante a escala (CRS), mas sim rendimentos variáveis à escala (VRS).

A abordagem proposta por Banker-Charnes-Cooper pressupõe que as DMUs não precisam operar em escala ótima de CCR, sendo este caso mais comum em razão de algum tipo de restrição imposta nas organizações da Administração Pública, seja no input ou no output (idem). Os municípios, por serem órgãos públicos, sofrem limitações ou restrições, por exemplo financeiras. Por esta razão, optamos utilizar a técnica DEA conjugada com o modelo BCC-O/Variable Returns to Scale, com a orientação voltada aos outputs.

De seguida apresentamos os mais importantes resultados obtidos.

- Rendimentos à escala -

A Tabela 24 apresenta os resultados empíricos do modelo DEA-Solver Pro5.0/Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) (BCC-O) para as autarquias analisadas. Esta tabela tem por objetivo apresentar o número de ordem do ranking das *Decision Making Unit*, DEA-score, direção do rendimento à escala e rendimentos à escala (RTS) determinados pela técnica *Data Envelopment Analysis*.

Tabela 24: Resultados empíricos do modelo

N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score	Rendimentos à escala	Rendimentos à escala (RTS) projetada do município
1	Inhambane	1	decrecente	
2	Vilankulo	0,97648515		decrecente
3	Maputo	1	constante	
4	Lichinga	1	constante	
5	Beira	0,982751587		decrecente
6	Manhiça	1	decrecente	
7	Moatize	1	decrecente	
8	Chibuto	0,912874673		decrecente
9	Maxixe	1	decrecente	
10	Tete	0,955237469		decrecente
11	Xai-Xai	1	constante	
12	Nampula	1	constante	
13	Chokwé	1	decrecente	
14	Angoche	1	decrecente	

Fonte: Cálculos próprios

Já na Tabela 25 são apresentadas três modelos indicando os resultados em termos de eficiência, projeção e o total dos municípios por estes analisados nomeadamente: Modelo de rendimentos crescente à escala (IRS), modelo de rendimento constante à escala (CRS) e rendimentos decrescente à escala (DRS). Para cada um dos modelos são apresentados os resultados dos cálculos de eficiência DEA, desde projeções e o total das observações estudadas.

Tabela 25: Resultados empíricos do BCC (BCC-0)

Rendimentos à escala	Eficiente	Projetada	Total
Número de modelo de rendimentos crescente à escala (IRS)	0	0	0
Número de modelo de rendimento constante à escala (CRS)	4	0	4
Número de modelos rendimentos decrescente à escala (DRS)	6	4	10
Total	10	4	14

Fonte: Cálculos próprios

- Resultados empíricos dos scores de eficiência técnica municipal -

A Tabela 26 apresenta o DEA-score, o valor lambda (λ) para cada município analisado no conjunto de referência, o *ranking* ou classificação e a ordem decrescente dos score de eficiência determinado pelo sistema DEA.

Os municípios de Angoche, Inhambane, Chokwé, Maputo, Lichinga, Nampula, Manhiça, Moatize, Xai-Xai e Maxixe são considerados eficientes pelo sistema DEA, com um score igual a um. Os restantes quatro municípios, Vilankulo, Beira, Tete, Chibuto, são considerados não eficientes apresentando scores de 0,976, 0,982, 0,955 e 0,912, respetivamente.

Tabela 26: Scores de eficiência técnica municipal

N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score	Ranking	1/Score	Conjunto de Referência lambda (λ)								
1	Inhambane	1	1	1	Inhambane	1							
2	Vilankulo	0,98	12	1,02	Inhambane	0,47	Manhiça	0,45	Angoche	7,98 E-02			
3	Maputo	1	1	1	Maputo	1							
4	Lichinga	1	1	1	Lichinga	1							
5	Beira	0,98	11	1,02	Inhambane	0,34	Maputo	4,4 E-02	Nampula	0,62			
6	Manhiça	1	1	1	Manhiça	1							
7	Moatize	1	1	1	Moatize	1							
8	Chibuto	0,91	14	1,10	Inhambane	1,75 E-03	Manhiça	0,82 7	Maxixe	2,97 E-02	*	0, 15	
9	Maxixe	1	1	1	Maxixe	1							
10	Tete	0,96	13	1,05	Inhambane	1,90 E-02	Maxixe	0,31	Nampula	0,67			
11	Xai-Xai	1	1	1	Xai-Xai	1							
12	Nampula	1	1	1	Nampula	1							
13	Chokwé	1	1	1	Chokwé	1							
14	Angoche	1	1	1	Angoche	1							

Fonte: Cálculos próprios ; * Angoche

- Determinação do ranking dos moçambicanos -

Com base nos cálculos DEA-Solver Pro5.0/BCC (BCC-O) foi determinado o *ranking* dos municípios moçambicanos sob estudo em resposta do principal problema do presente estudo.

Os resultados empíricos DEA-Solver Pro5.0/BCC (BCC-O) mostram que os municípios de Angoche, Inhambane, Chokwé, Maputo, Lichinga, Nampula; Manhiça; Moatize e Maxixe podem ser considerados como eficientes. Entretanto, o município de Chibuto foi considerado pelo sistema DEA-Solver Pro5.0/BCC (BCC-O) o menos eficiente do conjunto dos municípios

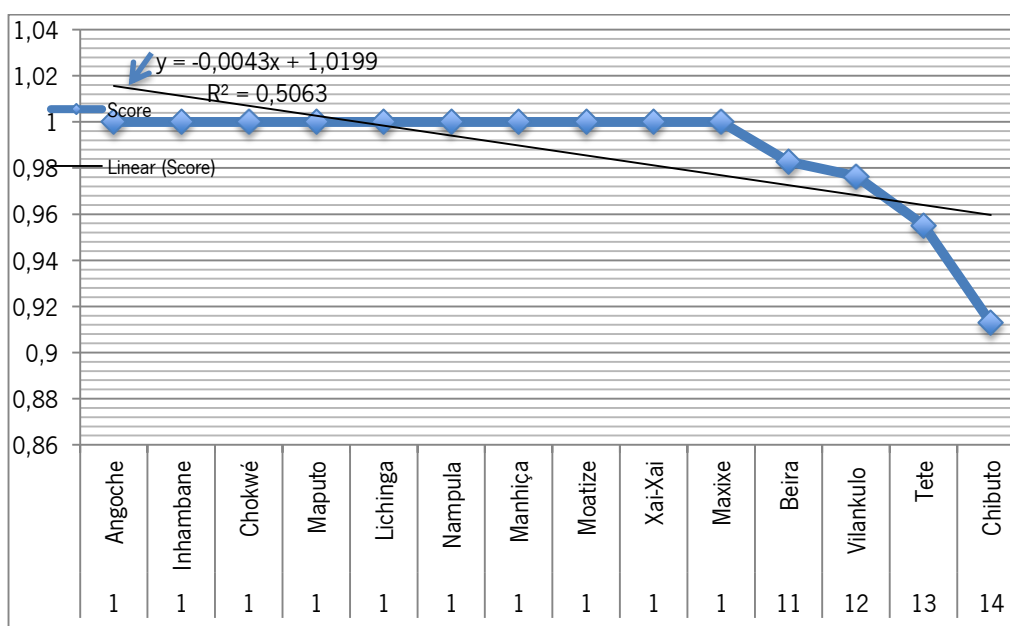
analisados com score de (0,913). Os municípios com *score* igual a um (1) adotaram uma boa gestão relativa na utilização de recursos disponíveis ao serviço de bem-estar social ou local.

Observando o Gráfico 34 pode ser observado que quatro municípios (Beira, Vilankulo, Tete e Chibuto), ocupam as últimas posições no *ranking* da eficiência *Data Envelopment Analysis* (DEA). Além disso, esses municípios detêm piores índices de eficiência conforme cálculo DEA.

A análise DEA sugere que os municípios fora da linha da isoquanta ou Fronteira de Possibilidades de Produção (FPP) adotam uma gestão por defeito na utilização de recursos disponíveis para prestação do bem-estar social ou de desenvolvimento humano visto ainda os resultados das projeções. A aplicação do modelo DEA-Solver Pro5.0/ BCC (BCC-O) esteve na base de identificação das melhores práticas de gestão adotadas pelos municípios analisados e, sobretudo, a “Avaliação Relativa Da Eficiência Na Gestão Dos Municípios Moçambicanos”. A forma escolhida para identificação das referidas práticas foi por meio de confrontação dos dados disponibilizados pelos gestores municipais relativos ao ano económico de 2007.

Observando o Gráfico 34 pode ser observado que quatro municípios (Beira, Vilankulo, Tete e Chibuto), ocupam as últimas posições no *ranking* da eficiência *Data Envelopment Analysis* (DEA). Além disso, esses municípios detêm piores índices de eficiência conforme cálculo DEA.

Gráfico 34: DEA-Solver-LV/PV/BCC (BCC-O) – Ranking dos municípios



Fonte: Cálculos/construção próprio

7.3.2. Medidas de Dispersão da Eficiência Média

O objetivo central desta subseção é apresentar algumas análises descritivas de dados DEA que consideramos relevantes para o estudo. A leitura da Tabela 27 permite verificar que a média de eficiência dos municípios analisados é de 0,988 e o desvio-padrão é de 0,024. A eficiência média foi calculada através da média simples das eficiências de todos os municípios, sendo que para o cálculo da ineficiência média se consideraram somente as eficiências menores que 1 representado pelo valor (0,912). Este valor, na fronteira do modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC-O/VRS-O), foi obtido pelo município de Chibuto.

Tabela 27: Medidas de dispersão

Medidas	Municípios
Nº. de Municípios	14
Média	0,987667777
Desvio-padrão	0,024371808
Máximo	1
Média	0,912874673
No. de Municípios eficientes	10
No. de Municípios ineficientes	4

Fonte: Cálculos próprios

Assim, o município de Chibuto pode assim ser considerado pelo sistema DEA, o menos eficiente dos municípios sob estudo. É importante chamar atenção para a interpretação dos resultados empíricos aqui obtidos de que, ainda que alguns municípios tenham atingido níveis de eficiência de 100%, tal não quer significar que a sua eficiência não possa ser melhorada, mas que em comparação aos outros municípios congêneres analisados, o seu desempenho é relativamente melhor.

Por último, no que respeita ao desvio-padrão da Tabela 27, dado o valor obtido 0,024 pode argumentar-se que a dispersão dos score de eficiência obtida pelo modelo DEA- VRS-O é bastante exígua.

A Tabela 28 apresenta a correlação entre *outputs* e *inputs* DEA, com base no coeficiente de correlação de Spearman. No contexto dos parâmetros de classificação e com referência para valores maiores ou iguais a 0,3, será usada a classificação qualitativa de “perfeita positiva”, “forte positiva”, “moderada positiva”, “ínfima positiva” e “nula”.

Observando atentamente os valores da tabela podemos concluir que nem todos os cruzamentos das variáveis têm fortes correlações; por exemplo, entre o item Média Escola Alunos (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Técnico-Prof.) e o item Densidade da População por Km² (DPK²) existe uma correlação moderada traduzida pelo valor de 0,688; entre o item Média Escola Alunos (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis) e o item Média de Agregado Familiar com Fonte (A + E + SS + H + BD + T) existe uma correlação fraca traduzida pelo valor de 0,322.

A síntese dos resultados entre associação de variáveis (*inputs* e *outputs*) utilizadas a partir dos valores (ρ) obtidos mostra que, dos 14 cruzamentos efetuados, 5 possuem valores superiores a (0,3), que é a nossa referência. Dentre esses cruzamentos duas classificam-se em correlações fracas e três que podem ser classificadas como correlação moderada.

Tabela 28: Correlação de variáveis (*outputs* e *inputs*) DEA – Modelo BCC-O

	Despesa per capita (milhões 00,MT)	DPKm ²	MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis Pop)	MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	MV (BCG + DPT/Hep. B 3a DOSE+SARAMPO)	MPS
Despesa per capita (milhões 00,MT)	1						
DPKm ²	0,09772222	1					
MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	0,24131599	0,16926536	1				
MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop)	-0,11177431	0,68838146	0,32234452	1			
MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,38895711	-0,30161982	0,02658810	-0,2653021	1		
MV (BCG + DPT/Hep. B 3a DOSE+SARAMPO)	-0,20936272	-0,32011988	0,52100418	-0,1843903	0,1116849	1	
MPS	0,48067655	-0,60395140	-0,27960203	-0,6263804	0,2515630	-0,1851372	1

Fonte: Cálculos próprios

7.3.3. Interpretação de resultados DEA/ BCC (O-I)

A avaliação de eficiência relativa dos municípios moçambicanos foi realizada com base no modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS) orientado para *outputs*, conforme definido no objetivo deste estudo.

Os resultados empíricos da Tabela 30 mostram que os municípios de Angoche, Inhambane, Chokwé, Maputo, Lichinga, Nampula; Manhiça; Moatize e Maxixe, para o ano civil de 2007, foram relativamente considerados eficientes em ambas orientações (BCC-O e BCC-I) do modelo BCC, sendo que os restantes quatro municípios foram avaliados como menos eficientes pelo sistema DEA-Solver-LV/PRO a saber: Beira, Vilankulo, Tete e Chibuto.

Observando ns duas tabelas, nomeadamente o *ranking* e o *score* para as duas orientações (BCC-I e BCC-O), pode verificar-se uma ligeira diferença do DEA-score entre municípios da Beira (0,982), Vilankulo (0,976), Tete (0,955) e Chibuto (0,912) de 0,18, 0,21, 0,36 0,73 pontos, respetivamente. Contudo, o número de ordem do *ranking* dos municípios não altera para os dois casos , nas duas orientações do modelo BCC (BCC-O-I). Apenas se altera, ligeiramente, o *score* .

Tabela 29: Determinação da eficiência técnica municipal – Eficiência - Modelo BCC-O

DEA-Solver Pro5.0/ BCC (BCC-O)		
N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score
1	Angoche	1
1	Inhambane	1
1	Chokwé	1
1	Maputo	1
1	Lichinga	1
1	Nampula	1
1	Manhiça	1
1	Moatize	1
1	Xai-Xai	1
1	Maxixe	1
11	Beira	0,982751587
12	Vilankulo	0,97648515
13	Tete	0,955237469
14	Chibuto	0,912874673

Fonte: Cálculos próprios

Tabela 30: Determinação da eficiência técnica municipal – Eficiência - Modelo BCC-I

<i>DEA-Solver Pro5.0/ BCC(BCC-I)</i>		
N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score
1	Angoche	1
1	Inhambane	1
1	Chokwé	1
1	Maputo	1
1	Lichinga	1
1	Nampula	1
1	Manhiça	1
1	Moatize	1
1	Xai-Xai	1
1	Maxixe	1
11	Beira	0,799767568
12	Chibuto	0,764542124
13	Tete	0,594325844
14	Vilankulo	0,173658271

Fonte: Cálculos próprios

Podem-se verificar também ligeira diferenças na média, desvio-padrão, mínimo e na pontuação ou classificação da eficiência dos municípios analisados.

A conclusão geral desta subsecção, conforme a revisão da literatura (Cooper, et al., 2007), vai no sentido de que as diferenças importantes estão relacionadas com facto de que o modelo BCC-I oferece excesso de *inputs* e mantém constante os *outputs* por um lado. Por outro, o modelo BCC-O dá a falta de *outputs* e mantém constante o *input*.

Tabela 31: Medidas de dispersão: Eficiência – modelo BCC (BCC-O) e BCC(BCC-I)

BCC(BCC-O)		BCC(BCC-I)	
No.	Municípios	No.	Municípios
No. de Municípios	14	No. de Municípios	14
Média	0,987667777	Média	0,880878129
Desvio-padrão	0,024371808	Desvio-padrão	0,230571546
Máximo	1	Máximo	1
Mínimo	0,912874673	Mínimo	0,173658271
Média de pontuação ou classificação da eficiência dos municípios analisados	0,987667777	Média de pontuação ou classificação da eficiência dos municípios analisados	0,880878129
No. de municípios eficientes	10	No. de municípios eficientes	10
No. de municípios ineficientes	4	No. de municípios ineficientes	4

Fonte: Cálculos próprios

7.3.4. Análise comparativa dos resultados empíricos dos modelos CCR e BCC.

Ao calcular ou determinar as eficiências do modelo CCR (CCR-I e CCR-O) e BCC (BCC-O e BCC-I) obtivemos valores diferentes para as eficiências econômicas investigadas .

A interpretação da Tabela 32 e Tabela 33 mostra que os resultados do modelo CCR-I e CCR-O diferem da dos resultados empíricos do modelo BCC-O e BCC-I. Os resultados vão em linha com a revisão da literatura. Na verdade, a escolha do modelo DEA pode ter um impacto significativo no resultado do estudo (Davida & Sherry, 2008).

Assim, os resultados empíricos obtidos no modelo Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS) são relativamente inversos dos resultados empíricos do modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS). No primeiro caso (CCR), os resultados do cálculo DEA apresentam quatro municípios considerados eficientes pelo sistema DEA e os restantes dez municípios são considerados menos eficientes pelo sistema DEA. No segundo caso, ao contrário do modelo CCR/CRS-DEA apresenta dez primeiros municípios considerados eficientes e os últimos quatro municípios considerados ineficientes pela técnica DEA.

Tabela 32: Resultados empíricos do CCR/CRS – Eficiência – Modelo (CCR-I-O)

Modelo Charnes-Cooper-Rhodes (CCR/CRS)					
DEA-Solver Pro5.0/ CCR (CCR-I)			DEA-Solver Pro5.0/ CCR (CCR-O)		
N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score	N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score
1	Nampula	1	1	Nampula	1
1	Xai-Xai	1	1	Xai-Xai	1
1	Lichinga	1	1	Lichinga	1
1	Maputo	1	1	Maputo	1
5	Tete	0,558504216	5	Tete	0,558504216
6	Maxixe	0,500964052	6	Maxixe	0,500964052
7	Manhiça	0,494872721	7	Manhiça	0,494872721
8	Beira	0,468903527	8	Beira	0,468903527
9	Angoche	0,36585855	9	Angoche	0,36585855
10	Inhambane	0,361870602	10	Inhambane	0,361870602
11	Chokwé	0,311750081	11	Chokwé	0,311750081
12	Chibuto	0,195528345	12	Chibuto	0,195528345
13	Moatize	0,141174533	13	Moatize	0,141174533
14	Vilankulo	7,87E-02	14	Vilankulo	7,87E-02

Fonte: Cálculos próprios

Tabela 33: Resultados empíricos do BCC – Eficiência – Modelo (BCC-I-O)

Modelo Banker-Charnes-Cooper (BCC/VRS)					
DEA-Solver Pro5.0/ BCC(BCC-O)			DEA-Solver Pro5.0/ BCC(BCC-I)		
N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score	N.º de ordem do ranking dos municípios	Municípios	Score
1	Angoche	1	1	Angoche	1
1	Inhambane	1	1	Inhambane	1
1	Chokwé	1	1	Chokwé	1
1	Maputo	1	1	Maputo	1
1	Lichinga	1	1	Lichinga	1
1	Nampula	1	1	Nampula	1
1	Manhiça	1	1	Manhiça	1
1	Moatize	1	1	Moatize	1
1	Xai-Xai	1	1	Xai-Xai	1
1	Maxixe	1	1	Maxixe	1
11	Beira	0,982751587	11	Beira	0,799767568
12	Vilankulo	0,97648515	12	Chibuto	0,764542124
13	Tete	0,955237469	13	Tete	0,594325844
14	Chibuto	0,912874673	14	Vilankulo	0,173658271

Fonte: Cálculos próprios

No entanto, deve sublinhar-se que quatro dos municípios, na amostra utilizada, são considerados como eficientes pelos dois modelos, nas suas versões *input* ou *output*; trata-se dos casos de Nampula, Xai-Xai, Lichinga e Maputo (modelo CCR).

No entanto, os resultados empíricos obtidos baseados no cálculo CCR/CRS, mostram que o modelo assume que a função de produção deve ser linearmente homogéneo (CRS), o que não se ajusta na Administração Pública conforme Jubran (2006). O que significa que, estes resultados vão igualmente em linha na proposta do trabalho do Allison (2004, p. 391) atrás referido. Nestes termos, a abordagem Charnes-Cooper-Rhodes aparece como menos adequada à combinação do conjunto de atividades económicas desenvolvidas no sector público, uma vez que a Administração Pública não precisa de operar em escala ótima de CCR/CRS, dadas as restrições nas organizações públicas (Jubran, 2006). Na verdade, o objetivo primeiro da Administração Pública é a maximização do bem-estar social.

7.3.5. Análise dos resultados empíricos dos pesos municipais

A Tabela 34 mostra os pesos ótimos que cunhamos de $v(i)$ e $u(i)$ para *inputs* e *outputs* respetivamente. O $v(0)$ corresponde as restrições municipais $\sum_j^n \lambda_j \geq 1$ e $u(0)$ para $\sum_j^n \lambda_j \geq u$.

Segundo Cooper et al (2007), Lins et al. (2000, p. 54), Jubran (2006), os pesos representam um sistema de valor relativo para cada *Decision Making Unit* (DMU) ou município, o qual fornece o melhor DEA-score possível para o mesmo, sujeito a que o sistema de valor resultante é viável para todos os outros municípios, no sentido de que nenhuma atinja um *score* de eficiência acima de um limite superior especificado (1).

De acordo com o autor, na sua forma clássica, a técnica DEA permite total flexibilidade na seleção de pesos tal que cada DMU atira o score máximo de eficiência viável para seus níveis de *inputs* e *outputs* (Lins, et al., 2000). Reitera ainda que a flexibilidade nos pesos é considerada como uma das maiores vantagens do sistema DEA. A total flexibilidade na seleção dos pesos (técnica DEA) é importante para identificar as DMU ineficientes, que tem uma baixa *performance* com seu próprio conjunto de pesos. Em consequência, o gestor da DMU ineficiente não pode, depois da publicação do estudo, dizer que não foi informado da importância fornecida pela gestão geral a certos *inputs* ou *outputs* conforme recomendação do estudo aos gestores municipais.

Tabela 34: Peso empíricos municipais

Municípios	Score	Inputs		Outputs				
		V(1) Despesa per capita (milhões 00,MT)	V(2) DPIKm ²	u(1) MAFF (A + E + SS + H + BD + T);	u(2) MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis);	u(3) MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	u(4) MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMP)	u(5) MPS
Inhambane	0,361870602	0	922,0576695	0	572,8443152	0	0	0
Vilankulo	7,87E-02	0,010198012	174,1692941	0	436,2234738	0	0	0
Maputo	1	1,64E-03	1365,190745	4,943494059	0	0	0	0
Lichinga	1	0,757500522	0	5,016600885	0	0	0	0
Beira	0,468903527	1,23E-05	1454,900372	0	903,8820832	0	0	0
Manhiça	0,494872721	7,67E-03	130,9502328	0	327,9772463	0	0	0
Moatize	0,141174533	1,01E-02	172,3467395	0	431,6587134	0	0	0
Chibuto	0,195528345	9,06E-03	154,7126694	0	387,4925166	0	0	0
Maxixe	0,500964052	1,02E-02	421,6102857	3,124749312	202,0211499	0	0	0

Municípios	Score	Inputs		Outputs				
		V(1) Despesa per capita (milhões 00,MT)	V(2) DPKm ²	u(1) MAFF (A + E + SS + H + BD + T);	u(2) MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis);	u(3) MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	u(4) MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMP)	u(5) MPS
Tete	0,558504 216	1,17E-02	481,7196652	3,570247794	230,8234974	0	0	0
Xai-Xai	1	0,011279 154	465,7069853	3,451570398	223,1507719	0	0	0
Nampula	1	1,09E-02	505,2088918	4,648190846	0	0	0	0
Chokwé	0,311750 081	1,11E-02	188,756664	0	472,7589218	0	0	0
Angoche	0,365858 55	1,21E-02	206,5606334	0	517,3506473	0	0	0

Fonte: Cálculos próprios

No entanto, Lins et al. (2000) chamam a atenção para alguns pontos: (a) fatores de menor importância podem dominar o estabelecimento da eficiência de uma DMU, isto é, podem ter um grande peso; (b) fatores importantes podem ser ignorados na análise, o que acontece quando o PPL impute um peso zero na variável respectiva, (c) atendo-se nos flexibilidade nos pesos, permite-se que as DMUs possam ter objetivos individuais e circunstâncias particulares, o qual não é compatível com o facto delas serem homogêneas no sentido que produzem os mesmos *outputs*, (d) em alguns casos, dispõe-se de uma certa quantidade de informação com respeito à importância dos *inputs* e dos *outputs*, e sobre as relações entre variáveis, (e) Os gerentes com frequência tem percepção a priori sobre DMU eficientes e ineficientes e (e) o termos várias DMUs eficientes, pois exploram características positivas da sua *performance*, não pode-se discriminar entre as unidades eficientes.

O interesse encontra-se em estabelecer limites entre os quais os pesos podem variar, permitindo certa flexibilidade sobre o verdadeiro valor dos pesos. Estes limites representam restrições adicionais na formulação original (Lins et al., 2000).

Assim, observando o Gráfico 34 (*Ranking* dos municípios) pode-se ver que 4 municípios, foram considerados ineficientes pelo sistema DEA (Beira, Vilankulo, Tete e Chibuto).

Os municípios de Angoche, Inhambane, Chokwé, Maputo, Lichinga, Nampula, Manhiça, Moatize e Maxixe, não apresentam excesso de inputs, nem déficit de outputs na gestão municipal, comparados com os da Beira, Vilankulo, Tete, bem como Chibuto.

O município de Chibuto apresenta um score de (0,913) que representa DEA-score mais baixo no conjunto dos municípios sob análise. O valor do (λ) representa para cada município no conjunto de referência, bem como ranking em *input*, e na ordem decrescente dos score de eficiência DEA.

7.4. Projeções municipais

Passa-se agora a apresentar os resultados das projeções em respostas dos problemas da investigação.

As projeções DEA retratam a imagem de desempenho atingido em cada um dos municípios na utilização de recursos disponíveis para prestação de serviços públicos municipais.

- Município de Vilankulo –

Como se pode ler na Tabela 35, o município deveria aumentar em cerca de:

- 2,41% a Média do Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis + Transporte (MAFF),
- 2,41% sua Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MEA);
- 2,41% de Média Professores Alunos (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MPA);
- 21,58% de Média Vacina (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)
- 197,59% no Número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) , incluindo leito hospitalar, unidades Sanitárias Publicas.

Tabela 35: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Vilankulo

Município	1/Score	Projeção	Diferença	%
I/O	Data			
Vilankulo	1,024081113			
Despesa per capta (milhões 00,MT)	509,5090094	249,421464	-260,0875454	-51,05%
DPK ^{m2}	0,043118111	7,43E-03	-3,57E-02	-82,78%
MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	0,22972764	0,235259737	5,53E-03	2,41%
MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,002292403	2,35E-03	5,52E-05	2,41%
MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfIS)	0,021575555	2,21E-02	5,20E-04	2,41%
MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	0,099835804	0,12137669	2,15E-02	21,58%
MPS (Média Pessoal de Saúde)	0,000611134	1,82E-03	1,21E-03	197,59%

Fonte: Cálculos próprios

A interpretação dos resultados empíricos das projeções mostram não só o défice na prestação de serviços públicos remetendo para ineficiência de aplicação de recursos

existentes em políticas públicas reais em benefício concreto das comunidades locais. A diminuta eficiência do município não se esgota neste município, mas igualmente se observa aos restantes autarquias consideradas menos eficientes pelo sistema DEA bem como os restantes municípios que foram considerados relativamente eficientes pelo sistema. Os resultados empíricos das projeções são recomendados ao(s) gestor(es) municipais de Vilankulos com fito de que este no futuro alcance a fronteira da eficiência conforme os preceitos que gizam a investigação operacional baseada nas indicações técnicas assentes no uso *Data envelopment analysis* para avaliação organizacional.

Os resultados empíricos DEA sugerem ainda que, o município deve mudar de política gestonária, e incrementar outras estratégias que venham dar relevo nos resultados concretas em prol das necessidades comunitárias para os quais as autoridades municipais foram eleitas.

Em suma, o município de Vilankulo deve aumentar e dar importância clássica dada à educação, saúde, habitação social, saneamento básico (água potável, drenagens, esgotos, recolha de lixo), ao sistema de transporte rodoviário, ferro-portuário, marítimo, tecnologia e outras infraestruturas públicas em benefício do desenvolvimento económico, social e político para todos ao contrário do que atualmente se verifica no município constatado pelo estudo.

- Município da Beira -

Em relação ao município da Beira conforme a Tabela 36, o score da eficiência é traduzido pelo valor (=1,017) em comparação com os restantes municípios em análise.

Tabela 36: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal da Beira

Município	1/Score	Projeção	Diferença	%
I/O	Data			
Beira	1,017551142			
Despesa per capta (milhões 00,MT)	446,362597	206,7522874	-239,6103096	-53,68%
DPKm ² ;	0,001462059	0,001462059	0	0,00%
MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	0,219665742	0,223521127	3,86E-03	1,76%
MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,001106339	1,32E-03	2,11E-04	19,05%
MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,024713654	2,54E-02	7,17E-04	2,90%
MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	0,096908358	0,160271073	6,34E-02	65,38%
MPS (Média Pessoal de Saúde)	0,002150224	2,19E-03	3,77E-05	1,76%

Fonte: Cálculos próprios

A análise da Tabela 36 permite-nos perceber que o município da Beira deveria aumentar em:

- 1,76%, a Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis + Transporte (MAFF));
- 19,05%, a Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MEA);
- 2,90%, da Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MPA), em 65,38% da Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) (MV);
- 1,76% do Número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) e incluindo leitos hospitalares e unidades Sanitárias Publicas.

- Município da Chibuto -

Já o município de Chibuto conforme a Tabela 37 apresenta o ranking de 1,288224539, em comparação com os restantes municípios em análise. O município do Chibuto deveria aumentar em :

- 9,54% a Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis + Transporte (MAFF));
- 9,54% a Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MEA);
- 19,30% a Média do número de alunos por professor (MPA);
- 45,61% a Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) (MV);
- 9,54% o Número de habitantes por pessoal de saúde (MPA) (incluindo leito hospitalar, unidades Sanitárias Publicas).

Tabela 37: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Chibuto

Município	1/Score	Projeção	Diferença	%
I/O	Data			
Chibuto	1,095440622			
Despesa per capita (milhões 00,MT)	65,43868052	65,43868052	0	0,00%
DPKm ²	0,029225488	1,11E-02	-1,82E-02	-62,11%
MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	0,209910164	0,229944121	2,00E-02	9,54%
MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,002580695	2,83E-03	2,46E-04	9,54%
MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfS)	0,017795239	2,12E-02	3,43E-03	19,30%
MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	0,083325508	0,121331844	3,80E-02	45,61%
MPS (Número de habitantes por pessoal de saúde)	0,000683424	7,49E-04	6,52E-05	9,54%

Fonte: Cálculos próprios

Em conclusão, as recomendações propostas para município de Vilankulo e Beira são semelhantes para o município de Chibuto, mas atendendo igualmente aos meios de que este município dispõe e as suas próprias especificidades administrativas.

- Município da Tete -

Por último, passamos a explicar as projeções do município de Tete. De acordo com a Tabela 38, o município de Tete apresenta o score de eficiência (1,0468 em comparação com os restantes municípios em análise).

De acordo com a referida tabela, o município de Tete deveria aumentar em:

- 4,69% a Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis + Transporte (MAFF);
- 14,28% a Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MEA)”;
- 4,69% a Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profissional) (MPA)”;
- 6,49% a Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO) (MV);
- 89,71% da Número de habitantes por pessoal de saúde (MPS) (incluindo leito hospitalar, unidades sanitárias publicas).

Tabela 38: Resultados empíricos de projeção da eficiência técnica municipal de Tete

Município	1/Score	Projeção	Diferença	%
I/O	Data			
Tete	1,046860108			
Despesa per capta (milhões 00,MT)	77,44228505	77,44228505	0	0,00%
DPKm ²	0,001841278	1,29E-03	-5,49E-04	-29,80%
MAFF (A + E + SS + H + BD + T)	0,212208892	0,222153024	9,94E-03	4,69%
MEA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)	0,001049987	1,20E-03	1,50E-04	14,28%
MPA (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfS)	0,024149698	2,53E-02	1,13E-03	4,69%
MV (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)	0,153878232	0,163862151	9,98E-03	6,49%
MPS (Número de habitantes por pessoal de saúde)	0,000834028	1,58E-03	7,48E-04	89,71%

Fonte: Cálculos próprios

No que diz respeito às recomendações elaboradas para o município de Vilankulo, Beira, Chibuto, são quase mesmas as sugeridas para município de Tete e aqueles relativamente considerados eficientes pelo sistema e ainda tendo em conta as singularidades ambientais, culturais, administrativos, políticos e estratégicos de cada Câmara Municipal.

Em conclusão, e conforme os resultados empíricos, existe um longo caminho a ser percorrido pelas Câmaras Municipais de Moçambique para que venham produzir resultados concretos em benefício da sociedade ou das comunidades locais. São assim necessárias políticas públicas ativas, tomadas como o desenvolvimento de um conjunto de atividades e decisões governamentais de forma racional e mediante recursos escassos existentes que a seguir se revertem na vida concreta das pessoas como seja, benefícios à educação, saúde, habitação social, saneamento básico (água potável, drenagens, esgotos, lixo), linhas férreas, portos, infraestruturas públicas, desenvolvimento económico, social e político para todos. Benefícios estes que continuam a estar aquém da vida real dos munícipes moçambicanos bem como do desenvolvimento geral do país.

7.5 Resultados da estimação econométrica do modelo da eficiência municipal

Além do inquérito por questionário, respondido por 13 câmaras municipais, foram recolhidos Relatório de Contas Municipais (RCM) e outros dados no INE-MZ (INE-MZ), Tribunal Administrativo (TACM) e no Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP).

Recorre-se aqui à abordagem econométrica, seguindo a estratégia mais simples de estimar uma fronteira de produção determinística por mínimos quadrados. Utilizando o *software* GRETL - *Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library*. Testaram-se dois modelos; no primeiro caso, assumindo uma forma funcional log-linear, procura-se avaliar em que medida a eficiência municipal (EFDMU) pode ser explicada pelo grau de autonomia e pelo nível de despesa total municipal.

$$EFDMU = \beta_0 + \beta_1 \text{AUTCM} + \beta_2 \text{LOG_DESP} + \mu_i,$$

onde EFDMU representa a Eficiência Municipal; AUTCM representa a Autonomia Municipal e DESP são as Despesas Municipais (milhões 00,MT). (β_0) é a constante, (β_i) os coeficientes (parâmetro da regressão) e (μ_i) é o termo de erro/resíduo do modelo. Espera-se que para níveis mais elevados de autonomia, os municípios tendam a aumentar a eficiência, podendo o excesso de despesas municipais indiciar ineficiência.

O segundo modelo procura explicar o grau de eficiência dos municípios em termos de comportamento organizacional e capacidade de decidir e implementar políticas públicas.

$$EFDMU = \beta_0 + \beta_1 \text{IACM1} + \beta_2 \text{IACM2} + \beta_3 \text{DCCM1} + \beta_4 \text{CORG} + \beta_5 \text{DESPCM1} + \mu_i,$$

onde IACM1 representa a Identificação e Ambiente do Câmara Municipal: extensão de desenvolvimento de políticas públicas entre CM e MAEFP; IACM2 representa a Identificação e Ambiente do Conselho Municipal: grau/tipo de relação entre CM e participante mais relevante; DCCM1 representa a Direção e Controlo da Câmara Municipal: responsabilidade do PCM perante Ministério da Administração Estatal; CORG representa a Cultura Organizacional: avaliação da Câmara Municipal (ou Câmara Municipal) e DESPCM1 representa o Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de uso de técnicas de desempenho na Câmara Municipal. De

igual modo, (β_0) é a constante, (β_i) são os coeficientes (parâmetro da regressão) e (μ_i) é o termo de erro/resíduo do modelo.

O primeiro modelo vai no sentido do que era esperado; no entanto, os parâmetros estimados não são estatisticamente significativos, à exceção do intercepto. O grau de ajuste dos dados, medido pelo coeficiente de determinação R^2 é, por outro lado, muito baixo (23%). O segundo modelo apresenta uma capacidade explicativa superior (62%); as variáveis explicativas mais significativas são a responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal (PCM) perante o Ministério da Administração Estatal (DCCM1) e o grau de desempenho da Câmara Municipal, medido em termos do recurso a técnicas de desempenho (DESOCM1), ainda que em qualquer dos casos, os sinais não serem os esperados. O problema está também no facto de a variável dependente ser truncada, ou seja, não ser observável em todo o seu domínio e portanto os resultados apresentam-se como inconsistentes.

Assim, os resultados obtidos não podem ser considerados como satisfatórios para os propósitos do estudo. Como alternativa, optou-se por recorrer a uma segunda estratégia de estimação possível com base no uso da análise Tobit. O objetivo é estimar os parâmetros β , usando apenas a informação $Y=1$ se o município for considerado como eficiente, ou $Y=0$ em caso contrário.

O recurso a este método (Tobit) é na verdade frequente em estudos de avaliação de eficiência das *Decisions Making Units* com base no sistema *Data Envelopment Analysis*. Por exemplo, vejam-se os estudos realizados por Loikkanen & Susiluoto (2006); Afonso & Fernandes (2005); Watcharasriroj & Tang (2004); Grosskopf et al (2004), (1986) ou Athanassopoulos & Triantis (1998). O método de estimação foi o método da máxima verosimilhança.

Entretanto, o *score-DEA* passou a constituir a nossa variável dependente (Y_i), o que significa que a variável regredida é a gestão da eficiência técnica municipal cujos valores são censurados em zero e um (0 e 1), onde zero (0) representa municípios não eficientes e (1) municípios eficientes.

No que diz respeito às variáveis explicativas ($X_i - X_{ni}$) consideramos os *inputs* e *outputs* utilizados no cálculo do *ranking-DEA* dos municípios. Neste cálculo incluímos as variáveis da escala de *Likert* selecionadas do Inquérito por questionário (IPQ).

A opção pelas escala de *Likert* é porque este tipo de questões permite medir atitudes e comportamentos dos participantes do IPQ em relação aos vários temas que lhes foi colocado

no IPQ. Os fatores de *inputs* e *outputs* e variáveis da escala de *Likert*, ambas constituem as nossas variáveis explicativas da variável regredida (eficiência técnica municipal).

As variáveis da escala de *Likert* foram selecionadas no IPQ, onde pedimos aos participantes que classificassem, numa escala de *Likert*, no intervalo de um a cinco (1 – 5/7,10), as características de informação. Posteriormente, as respostas obtidos dessa classificação foram sujeitos à análise por meio do *Software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), no qual calculamos as médias de resposta dos respondentes do IPQ.

Além das referidas variáveis agregadas numa única variável em representação de cada dimensão do inquérito, entretanto incluímos ainda um grupo específico das restantes questões do IPQ que servem para complementar a informação das variáveis de escala de *Likert* na dimensão.

Em resumo, a a Tabela 39 é constituída por fatores de *inputs* e *outputs* utilizados no cálculo do *ranking* dos municípios sob estudo e variáveis do IPQ (escala de Likert), bem assim como do *score-DEA*.

Tabela 39: Dados para estimação do modelo Tobit para avaliação de eficiência municipal

DMU	DPC	DESP	DPK	EFDMU	MAFF	MEA	MPA	MV	MPS
1	458,6902038	29883208,09	0,002993139	1	0,241661422	0,001745675	0,023042905	0,121920521	0,003054537
2	509,5090094	69197947,09	0,043118111	0	0,22972764	0,002292403	0,021575555	0,099835804	0,000611134
3	1,320131103	187895,58	0,00180565	1	0,199338162	0,000751797	0,017468214	0,101811973	0,001665133
4	446,362597	192642508,71	0,001462059	0	0,219665742	0,001106339	0,024713654	0,096908358	0,002150224
5	68,75269383	10838312,16	0,01140559	1	0,224901993	0,003048992	0,022451667	0,104388424	0,000792936
6	32,7339557	7040812,00	0,039183233	1	0,222569877	0,002316645	0,018661862	0,085763301	0,000232459
7	65,43868052	12543417,16	0,029225488	0	0,209910164	0,002580695	0,017795239	0,083325508	0,000683424
8	93,80473682	10208206,68	0,002462692	1	0,236253032	0,001295748	0,021445949	0,119220025	0,001497831
9	77,44228505	12070928,97	0,001841278	0	0,212208892	0,001049987	0,024149698	0,153878232	0,000834028
10	40,50410144	4688430,75	0,001166287	1	0,1983983	0,001412562	0,019752331	0,090486557	0,001866058
11	59,16396426	27908647,73	0,000708052	1	0,215137466	0,001140494	0,02710296	0,185513772	0,001579337
12	62,89627997	11543417,16	0,013311103	1	0,20036942	0,002115243	0,015241081	0,098392097	0,001492936
13	37,21148178	10287895,58	0,011053601	1	0,256019619	0,001932925	0,014506905	0,214007979	0,000332765

DMUs	IACM1	IACM2	AUTCM	DCCM1	DCCM2	DCCM3	CORG	DESPCM1	DESPCM2
1	3,1	3,2	1,636363636	3	2,571428571	2	3,828571429	3,071428571	5,454545455
2	2,8	3,4	1,636363636	2,75	2,733333333	2	3,205882353	3,071428571	5,727272727
3	3	3,4	1,636363636	3,25	3,333333333	2	2,777777778	2,666666667	2,545454545
4	3,5	3,2	1,545454545	3,25	2,066666667	1	4,46875	3,454545455	7,454545455
5	3,2	3,4	1,363636364	2,75	3,076923077	1,25	2,96969697	2,714285714	6,090909091
6	3,4	3,4	2,2	4	2,8	2,5	2,138888889	2,333333333	2,454545455
7	2,2	3,4	2,545454545	4,5	2,466666667	1,75	3,027027027	3,75	7,090909091
8	1,4	4,4	2,727272727	4,25	1,285714286	2,5	3,9	0	5
9	1,571428571	3,2	2,454545455	5	3,142857143	2	2,72972973	2,125	2,818181818
10	3,1	3,4	2	3	2,933333333	2	3,542857143	2,642857143	6,181818182
11	2,5	2,8	1,363636364	3	1,333333333	2	2,823529412	3	4,909090909
12	3	3,4	1,727272727	2,75	3,066666667	2	2,6875	2,333333333	2,545454545
13	2,2	3,666666667	5	4,75	1,5	2	1	1	1

Fonte: Cálculos próprios

onde:

N.º de ordem	DUM
1	Município da Cidade de Inhambane
2	Município da Cidade da Maxixe
3	Município da Vila de Vilankulos
4	Município da Vila da Manhiça
5	Município da Cidade de Lichinga
6	Município da Cidade de Nampula
7	Município da Cidade de Angoche
8	Município da Cidade de Tete
9	Município da Vila de Moatize
10	Município da Cidade da Beira
11	Município da Vila da Cidade de Xai-Xai
12	Município da Cidade de Chibuto
13	Município da Cidade de Chokwé

Variáveis Descrição de variáveis

- DPC = Despesa *per capita* (milhões 00,MT)
 DESP = Despesa (milhões 00,MT)
 DPK = Densidade da População por Km²
 EFDUMU = Eficiência Municipal
 MAFF = Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis)
 MEA = Média do número de alunos por escola (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop)
 MPA = Média do número de alunos por professor (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.Profis)
 MV = Média da população vacinada (BCG + DPT/Hep.B 3a DOSE+SARAMPO)
 MPS = Número de habitantes por pessoal de saúde
 MACM1 = Identificação e Ambiente da Câmara Municipal: extensão de desenvolvimento de políticas públicas entre Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal e Função Pública
 MACM2 = Identificação e Ambiente da Câmara Municipal: grau/Tipo de Relação entre Câmara Municipal e participante mais relevante
 AUTCM = Autonomia Municipal: atividades municipais
 DCCM1 = Direção e Controlo do Câmara Municipal: responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal perante Ministério da Administração Estatal
 DCCM2 = Direção e Controlo da Câmara Municipal: influência organizacional nas decisões da Câmara Municipal.
 DCCM3 = Direção e Controlo da Câmara Municipal: relações formais e informais da Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal
 CORG = Cultura Organizacional: avaliação da Câmara Municipal
 DESPCM1 = Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de uso de técnicas de desempenho da Câmara Municipal
 DESPCM2 = Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de resultados da Câmara Municipal

A Tabela 40 apresenta as correlações de Pearson entre as variáveis para estimação do modelo Tobit; contém informação interessante. A primeira delas é que as correlações foram significativas, no nível de 5% a 1%. Em segundo lugar, mostra correlações entre variáveis que variam de muito fraco a muito forte. Além disso, pode-se observar que existe uma associação linear negativa bastante elevada entre algumas combinações de variáveis.

Tabela 40: Correlações de dados para estimação do modelo Tobit

Varíav.	DPC	DESP	DPK	EFDMU	MAFF	MEA	MIPA	MV	MPS	MACM1	MACM2	AUTCM	DCCM1	DCCM2	DCCM3	CORG	DESPCM1	DESPCM2	
DPC	1	0,71	0,169 2	-0,4664	0,347 9	0,0164	0,412 3	-0,181	0,411 8	0,2896	-	0,1732	-0,3122	-0,3662	-0,0517	-0,3278	0,560 8	0,3699	0,4898
DESP		1	0,047 1	-0,5485	0,0915	0,1978	0,428 6	0,1477	0,2998	0,3573	-	0,2363	-0,2585	-0,2276	-0,2033	-0,6413	0,543 5	0,3757	0,5018
DPK			1	-0,3041	0,1163	0,677 7	-	-0,36	-	0,1713	0,0446	0,043	0,0261	0,1946	0,2107	-	0,2897	0,2164	-0,0095
EFDMU				1	0,1037	0,0043	0,2667	0,1914	0,191	0,1783	0,2029	0,0685	-0,2673	-0,1137	0,395 7	0,2808	-0,4317	-0,4104	
MAFF					1	0,2301	0,0211	0,508 7	-0,124	-0,2246	0,347 6	0,554 1	0,2783	-0,5699	0,1053	0,2145	-0,4369	-0,1328	
MEF						1	-	-	-	0,2253	0,0769	0,0475	-0,1197	0,1948	-0,1396	-	0,2637	0,1746	0,1495
MIPA							1	0,1097	0,370 5	-0,0299	-	-0,5419	-0,21	-0,218	-0,2854	0,575 6	0,2697	0,5268	
MV								1	-	-0,4739	-	0,569 8	0,371 5	-0,5784	0,1302	0,5287	-0,4066	-0,474	
MPS									1	0,2634	-	0,1882	-0,4596	-0,4708	-0,0343	-0,1897	0,696 4	0,2151	0,3711
MACM1										1	-	-0,4589	-0,5124	-0,707	0,417 4	0,1614	0,5918	0,2036	
MACM2											1	0,471 1	0,346	-0,2714	0,395 7	0,0178	-0,7896	-0,1275	
AUTCM												1	0,748	-0,423	0,2911	0,6338	-0,6067	-0,5095	
DCCM1													1	-0,2649	0,304 9	0,4029	-0,45	-0,3659	
DCCM2														1	-0,1307	0,001	0,4179	-0,0779	
DCCM3															1	0,3323	-0,5585	-0,5417	
CORG																1	0,2892	0,7958	
DESPCM1																	1	0,528	
DESPCM2																			1

Fonte: Cálculos próprios

Neste estudo utilizamos os *inputs* e *outputs* utilizados para cálculo do *score-DEA*, variáveis do IPQ (escalas de *Likert*). Os *inputs*, bem assim como as variáveis de escala ambas consideramos variáveis independentes. E, o *score-DEA* é a nossa variável endógena. Assim, o modelo é apresentado com a função geral a seguir:

$$Y_i = \begin{cases} 0, & \text{se } X_i \leq 0 \\ X_i, & \text{se } X_i > 0 \end{cases} \text{ ou}$$

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_5 X_{5i} + u_0 + u_i;$$

se $LD \geq 0$ (**1**)

em que: (Y_i) é a variável dependente (ou regredida), (X_i) são os vectores da variável independente (ou regressores) de (Y_i); (u_i) é o termo de perturbação estocástico ou erro aleatório e (i) é a i -ésima observação. Já o (β_0) é o termo de intercepto; os coeficientes ($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ e β_5) são coeficientes de regressão.

A Tabela 41 traduz o modelo 5 proposto com base no cálculo do Ranking da eficiência dos municípios que constituiu a nossa variável Dependente e as variáveis Explicativas selecionada nos Relatórios das Atividades Municipais, Censos de 2007 e IPQ. Os resultados gerais dos modelos estimados resultam na aplicação do modelo Tobit, o estimador ML (Máxima verossimilhança). Em seguida apresentamos os resultados obtidos em cada modelo estimado e, em particular o modelo 5 proposto.

Tabela 41: Resultados da estimação do modelo Tobit

Variáveis	Coeficientes normalizadas			
	Modelos estimados			
	2	3	4	5
Constante	3,891776 (1,60344)**	11,5171 (3,02079)***	9,76364 (2,71703)***	8,94511 (2,64984)***
EFDMU				
DPK				
MAFF				13,3075 (6,95216)*
MEA				-42,6875 (155,366)
MACM1		0,891874 (0,306325)***	0,838577 (0,274823)***	0,964165 (0,293203)***
MACM2		-2,19037 (0,749725)***	-1,92361 (0,601626)***	-1,96618 (0,605966)***
AUTCM	0,0217056 (0,117091)			-0,443817 (0,153190)***
DCCM1		-0,578569 (0,193103)***	-0,567174 (0,190826)***	
DCCM3			0,313031 (0,242255)	
CORG		0,0788647 (0,144457)***		
DESPCM1		-0,70292 (0,442636)***	-1,50637 (0,376663)***	-1,50032 (0,402480)***
DESPCM2			0,0267713 (0,0627837)	
Log_DESP	-0,205445 (0,102686)**			-0,157778 (0,0628662)**
R ²	4,008215	22,44112	24,79014	27,35455
Log Verossimilhança	-11,25986	-2,516171	-1,86252	-1,932092
Critério de Akaike	32,77951	22,98699	24,24463	21,86418
Critério de Hannan-Quinn	30,519771	19,03234	19,72504	20,81908
Critério de Schwarz	32,77951	18,21948	18,79606	26,94873
Sigma	0,557522(0,1122267)	0,259495(0,0629114)	0,243712	0,2438

Fonte: Cálculos próprios

Observações: os valores em parênteses correspondem à estatística t- de student. O : *, **, *** - o símbolo indica o nível de significância de 10, 5 e 1 por cento (%) respectivamente.

O modelo 2 engloba duas variáveis explicativas: a $AUTCM_i$ (Autonomia municipal) e a Despesa (Log_DES_i) utilizadas para prever o comportamento da variável dependente $EFDMU_i$ (Eficiência municipal).

$$\text{EFDMU}_i = 3,89 + 0,02\text{AUTCM}_i - 0,21 \log \text{DES}_i$$

$$(1,60344) \quad (0,117091) \quad (0,102686)$$

A interpretação dos coeficientes das regressões Tobit deve basear-se fundamentalmente nos sinais positivos ou negativos dos coeficientes estimados, bem como na significância estatística. Neste caso, os resultados sugerem que a eficiência municipal está positivamente associada com o grau de autonomia municipal, ainda que de forma não significativa do ponto de vista estatístico, e negativamente associada com as despesas municipais. Os sinais dos coeficientes estimados são assim consistentes com o esperado; no entanto, a capacidade explicativa do modelo é muito baixa. Para um acréscimo de uma unidade nas despesas, a eficiência municipal tende a decrescer cerca de 0,21. O sinal positivo na equação geral sugere que, as autarquias locais tem um papel importante no sector público. Este papel é fruto de um processo de *descentralização da Administração Pública* ocorrida nos finais da década de noventa do século passado em Moçambique, com base na Lei Fundamental de 1990 (e revista em 2004). Trata-se de reforma administrativa que permitiu ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo relativamente responsável, de acordo com as pressões exercidas pelo ambiente político interno, externo e social no país.

Contudo, o sinal positivo da variável *AUTCM* mostra-se favorável à relação entre *AUTCM* e *EFDMU_i* (Autonomia e eficiência municipal). A leitura do sinal pode sugerir ainda que a descentralização administrativa e política do Estado é importante porque, os municípios significam um ganho para as populações ter por perto um poder capaz de resolver os seus problemas concretos em conjunto com as autoridades superiores do Estado (Galiani, et al., 2008; Lidström, 1998).

Em relação a variável Despesa Municipal (*Log DESP_i*), importa recordar que as organizações municipais desempenham um papel central na dinamização das políticas públicas locais com objetivo do bem-estar comunitário. A relação entre investimentos e a eficiência municipal é complexa e multifacetada. A avaliação efetiva dos investimentos em *outputs/outcomes* concretos, a partir de fatores estratégicos, contribui de forma decisiva para reduzir a referida complexidade. A efetividade de conversão dos recursos de *inputs* em *outcomes* passa primeiro pela existência de capacidades por parte dos gestores municipais e, em segundo lugar, pela vontade política. A conjugação dos dois constitui a via de conversão de despesas em *outcomes* concretos em benefício da sociedade/comunidades e da economia

local. Daí que, o efeito negativo da variável Log_DESP em relação a $EFDMU_i$ parece sugerir a ausência não só de falta de capacidades na gestão dos recursos existentes por parte dos gestores locais sob estudo, mas também está aliada a falta de vontade política. Esta situação leva-nos a ideia do efeito *flypaper effect*³⁸ cravada na Administração Pública nacional e, conforme Hanlon (2004).

O sinal negativo do coeficiente na equação do modelo dois (2), pode sugerir ainda que a maior parte de despesas municipais tendem a ser distribuídos, ao menos parcialmente, para diversos serviços municipalizados e de forma dispersa.

Entretanto, a grande dispersão de despesa pública sem variedade de serviços públicos pode justificar o efeito negativo obtido na relação entre a variável Log_DESP e $EFDMU_i$. Este resultado conecta o efeito do fenómeno *flypaper effect* nas organizações públicas visto por Fisher, Ronald C (1982).

Finalmente, o teste de normalidade dos resíduos - Hipótese nula confirma que o erro tem distribuição Normal; o Qui-quadrado (χ^2) apresenta um valor de 12,8798 com $P=0,00159656$.

O modelo (3) procura aprofundar a análise dos resultados; consideram-se cinco variáveis explicativas -, $MACM1_i$ (Identificação e Ambiente da Câmara Municipal: Extensão de desenvolvimento de políticas públicas (PP) entre CM e MAEFP), $MACM2_i$ (Identificação e Ambiente da Câmara Municipal: Grau/Tipo de Relação entre CM e participante mais relevante), $DCCM1_i$ (Direção e Controlo da Câmara Municipal: Responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal (CM) perante Ministério da Administração Estatal), ($CORG_i$) (Cultura Organizacional: avaliação da da Câmara Municipal) e $DESPCM2_i$ (Desempenho da Câmara Municipal: Avaliação de resultados da Câmara Municipal (ou Câmara Municipal)).

Confrontando os resultados do modelo (3) conforme a Tabela 41, pode-se observar da existência de variáveis com coeficientes positivos nomeadamente $MACM_i$ e $CORG_i$ e variáveis com coeficientes negativos, a $MACM2_i$, $DCCM1_i$ e $DESPCM1_i$ (3).

$$EFDMU_i = 11,51 + 0,89IACM1_i - 2,19IACM2_i - 0,57DCCM1_i + 0,07CORG_i - 1,70DESPCM1_i;$$

(3,02079) (0,306325) (0,749725) 0,193103) (0,144457) 0,442636)

³⁸ O efeito flypaper é um conceito da área das finanças públicas e que, segundo o seu autor quer significar que um subsídio ou transferências efectuadas pelo poder central (e doadores internacionais e nacionais) para um órgão hierarquicamente abaixo deste aumenta o nível da despesa pública local em sentido de bem-estar social local (Kalb, 2010).

A variável $MACM1_i$ apresenta um sinal positivo em relação à $EFDMU_i$ e é estatisticamente significativo a 1% sugerindo que, as organizações municipais podem atingir maior nível de eficiência reconhecendo a sua própria identidade e ambiente local..

A leitura do coeficiente da variável $CORG_i$ mostra-se favorável á assunção de que, a compreensão da estrutura político-administrativo, cultural e tradições históricas são importantes para a saúde institucional e conseqüentemente para o bom desempenho organizacional conforme Lidström (1998).

O efeito positivo da variável $CORG_i$, por um lado implica necessariamente falar de capacidades de adoção do indivíduo à realidade dos símbolos do grupo ou da organização no qual este está inserido, e por outro lado, da cultura organizacional como construção de significado social e normativo, que possibilita o indivíduo integrar-se ou se desintegrar no seio do grupo ou da organização a que este está inserido.

Neste sentido, o efeito positivo do coeficiente do regressor ($CORG_i$) vai em linha com a revisão da literatura (Hookana, 2008; Parker & Bradley, 1998; Gomes, 2011), na qual define cultura organizacional como sendo um nível importante de conjugação do, conhecimento entre valores princípios, atributos, convicções, crenças, objetivo utilizados pelos colaboradores organizacionais para a auto-identificação, bem como para o reconhecimento mútuo como pertencentes da instituição, na qual colaboram.

O sinal da variável $MACM2_i$ mostra-se negativa e estatisticamente significante a 1%, sugerindo a mocidade da político municipal moçambicano que diz respeito à políticas de parcerias, bem assim como de redes intergovernamentais , no sentido da literatura sobre a história dos territórios na linha de (Finer, 1997; Norton, 1994, 1997; René, 2003).

O efeito negativo da variável $MACM2_i$ sobre $EFDMU_i$ na Administração Pública municipal moçambicana permite equacionar que os principais critérios e dimensões que gizam o futuro referencial de avaliação de parcerias e redes entre organizações não estão ainda suficientemente desenvolvidos, tendo como base Wilson-Grau & Nuñez (2007, pp. 264-265), os quais remetem para uma matriz que aglutina quatro critérios de avaliação (integração do modelo de avaliação das organizações, diversidade, dinamismo e eficácia/excelência) e três dimensões/critérios operacionais, relativos ao funcionamento de uma rede inter-organizacional a saber: estratégia, organização e gestão da estrutura, e liderança e participação na parceria.

Nesta linha, a não participação dos membros na tomada de decisão põe em causa os objetivos reais da organização refletidos na relação entre a variável $MACM2_i$ sobre $EFDMU_i$.

A não combinação deste conjunto de combinação de critérios/qualidades e dimensões pode conduzir a um efeito menos eficiente da organização, indiciado pelo efeito da variável $MACM2_i$ sobre $EFDMU_i$.

A variável $DCCM1_i$ apresenta uma relação negativa com eficiência municipal ($EFDMU_i$) e estatisticamente significativo a 1%.

O resultado obtido para a variável $DESPCM1_i$, *que* não é favorável à eficiência sugere que os municípios pouco tem utilizado técnicas desempenho para melhorar a sua *performance* interna agravada pela falta de auditoria externa conforme os resultados obtidos na Q.7.1 (IIIº Dimensão) em que 92,3% dos participantes afirmam que o município nunca foi alvo de auditoria externa ou independente. Este resultado confirma as consequências de absorção de projetos externos muitas vezes tornados ineficientes nos países recetores, e com agravante da inexistência do *capital humano* capaz de dar o seu seguimento. Os novos conceitos de processo de gestão das DMUs enfatizados por Bittoton (1990); Dixon (1990); Kaplan & Norton (1993); Eccles & Pyburn, (1992) e Neely *et al.* (1996) não são usados a nível municipal e no país. Este défice pode sugerir que, que não chega a importação de modelos de gestão pública exógeno, é preciso um acompanhamento aliado ao investimento do capital humano, recursos naturais, infra-estruturas económicas (máquinas, fábricas, indústrias, estradas, linhas férreas), tecnologia e entre outros instrumentos para a *performance* das instituições públicas e ou privadas aliada ao desenvolvimento em geral do país. Segundo Samuelson & Nordhaus (1993), estes elementos constituem a *chave do desenvolvimento*.

Finalmente, o teste de normalidade dos resíduos - Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal. A Estatística do teste do Qui-quadrado (X^2) = 11,8868 com valor P= 0,00262317. Em conclusão, o modelo (3) é estatisticamente significante de 1%.

A estimação do modelo (4) pretende avaliar se o peso das relações formais ou informais nos municípios ($DCCM3$), a par da avaliação dos resultados obtidos ($DESPCM2$), é mais importante que a cultura organizacional.

$$\begin{aligned}
 \mathbf{EFDMU}_i = & 9,76 - 0,56DCCM1_i - 1,50DESPCM1_i + 0,02DESPCM2 + \\
 & 0,83IACM1_i - 1,92IACM2_i + 0,31DCCM3_i; \\
 & (2,71703) \quad (0,190826) \quad (0,376663) \quad (0,067837) \quad (0,274823) \quad (0,601626) \\
 & (0,0,242255)
 \end{aligned}$$

No entanto, os resultados obtidos não permitem sustentar a hipótese colocada, já que, para qualquer das variáveis explicativas indicadas, os coeficientes estimados não são estatisticamente significativos, ainda que os respetivos sinais sejam positivos, conforme esperado.

A não significância da variável $DESPCM2_i$, na equação pode sugerir que não existe prática de avaliação dos resultados das atividades municipais no país, baseada em critérios de eficiência, eficácia, qualidade, motivação, satisfação do pessoal, qualidade de gestão, coesão interna, estabilidade da organização, flexibilidade e responsabilidade perante a sociedade conforme já foi avançado nos parágrafos anteriores, conforme é referido pela literatura (AECA, 1997; Worthington & Dollery, 2000; Pollitt, 2003) estudada.

Os valores médios apresentados na Tabela 17 (Avaliação de uso das técnicas de desempenho na Câmara Municipal) dão conta dessa falta de prática no uso de indicadores de desempenho nomeadamente: Gestão baseada nas Atividades, Relato Público do Desempenho Organizacional, Documentos Orçamentais, Planos Operacionais, Planos Estratégicos, Gestão baseada nos Serviços, Gestão baseada nos Serviços, Gestão por Objetivos (MBO), Gestão baseada nas Equipas, Gestão baseada no Conhecimento, Gestão de Contratos, Gestão baseada no Valor, Sistema de Gestão da Qualidade, Monitorização Interna de Gestão da Qualidade, Sistema de Custos baseado nas Atividades (ABC), Gestão da Qualidade Total (TQM), Gestão do valor dos processos, Valor económico acrescentado (EVA), Normas de Qualidade (ISO), Avaliação dos Objetivos e dos Resultados através de *Benchmarking*, Aplicação de Questionário aos cidadãos. O défice de auditoria na Administração Pública municipal e uso de técnicas de desempenho mostra-se preocupante, tendo em vista o exercício do controlo público nos municipais pelo Estado e aplicação dos novos conceitos da Nova Gestão Pública.

Em relação a variável $DCCM3_i$, a não significância estatística no modelo pode remeter-nos à questão antiga de que tem sido discutido em torno da *oposição entre o local e central* conforme Ruivo (2000). Segundo este autor apesar de quezilas pontuais entre ambos

poderes, os planos destes coabitam, sendo complemento direto um do outro através da Lei Fundamental do Estado, bem assim como do *caciquismo*³⁹ (vd. Ruivo, 2000).

No que toca aos efeitos das variáveis $DCCM1_i$, $DESPCM1_i$, $MACM1_i$ e $MACM2_i$ no modelo não foge da análise efetuada no modelo três (3). Em conclusão, o modelo quatro (4) é estatisticamente significativo a 1%.

Finalmente, o teste de normalidade dos resíduos - Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal. A Estatística de teste: Qui-quadrado (2) = 11,7612 com valor P= 0,00279311.

Por último, apresentamos o modelo 5 que constitui o nosso modelo proposto com base no cálculo do ranking da eficiência dos municípios. Os sinais dos coeficientes da estimados estão de acordo com as expectativas teóricas e as variáveis são estatisticamente significativas a 1%, com exceção da variável Média do número de alunos por escola com 0% e a variável Média de Agregado familiar com 10% conforme a equação abaixo.

$$EFDMU_i = 8,94 + 13,30 MAFF_i + 0,96 MACM1_i - 1,96 MACM2_i - 1,50 DESPCM1_i - 0,15 Log_DESP_i - 42,68 MEA_i - 0,44 AUTCM_i$$

(2,64984)	(6,952116)	(0,293203)	(0,605966)	(0,402480)	(0,0628662)	(155,36)	(0,153190)
-----------	------------	------------	------------	------------	-------------	----------	------------

- Média de Agregado Familiar com Fonte (de Água + Energia + Serviço Sanitário + Habitação, Bens Duráveis) (+ 13,30 MAFF_i). O sinal positivo da variável $MAFF_i$, pode sugerir o quão a fonte de Água, energia, serviço sanitário, habitação e bens duráveis são importante na vida das sociedades em geral. O investimento no saneamento básico (redes de esgotos, pluviosidade, recolha de lixo, abastecimento de água potável), saúde, habitação, bens de serviço, energias, transporte rodoviário, ferro-portuário, aéreo, marítimo e fluvial e outros constituem um investimentos necessários que contribuam para o melhoramento das respetivas áreas e inadiáveis nos concelhos municipais de Moçambique e que, não se pode negar às comunidades esse direito para reduzir os desequilíbrios sociais locais e melhorar o padrão de vida através de maior acesso

³⁹ O cacique é, basicamente, um intermediário entre os seguimentos sociais locais e o Estado que os engloba. Ele fornece os meios, os votos, indispensáveis à reprodução e legitimação das instituições políticas. Em troca, garante às comunidades em que se encontra situado um conjunto multimodo de serviços, sob a forma individualizada de favores. A concessão destes é vista não como a consequência da adesão a uma ideologia ou a um partido, mas a uma personalidade. Os favores vão desde a isenção do serviço militar às facilidades fiscais, aos empregos, às práticas de nepotismo, ao afilhadismo, no que se refere a indivíduos. A estradas, pontes, caminhos-de-ferro, escolas, melhoramentos públicos variados, no que se reporta a colectividades. O cacique apenas poderia oferecer um número limitado de favores se o seu poder fosse simplesmente pessoal (...). Inserido num conjunto que, periodicamente, controla o poder político, os meios de que dispõem amplificam-se. São os do próprio Estado. (...) A posição dos caciques no fluxo de relações entre o centro e a periferia possibilita (...) uma privatização do Estado ao nível local, em função dos seus próprios interesses. (...) A indiferenciação entre a esfera privada e a esfera pública é um elemento base do caciquismo (Ruivo, 2000:71).

desses bens e serviços públicos em todas as regiões (centros urbanos, periurbanos e rurais) nacionais.

- Identificação e Ambiente da Câmara Municipal: extensão de desenvolvimento de políticas públicas entre Câmara Municipal e Ministério da Administração Estatal e Função Pública (+ 0,96 $MACM1_i$). O efeito da variável é positivo em relação à eficiência municipal. O resultado sugere que as organizações municipais em parceria com MAE reconhecem a importância das políticas públicas para o desenvolvimento local bem como para o bem estar social.
- Desempenho da Câmara Municipal: avaliação de uso de técnicas de desempenho da Câmara Municipal (- 1,50 $DESPCM1_i$). O efeito negativo da variável pode sugerir que os municípios pouco tem utilizado técnicas de Avaliação de Desempenho para medir o desempenho interno. Este resultado mostra que adoção de modelos exógenos sem estruturas adequadas é ineficiente para países em desenvolvimento como Moçambique. Pese embora, como aprovação de leis como é o caso do Decreto n° 55/2009, de 12 de Outubro (Gestão por Objetivo e avaliação de desempenho) bem como o Decreto n.º 15/2010, de 25 de Maio (Racionalização da Gestão dos Recursos Humanos e Flexibilização Organizacional).
- Despesa *per capita* (milhões 00,MT) (- 0,15 Log_DESP_i). O efeito desta variável é negativa em relação à Eficiência municipal. Este resultado parece sugerir existência ausência não só da falta de capacidade na gestão dos recursos existentes na gestão financeira em benefício do bem-estar social. Igualmente pode sugerir dispersão da distribuição dos recursos financeiros por vários serviços municipais.
- Média Escola Alunos (EPI, EPII, ESGI, ESGII e Tec.ProfisPop) (- 42,68 MEA_i). O efeito negativo da variável em relação à Eficiência municipal pode sugerir existência da falta de professores nas Escolas Primárias - (EPI + EPII), Escolas Secundárias Gerais - (ESGI + ESGII) e Escolas Técnico-Prof. a nível dos concelhos municipais do país. O que sugere a necessidade de mais investimentos nesta área.
- Autonomia Municipal: atividades municipais (- 0,44 $AUTCM_i$). O efeito negativo da variável em relação à Eficiência municipal pode explicar que, existe grande insuficiência de capacidade de arrecadar receitas próprias conjugada com dependência financeira face ao Estado e dos doadores internacionais e conseqüentemente, a prestação concreta de atividades municipais mostra-se deficitária.

Capítulo VIII - Conclusões

Neste sentido, foi importante a adoção da metodologia utilizada na avaliação dos dados municipais, a qual permitiu responder à problemática da investigação do estudo.

Neste capítulo são apresentadas as considerações finais da tese, divididas em quatro pontos principais: considerações finais, contribuições, recomendações e limitações do estudo.

A reforma da Administração Pública em Moçambique mostra que o movimento da desconcentração e descentralização político-administrativa imposto pelos doadores internacionais, tem que ser lido tendo, tendo em conta o modelo prismático definido por Riggs. Efetivamente não se encontra na realidade moçambicana a limpidez do ocidente. A Administração Pública Moçambicana é o resultado do sistema colonial que reconhecia os dois sistemas (um para brancos, outro para os chamados indígenas), do ideário socialista, das estruturas tradicionais e da importação recente da Nova Gestão Pública, e entretanto, não passa de retórica já que as unidades descentralizadoras têm levado ao enfraquecimento das unidades tradicionais locais e ao aumento da intervenção estatal como, em países como “Botswana, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Mali, Mozambique, Nigeria, South África, Tanzânia e Uganda, África do Sul”, etc., (vid. Touré, 2012; Awortwi, 2011; USAID, 2010; USAID, 2009).

Além disso, algumas leis associadas Gestão por objetivo e avaliação de desempenho (Decreto n.º 55/2009, de 12 de Outubro), Racionalização da Gestão de recursos humanos e flexibilidade organizacional (Decreto n.º 15/2010, de 25 de Maio) estão longe da limpidez ocidental referida atrás.

Os Projetos Globais por serem exógenos e muitas vezes desfocados da realidade local ou nacional onde são implementados acabam por se transformarem em coveiros das culturas locais, bem como das identidades nacionais. O resultado final desses projetos é ilusão legitimada pela falta de capital humano capaz de contrapor alguns desses projetos em benefício de todos.

No entanto, a história e o poder das autoridades tradicionais dos países africanos são importantes quanto é a História do Poder Local Europeu (Lidström, 1998). Eles precisam de uma integração efetiva na administração atual como verdadeiros poderes locais e não como escadotes das leis do direito municipal, tal fora com Autoridades Tradicionais (Régulos) durante o período da colonização pelas pontências coloniais.

Nesse sentido, Lidström (1998) chama atenção para a ideia de que os sistemas europeus de governos locais evoluíram devido a sua história ligada à Idade Média, isto é, os europeus sempre valorizaram as suas autoridades tradicionais ou órgãos locais designadamente paróquias e municípios. Estes órgãos, até a data são mantidos pelos seus continuadores ao contrário do que se verifica nos países em desenvolvimento. Nestes países, e, em particular na África a sul do Sara são perpetuamente em processo de destruição no lugar de matrizes administrativas ocidentais, e como consequência sociedades prismática, segundo Riggs (1964).

Segundo Lidström (1998), a história institucional é importante para explicar as razões que fundamentam a continuidade retilínea do desenvolvimento do sistema administrativo das autoridades locais (e regionais), da modernização, bem como do desempenho organizacional.

Portanto, a descentralização dos serviços públicos é importante porque constitui uma das principais características de inovação institucional de um país democrático e. Porque descentralização permite que as decisões sejam feitas mais perto das populações locais, aliviando assim as assimetrias de informação melhorando a prestação de serviços e contas (Galiani *et al.*, 2008).

Porém, o autor alerta que a descentralização não é tudo, ela também consegue ser prejudicial quando instrumentalizada pelos atores políticos no momento de prestação de serviços nas comunidades pobres, as quais muitas vezes não têm a capacidade de se expressar perante os seus representantes e defender as os seus problemas concretos. Neste sentido, é preciso vigiar constantemente a democracia local e os agentes políticos que muitas vezes subvertem as políticas públicas dirigidos ao bem-estar da sociedade para interesses subjetivos.

Importa recordamos que o sector da Administração Pública de Moçambique assistiu, nas últimas décadas, a reformas profundas que têm em vista resolver um conjunto de problemas inerentes a questões orçamentais, provocados pelo aumento, da gestão pública. Segundo literatura explorada (Rocha, 2001), pode-se conseguir mediante a entrega de atividades ao sector privado e a lógica do mercado, ou mediante ganhos de eficiência e controlo de custos. É neste sentido que se adota uma abordagem gestionária, identificada como *New Public Management* (NPM), caracterizada por Hood (2004) e Dixon *et al* (1998), que insiste na eficiência, eficácia e medida de desempenho. A insistência nas medidas de desempenho vai no sentido da introdução dos novos conceitos do novo paradigma (NPM) na

Administração Pública clássica. A reforma municipal vai para além da democratização e da qualidade dos serviços públicos, visando a adoção de técnicas de eficiência e gestão orientada para *outcomes* (Rocha & Proença, 2005).

Embora complexa, a aplicação dos conceitos do NPM nos países em desenvolvimento devido ao seu tipo da cultura política e à natureza da gestão desses países, aliada ao modelo clássico weberiano que não chegou a atingir a maturidade em relação a sua matriz ocidental. Pelo que seria importante a sua avaliação e conjugar com modernização administrativa em curso, e que também ela é ainda verde em conjunto com os seus pressupostos gestionários em África (McLaughlin, 2002).

Em relação a esses pressupostos gestionários, Farrell (1957), Charnes et al (1978), Golany & Roll, (1989) e, entre outros autores, têm vindo a desenvolver técnicas e modelos que ajudam a avaliar a *performance* organizacional, Estes apontam para ideia de que a procura da eficiência é uma das dimensões importantes e que, a responsabilidade é uma condição da legitimidade organizacional.

Da imensa literatura explorada, no âmbito da Administração Pública, e da avaliação do desempenho (3Es), a eficiência técnica de Farrell (1957) foi aquela considerada para avaliação dos governos municípios de Moçambique. O cálculo desta dimensão obedeceu à linha da investigação operacional das DMUs, mediante aplicação do sistema DEA. Aplicamos ainda outros métodos de investigação aplicados em conformidade com o nosso objetivo de investigação.

A avaliação DEA cruzou um conjunto de fatores de *input* e *output* apresentados na Tabela 20 com fito de atingir os objetivos (principais e específicas) propostos no estudo, passando por cinco propostas de Golany & Roll (1989), que desenvolvemos no capítulo V sobre *desin* metodológico.

A amostra do estudo foi de 14⁴⁰ entidades municipais correspondentes às regiões do norte, centro e sul do país. Os dados que constituíram a base de estudo foram depois transformados em indicadores de *inputs e outputs*; posteriormente calculados através do sistema DEA, o que permitiu calcular *scores-DEA* dos municípios moçambicanos.

Em resposta ao problema central do estudo e como esperado, mostra-se que o grau de *Eficiência Relativa na Gestão dos Municípios Moçambicanos* é positivo. São 10 unidades municipais considerados eficientes pelo sistema DEA e 4 menos eficientes. No primeiro caso,

⁴⁰ No cálculo DEA foi incluído o município de Maputo, a pesar deste município não ter colaborado em responder o IPQ .

contam-se os municípios de Angoche, Inhambane, Chokwé, Maputo, Lichinga, Nampula, Manhiça, Moatize e Maxixe. Os menos eficientes compreendem os municípios de Vilankulo, Beira, Chibuto e Tete. Além disso, a classificação média atribuída a Câmara Municipal em relação aos resultados globais pelos participantes do IPQ foi de 7,09 pontos numa escala de 1 a 10, em que um (1) representa o nível mais baixo e dez (10) o nível mais elevado.

Os resultados *Data envelopment analysis* (DEA), conforme esperado, são desiguais, sugerindo a existência de municípios que adotaram o princípio de fazer muito com pouco e aqueles cujo princípio parece ainda não figurar na agenda da estratégia da gestão municipal. O que justifica a avaliação de *benchmarking* entre municípios. A comparação das melhores práticas entre organizações municipais pode ajudar a melhorar a eficiência de cada um deles na utilização de recursos disponíveis para benefício da sociedade e sem necessariamente aumentar a despesa municipal.

Contudo, chama-se a atenção para o seguinte: os resultados DEA em geral devem ser vistos numa dada perspectiva, isto é, o facto de alguns municípios não se localizarem na *Isoquanta* ou FPP não quer significar que estes sejam totalmente ineficientes em relação aos seus congéneres considerados relativamente eficientes.

Na avaliação de programas políticos é preciso ter-se cautela nas conclusões quando o assunto diz respeito à avaliação da governação política em geral porque existem na governação problemas relacionados com a embirração política, filiação partidária e o estado de saúde da rede que articula o autarca e o poder central. Ambas estas situações influenciam de forma positiva ou negativa e podem explicar o desempenho ou a *eficiência* organizacional. A cor política e a ligação do autarca com o poder central (Ministério, Governo da Província e do Distrito) têm um papel central na obtenção dos recursos provenientes do Estado. Já que os recursos canalizados pelo Estado através do Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PADM) e outros subsídios ou transferências de várias ordens constituem um importante recurso para viabilização dos vários programas de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outras para municípios. Além da cor política e da rede que liga a autarquia ao poder central, o fator ambiental constitui um dos outros fatores fortes de restrição do posicionamento organizacional na *Isoquanta* (*Score-DEA*). O que significa que é importante que os governos municipais tenham capacidade de organizarem o seu sistema de gestão ambiental interno, bem como uma estrutura capaz de implementar política ambiental

com Recursos Humanos com mérito⁴¹, estrutura operacional e recursos financeiros para a sua *performance* e conseqüentemente boa eficiência na utilização de recursos disponíveis para produção de *outcomes*.

Em suma, desde o reestabelecimento municipal em 1998 até à data do presente estudo, o grau de eficiência técnica municipal tem vindo a corresponder as exigências dos municípios na produção de *outcomes* mediante as condições existentes. Porque os gestores municipais têm vindo de forma gradual a apreender os princípios que subjazem a gestão e a governação dos assuntos municipais com foco no desenvolvimento local, apesar das limitações existentes como seja, o capital humano, a baixa capacidade financeira.

Em relação ao quadro da autonomia municipal como um dos objetivos do estudo, o estudo conclui existirem relativas melhorias neste campo, se comparado com a governação dos seus antecessores governos locais, os CE. A governação baseada no modelo de organização administrativa ocidental é relativamente positiva e eficiente. A eficiência aponta na boa utilização de poucos recursos disponíveis para produção de *outcomes* a favor dos municípios e do desenvolvimento local.

Além disso, o processo de promoção da democracia local e do país é atestado através da democracia participativa dos municípios em e mais de quatro processos de eleições gerais no país que vão de desde 1994 a 2014 e quatro processos eleitorais municipais de 1998 a 2013.

A autonomia municipal pode ser melhorada em consequência da emergência de novos movimentos sociais que têm demonstrado uma força motriz em direção contrária das forças pro-centralismo democrático fomentado por alapados nos governos desconcentrados e nalgumas vezes na sociedade civil e na diáspora com fito sufocar a democracia. Com autonomia, já é possível os governantes municipais falarem de parcerias locais (geminção intermunicipal) e regionais.

No entanto, o estudo reconhece a mudança e inovação na estrutura organizacional administrativa do país, formatada pelas relativas boas práticas realizadas até a data deste estudo.

Conclui-se que os resultados do efeito da autonomia local são reconhecidos localmente pelos municípios através das mudanças políticas e melhorias institucionais visíveis em

⁴¹ Entende-se por mérito a atribuição dada a uma pessoa cujo ato ou atividade foi reconhecido, a partir de um senso moral, especialmente se tiverem sido prestados sem levar em conta as conseqüências para o destino pessoal de boa fé. Adquirirá mérito e importância ao fazer algo de bom, além dos padrões aceitos. Geralmente, o reconhecimento é através de concessão de medalhas ou diplomas para destacar os atos reconhecidos.

comparação com a governação do sistema socialista do passado recente. E, nesse sentido, os municípios vão-se afirmando gradualmente na boa gestão pública voltada para as pessoas. Embora volvido o fenómeno da corrupção que, segundo máxima popular: “é no poder político que pode-se tirar o ar do povo”. Os atuais gestores municipais têm pela frente um desafio de contrariar esta máxima popular incrustado no pensamento dos contribuintes (ou munícipes). Primeiro, a começar por eles próprios em não se transformarem em prisioneiros dos corruptores e corruptos enraizando o adiamento e as esperanças da sociedade e, segundo lugar demonstrarem que são os primeiros a dizer que, o enriquecimento não declarado e fraude fiscal é crime.

De igual modo, também se observam inovações do quadro jurídico municipal, embora refém do fenómeno político com início, desde o topo da pirâmide da Administração Pública à sua base. As melhorias são atestadas, quer na interpretação e aplicação do *Pacote Autárquico* por atores envolvidos na gestão municipal, quer pela sua absorção e interpretação pelas comunidades locais.

Em relação ao grau de implementação das políticas públicas, o estudo conclui também que não é satisfatório. À semelhança do estudo realizado pelo Banco Mundial (2009), existe uma grande necessidade de integrar o planeamento, sectorial e operacional, quer com base num plano estratégico, quer pela gestão das componentes internas e gestão de grupos externos para todos os municípios nacionais e sem exceção. A falta de capacidades de planeamento integrado e de sistemas organizacionais constitui um dos constrangimentos observados nos governos municipais.

No entanto, a cobertura de saneamento básico é ainda limitada, demonstrando a referida falta de iniciativas e capacidade nos domínios de planeamento e sistemas adequados de materialização desta área, desde a implementação do sistema socialista até a atual modernização da AP em geral. Sendo certo que as autoridades municipais têm imprimido alguns projetos junto de vários parceiros internacionais ou Instituições de Bretton Woods nos domínios de abastecimento de água e saneamento. Mas são projetos de carácter imediatista e delimitados que, na verdade, não respondem às necessidades das pessoas e do país. Apenas, estes projetos sorvem dinheiros públicos nacionais sem que a sociedade civil e os líderes locais dê conta de hipoteca do país e a sua gente. Veja-se todos os períodos de cheias, Moçambique é um palco de inundações perpétuas e sempre pelas mesmas razões, desde o

período da administração colonial. Para não apontar o problema de saúde pública, segurança alimentar, habitação, transporte, etc.

O sistema de saneamento básico em curso até à data do presente estudo continua a obedecer a modelos inapropriados com abordagens exíguas e modestas. Ao contrário de estudos recentes que recomendam esses modelos de “saneamento de baixo custo”, como a construção de “latrinas, fossas sépticas e outros materiais e outras tecnologias semelhantes” promovidos pela DNA: O estudo é da opinião de que existem vários modelos aos quais autoridades municipais podem recorrer e servir-se deles de guia para os setores de água e saneamento em Moçambique (Banco Mundial, 2009). Nesses modelos, por exemplo os de origem ocidental, podem-se extrair lições importantes, incluindo os da administração do passado recente que também de forma modesta podem oferecer oportunidades para reformulação de alguns modelos de baixo custo até então adotados e promovidos pela DNA e outros no abastecimento digno de água e saneamento para uma abordagem estruturalmente adequado à semelhança da experiência inglesa, francesa, holandesa e de outros países ocidentais, onde os modelos são técnica e estruturalmente sólidos.

Em relação à intervenção nas infra-estruturas, como por exemplo Obras Públicas e Habitação, não foge nenhum milímetro ao que foi aflorado atrás em relação à questão do saneamento básico municipal. O estudo reconhece o relativo esforço nestas áreas que tem vindo a ser impresso pelos governos municipais em conjunto com o Estado e Instituições Internacionais. Contudo, existem claros impactos visíveis e positivos de melhorias nos sistemas, por exemplo rodoviários, e outros. No entanto, a maior parte dessas intervenções nas infra-estruturas parece resumir-se a uma maquilhagem constante e com propósitos não claros de utilização pública. O que sugere novas políticas estruturais na área de Obras Públicas e Habitação (social) e que não se esgotem ao seu alargamento, mas produção de infra-estruturas com respostas para longo prazo em benefício local e não de curto prazo como tem sido até ao presente.

Aliada à implementação de políticas públicas, nos concelhos municipais, as condições dos munícipes em geral são cada vez mais complexas e preocupantes. Não só se verifica um declínio ilusório da pobreza porque, em Moçambique o bem-estar do cidadão comum é medido apenas por indicadores macroeconómicos.

Entretanto, reiteram-se os resultados do nosso estudo onjugado com o do Banco Mundial (2009) de que existe um forte sentimento no país de que, apesar dos dos resultados

positivos da eficiência técnica calculada e dos indicadores macroeconómicos positivos, as autarquias bem como os municípios não estão a ser beneficiados nem pelos resultados DEA e nem do dito crescimento económico. O que significa que, as desigualdades sociais avolumam-se quotidianamente nos concelhos municipais do país, agravados nalguns casos com vendas de terras às multinacionais como fora no passado, de acordo com Mondlane (1975) e obrigando populações a abandonar as suas áreas de residência, terras e machambas sem, muitas vezes, quaisquer contrapartidas, quer com as empresas multinacionais e quer mesmo do Estado.

Portanto, estes e , em particular os municípios ou comunidades locais sentem-se cada vez mais isolados e excluídos pelo novo sistema de governação política e, económica no seu próprio país. O que significa ainda que as autarquias, apesar da sua autonomia, continuam também eles reféns da modernização administrativa do Estado.

O estudo conclui, no entanto, que o desenvolvimento local e a diminuição de assimetrias entre ricos e pobres deve ser uma das prioridades da gestão municipal, dadas as condições atribuídas pela das Autarquias Locais.

8.1 Contribuições do Estudo

Importa recordar que os resultados do estudo foram obtidos pela aplicação da técnica DEA, refletido no modelo Banker-Charnes-Cooper-O (BCC/VRS-O). O modelo final do estudo foi elaborado com dados municipais de Moçambique, através de uma amostra constituída por 13 Câmaras Municipais. Deste modo, o estudo oferece uma contribuição valiosa à Ciência e à Administração Pública municipal conforme explicamos.

8.1.1 Contribuições para a ciência

A avaliação da eficiência relativa com base na técnica DEA ao nível municipal encontra-se ainda pouco estudada fora dos países anglo-saxónicos, pelo que, o estudo constitui na nossa opinião um contributo importante.

O estudo contribui para o desenvolvimento da investigação em Ciências da Administração e para dar a conhecer melhor a realidade municipal da gestão municipal em Moçambique.

O modelo proposto no estudo constitui uma contribuição importante para a literatura, bem como para a Administração Pública de Moçambique, que não é muito diferente da dos outros países africanos a sul do Sara, como retratamos no Capítulo II do nosso estudo. Aqui fazemos uma análise comparada de 10 países africanos, submetidos a um sistema de descentralização designadamente Botswana, Burkina Fasso, Etiópia, Gana, Mali, Moçambique, Nigéria, África do Sul, Tanzânia e Uganda.

A segunda contribuição do estudo está aliada à utilização pela primeira vez da regressão Tobit no estudo dos municípios moçambicanos conjugada com variáveis DEA e variáveis de escala de *Likert* extraídos IPQ.

A terceira contribuição do estudo tem a ver com a forma pela qual foi desencadeado o processo de elaboração e validação do modelo pelas organizações da Administração Pública municipal de Moçambique e UICS. Sendo certo que o processo passou por um conjunto de fases, que vão desde universidades nacionais e internacionais a centros/departamentos de investigação científica, instituições do ensino primário, básico e secundário; Estado, Governos (Central e Local); Partidos Políticos/Associações Sindicais; FFL; ONGs; Órgão de Comunicação Social (nacional e internacional) Sociedade Civil/Comunidades Locais, Pessoas Comuns e Anónimas (Nacionais e internacionais); Líderes de Opinião (formais e informais) e Processos Formais e Informais. Além disso, cruzou igualmente as experiências dos executivos autárquicos, economistas, juristas, entre outros especialistas da área da Administração Pública, Economia, Contabilidade Pública, Finanças Públicas e Ciências Sociais.

A quarta contribuição relevante consiste no fornecimento do modelo de Avaliação Relativa de Eficiência na Gestão Municipal de Moçambique com base nos sistema DEA e noutros instrumentos complementares. Sendo certo que, sem os dados fornecidos pelas próprias entidades municipais de Moçambique e a validados pelo MFM, TAM, INE-MZ e outras entidades não teria sido possível a construção do modelo proposto no presente estudo.

Finalmente, a quinta contribuição a ter em consideração é que o modelo tem a vantagem de avaliar as melhores práticas das DMUs a partir de recursos existentes quanto à função de produção, o que o torna particularmente recomendável para a análise da eficiência no sector público municipal em geral.

8.1.2 Contribuições para a Administração Pública Municipal

O modelo elaborado demonstra ser importante não apenas para Administração Pública municipal, mas igualmente para gestores do sector público e privado bem como para sociedade civil ou munícipes interessados na avaliação das organizações em função dos resultados destas.

Nesse sentido, a utilização do modelo proposto pode permitir aos principais interessados acompanhar de perto a gestão organizacional ou pública, bem como verificar a conduta das autoridades municipais na gestão pública. Além disso, com o modelo proposto os gestores públicos municipais podem igualmente diagnosticar ineficiências da sua gestão e posteriormente corrigi-las em comparação com a *performance* das outras organizações.

No estudo foi demonstrado que nos municípios moçambicanos ainda não foram totalmente absorvidos os novos princípios do *New Public Management*, alguns dos lavrados no Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) de Moçambique. O que significa que, o uso do modelo proposto neste estudo pode auxiliar tanto órgãos reguladores do Estado, como entidades da auditoria pública ou privada avaliar e fiscalizar as atividades municipais em termos sociais e financeiros.

Entretanto, a contribuição do estudo aponta a necessidade urgente se proceder intervenções concretas na resolução dos problemas da administração como seja implementação de políticas públicas de saúde, educação, habitação social, saneamento básico (abastecimento de água potável, administração de água pluvial, recolha e tratamento de esgoto, limpeza urbana, administração de resíduos sólidos e controlo de pragas ou de qualquer tipo de agente patogénico) bem como construção de infraestruturas ao serviço público.

A conclusão geral é de que a utilização e adoção do modelo proposto para gestão da Administração Pública municipal pode contribuir para a evolução da avaliação da administração pública municipal no uso dos recursos públicos pelos gestores organizacionais e, em especial autarquias locais, cujo resultado na aplicação do modelo pode incentivar decisores políticos, gestores e técnicos em conjunto avaliarem os resultados da sua organização em comparação com outros semelhantes e de preferência do mesmo espaço geográfico . Além disso, os órgãos superiores das organizações municipais podem, por sua vez, criar parcerias com as UICS para ajudar os municípios na elaboração de propostas para

melhores práticas da gestão pública, bem como outros desafios inerentes ao funcionamento das estruturas municipais.

8.2 Limitações

O estudo tem um conjunto de limitações durante o processo de investigação, sendo as principais:

- desafio de estudar fora do país de origem e culturalmente diferente. Além disso, ainda neste ponto, associa-se a questão da alojamento um fator importante para estabilidade (vd. anexo 6);
- a segunda limitação a considerar e sentida durante o período da elaboração da tese tem a ver com a elaboração do IPQ, que nos foi difícil adaptar a partir do quadro COBRA para uma realidade com sistema de administração pública diferente. Por isso, o trabalho é sem dúvida inovador para a ciência e para a Administração Pública de Moçambique.
- A terceira limitação teve a ver com obtenção de dados ou documentos das unidades ou organizações sob estudo foi também muito difícil. O que, na verdade, tecnicamente conduziu a baixa taxa de resultados globais do estudo.
- Finalmente, a quarta limitação foi o processo da elaboração e validação do modelo proposto. Fomos aceite para um curso do DEA em Inglaterra, na Universidade de Beldfordshire Business School que nos permitiria aprofundar este modelo DEA. Não foi possível frequentá-lo, embora também tido, à distância, o apoio do Prof. Ram Ramanathan.

8.3 Recomendações

Com base nos resultados do estudo efetuado propõem-se as seguintes sugestões para pesquisa futuras:

- O estudo recomenda a comparação contínua entre as DMUs semelhantes, com a mesma realidade social e de preferência do mesmo espaço geográfico. O número de municípios era inicialmente de 33, mas o seu número foi progressivamente aumentando, sendo atualmente 53. É chamada esta estratégia de gradualista, prevendo-se a municipalização de todo o território nacional.

- Observar constantemente a eficiência na gestão dos municípios, a partir da aplicação de metodologias adequadas e científicas em conjugação com audição das comunidades locais, Relatórios dos doadores internacionais, Relatórios e Contas das DMUs.
- os indicadores selecionados para estudo devem passar por um escrutínio rigoroso através de Métodos e Técnicas de investigação operacional;
- aplicar o modelo proposto desenvolvendo-o com novos dados de outras DMUs, visando aumentar o número de unidades de decisão e da lista das variáveis utilizadas no modelo cinco proproposto.

Referências Bibliográficas

- Adam, C. 1994. Privatization and structural adjustment in Africa. In W. van der Geest, *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. London: Portsmouth, pp. 137-160.
- Afonso, A. & S. Fernandes, 2005. Assessing and explaining the relative efficiency of local government: evidence for the Portuguese municipalities, Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) *Economics Working Paper*. Número 19, pp. 1-41.
- Afonso, A. & S. Fernandes. 2006. Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region. *Regional Studies*, Vol. 40 (1), pp. 39–53.
- Afonso, A. L. Schuknecht, & V. Tanzi. 2010. Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. (Report). *Applied Economics*. 42, pp. 2147-2164.
- Aigner, D., C. Lovell, & P. Schmidt. 1977. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*. Vol. 6 (1), pp. 21-37.
- Allison, G. T. 2004. Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all unimportant respects? In Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes. *Classics of Public Administration*. 5ª ed. Boston, MA: Thomson Wadsworth, pp. 396-413.
- Alves, A. A. A. & J. Morreira. 2004. Descentralização e poder local - Subsidiariedade e descentralização. In José Manuel Morreira e André Azevedo Alves, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. 2ªed. Cascais: Principia: Publicações Universitárias e Científicas, pp 105-106.
- Araújo, S. 2008. Pluralismo jurídico In África: Ficção ou realidade? *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online]. Vol. 83. URL: <http://rccs.revues.org/468>
- Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas. 1997. La Contabilidade Gestión en las Entidades Pública. *Indicadores de gestión para las Entidades Públicas*. Documento nº 16 de la serie. *Principios de Contabilidade Gestión*. Madrid: AECA.

- Athanassopoulos, A. & K. Triantis. 1998. Assessing Aggregate Cost Efficiency and the Related Policy Implications for Greek Local Municipalities. *Journal of Manufacturing Technology Managment*. Vol. 36 (3), pp. 66-83.
- Aucoin, P. 1990. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*. Vol. 3 (2) pp. 115–137.
- Audit Commission. 2000. *On target: the practice of performance indicators*. London: Audit Commission.
- Awortwi, N. 2011. An unbreakable path? A comparative study of decentralization and local government development trajectories in Ghana and Uganda. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 77 (2), pp. 347-377.
- Baird, M. 2004. The Global Influence of New Public Managment: Case Studies of Africa. [Online]. Vol 27 | URL: <http://concept.journals.villanova.edu/>
- Balaguer Coll, M. T., D. Prior Jiménez, & J. M. Vela Bagues, 2002. Efficiency and quality in local government managment: the case of Spanish local authorities. [Online]. Vol 2: URL: <https://ideas.repec.org/>
- Balaguer Coll, M. T., Prior Jiménez, D. & J. M V. Bagues. 2002. Efficiency and quality in local government management: the case of Spanish local authorities. Departament d'Empresa - Universitat Autònoma de Barcelona.
- Balaguer-Colla, M. T., D. Prior & Tortosa-Ausinac, E. 2007. On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, February. Vol. 51 (2), pp. 425–451.
- Ballantine, J., S. Brignall & S. Modell. 1998. Performance measurement and management in public health services: a comparison of UK and Swedish practice. *Management Accounting Research*. Vol. 9 (1), pp. 71-94.

- Banco Mundial. 1997. Reinigorating Institutional Capability *In* Chhibber, Ajay; Commander, Simon; Evans, Alison; Fuhr, Harald; Kane, Cheikh; Leechor, Chad; Levy, Brian; Pradhan, Sanjay; Weder, Beatrice, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2009. *Desenvolvimento Municipal In Moçambique: As Lições da Primeira Década*. [Online] Available at: <http://siteresources.worldbank.org/>.
- Banco Mundial. 2014. *Moçambique obtém 110 milhões de dólares do Banco Mundial para melhorar o ambiente de negócios, finanças públicas e proteção social*. [Online] Available at: <http://www.worldbank.org/pt/>.
- Banda, M. K. 2013. *Liderar Como Mandela*. Lisboa: ed. Prime Books.
- Banker, Charnes & W. Cooper. 1984. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*. Vol. 30 (9), pp.1078-1092.
- Banker, R. D. 1996. Hypothesis tests using data envelopment analysis. *Journal of Productivity Analysis*. Vol. 2 (3), pp. 139-159.
- Bardach, E. 1978. The implementation game: What happens after a bill becomes a law. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 23 (1), pp. 185-18.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing*. In, Michael Barzelay *Government*. Berkeley at Los Angeles: University of California Press).
- Behn, R. D. 1995. The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*. Vol. 55 (4), pp. 313-324.
- Behn, R. D. 1998. The new public management paradigm and the search for dlnocratic accountability. *International Public Management Journal*, Vol. 1 (2), pp. 64-131.
- Bennett, R.J. 1993a). *Local Government in the New Europe*. London and New York: Belhaven Press.

- Bennett, R.J. 1993b). European Local Government Systems. In R.J. Bennett, *Local Government in the New Europe*. London and New York: Belhaven Press, pp. 28-47.
- Berg, B. L. 1998. Designing Qualitative reserach. In Allyn and Bacon, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn & Bacon.pp. 3-15
- Berg, B.L. 1998. Qualitative research methods for the social sciences, 3ª ed. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Bernard, Chester. 1938. *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berson, Robert J. 1988. A Bereavement Group for College Students, *Journal of American College Health*. Vol. 37 (3), pp. 101-108.
- Black, T. R. 1999. *Doing Quantitative Research in the Social Sciences: An Integrated Approach to Research Design, Measurement and Statistics*. London: Sage Publications Ltd.
- Bogdan, R. & S. Biklen. 2010. *Investigação Qualitativa em Educação - Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Borger, B. d. & K. Kerstens. 1996. Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 26 (2), pp. 145–170.
- Borins, S. 1994. Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration, report on the Inaugural Conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM), Toronto: CAPAM.
- Borins, S. 1999. Trends in training public managers: A report on a commonwealth seminar *International Public Management Journal*. Vol. 2 (2), pp. 299–314.
- Bouckaert, G. & J. Halligan. 2007. *Comparing performance across public sectors*. Madrid: European Group of Public Administration (20 August 2007).
- Bourdieu, P. 2003. *Questões de Sociologia*. Lisboa: Fim de Século.
- Bourne, M. 2000. Designing, implementing and updating performance measurlnent systlns. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 20 (7), pp. 754-771.

- Boyne, A. G. 2003. Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of public administration research and theory*. Vol 13 (3), pp. 367-394.
- Branco, J. P. 2007. *O municipalismo no pensamento de Alexandre Herculano: 1834-1859*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Brignall, S. & S. Modell. 2000. An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”. *Management Accounting Research*. Vol. 11 (3), pp. 281–306.
- Brignall, S. 1993. Performance measurement and change in local government: a general case and a childcare application. *Public Money & Management*. Vol. 13 (4), pp. 23-30.
- Broadben, J. & R. Laughlin. 1997. Evaluating the “New Public Management” Reforms in the UK: A Constitutional Possibility. *Public Administration*. Vol. 75 (3), pp. 487–507.
- Bruhat, J. 1971. *Marx e Engels*. Lisboa: Seara Nova.
- Bryman, A. & Cramer, D. 1993. *Análise de Dados In Ciências Sociais - Introdução às Técnicas Utilizando o SPSS*. Oeiras: Celta Editora.
- Bryman, A. 1988. Combining Quantitative and Qualitative Research. In: *Quantity and Quality in Social Research*. London. Routledge, pp. 127-156.
- Bryman, A. 1988. *Quantity and Quality in Social Research*. London: Routledge.
- Bryman, A. 1992. Quantitative and qualitative research: further reflections on their integration. In J.C. Greene & V.J. Caracelli and W.F. Graham, *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. 3ª ed. Avebury, pp. 58-78.
- Bullock, R., M. Little & S. Millham. 1992. The relationships between quantitative and qualitative approaches in social policy research. In J. Branne, *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. Aldershot: Avebury, pp. 81-99.
- Caiden, G. E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter De Gruyter.

- Carapeto, C. & Fonseca, F. 2006. *Administração pública. Modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carter, N., R. Klein, & P. Day. 1992. *How Organisations Measure Success: The Use of Performance indicators in Government*. New York: Routledge.
- Carvalho, J., Fernandes, S. M. J. Jorge & P. Camões. 2013. *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. 2011 e 2012*. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Cesar, A. 2010. Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa In Administração. *Revista de Informação Contábil*. Vol 4 (4), pp. 42 - 64.
- Chapman, R. A. 1991. Concepts and issues in public sector reform: the experience of the United Kingdom in the 1980s. *Public Administration Committee*. Vol. 6 (2), pp. 1-19.
- Charnes A, WW Cooper & E. Rhodes. 1985. Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. *Management Science*. Vol. 27 (6): pp. 668-697.
- Charnes, A. & W. Cooper. 1985. Preface to topics in Data Envelopment Analysis, *Annals of Operations Research*. Vol. 2 (1), pp. 59-94.
- Charnes, A., Cooper, W. & E. Rhodes. 1978. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, Vol. 2 (6), p. 429-444.
- Chichava, C. 2003. Organização e Estratégias de Capacitação Institucional dos Governos Locais: experiências e desafios. In Bernhard Weimer e José Macuane. *Governos locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional*. Maputo: Ministério da Administração Estatal de Moçambique (MAE) e Swiss Agency for Development and Cooperation (SOC), pp. 45-64.
- Chichava, J. 2011. Enquadramento do processo de Autarcização na reforma Administrativa do Estado em Moçambique. In José Jaime Macuene e Bernard Weimer, *Governos Locais*

- em Moçambique: desafios de capacitação institucional. Maputo: Ministério da Administração Estatal. pp. 45-51.
- Chissico, P. H. 2014. *Christine Lagarde insultou-nos!*, Maputo: Savana, 13 de Junho 2014.
- Christensen, T., P. Laegreid & L. Wise. 2002. Transforming Administrative Policy. *Public Administration*. Vol. 80 (1), pp. 153-178.
- Clássicos da Política.
- Constituição da República de Moçambique. 1990.* Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.* 1822. [Online]: <http://www.fd.unl.pt/>.
- Cooper, W. W., M. L. Seiford, & K. Tone, 2007. *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. New York: Springer.
- Cooper, W., Seiford, L. & J. Zhu, 2004. Data Envelopment Analysis: History, Models and Interpretations. In *Handbook on Data Envelopment Analysis*. Cooper, William W., Seiford, Lawrence M., Zhu, Joe. New York: Springer.
- Cooper, W.W. et al. 2001b). Sensitivity and Stability Analysis in DEA: Some Recent Developments. *Journal of Productivity Analysis*. Vol. 15 (3), pp.217–246.
- Cooper, W.W., Li, S., Seiford, L. M., K. Tone, R.M. Thrall, J. Zhu. 2001a). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Corkery, J., Land, A. & Bossuyt, J. 1995. *The Process of Policy Formulation: Institutional Path or Institutional Maze? A Study Based on the Introduction of Cost-Sharing for Education in*

- Three African Countries*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Corner, J. L. & P. D. Corner. 1995. Characteristics of Decisions in Decision Analysis Practice. *The Journal of the Operational Research Society*. Vol.46 (3), pp. 304-314.
- Couto, M. 2005. *Pensamentos-Textos de opinião*. Lisboa: Editorial Caminho, SA.
- Darbon, D. 2002. La Culture administrative en Afriques: la construction historique des significations du «phénomène bureaucratique». *Cadernos de Estudos Africanos*. Vol. 3, pp. 65-92 [Online]: <http://cea.revues.org/1101>.
- David, S. & L. Sherry. 2008. *Comparison of Data Envelopment Analysis Methods Used in Airport Benchmarking*. [Online] Available at: <http://catsr.ite.gmu.edu/>
- De Borger, B. & K. Kristiaan. 1996. Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26, pp. 145-170.
- De Borger, B. & K. Kristiaan. 1996. Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 26 (2), pp. 145-170.
- De Borger, B. et al. 1994. Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice*. Vol. 80 (3), pp.339–358.
- De Borger, B., Kerstens, K., Moesen, W. & Vanneste, J. 1994. Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice*, Vol. 80 (4), pp. 339-358.
- De Sousa, M. D. C. S., & F. S. Ramos. 1999. Measuring public spending efficiency in Brazilian municipalities: a nonparametric approach. In Georg Westermann, *Data envelopment analysis in the service sector*, Deutscher Universitätsverlag. pp. 237-267.
- Debreu, G. 1951. The Coefficient of Resource Utilization. *Econometrica*. Vol. 19 (3), pp. 273-292.

- Denzin, K. N. 1989. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice Hall.
- Direção Nacional de Desenvolvimento Autárquico. 2011. *Brochura da VII Reunião Nacional dos Municípios*. Maputo: Imprensa Universitária.
- Dixon, J. R., A. J. Nanni & T. E. Vollmann. 1990. *The New Performance Challenge: Measuring Operations for World-class Competition*. Homewood, Ill: Dow Jones-Irwin.
- Dixon, J., K. Alexander & N. Korac-Kakabadse. 1998. Managerialism-something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 11 (2/3), pp. 164-187.
- Documento Estratégico para Redução da Pobreza 2011
- Drew, J. & Dollery, B. 2014. Would Bigger Councils Yield Scale Economies in the Greater Perth Metropolitan Region? A Critique of the Metropolitan Local Government Review for Perth Local Government. *Australian J. Public Administration*, Vol. 73 (1), pp.128–137.
- Drew, J., Korttt, M & Dollery, B. 2012. Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence From Australia. *Administration & Society*. Vol. XX(X), pp. 1–22.
- Drucker, Peter. 1954. *Principles of Management*. London: Heinemann.
- Dunleavy, P. & C. Hood, 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. Vol. 14 (3), pp. 9-16.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. 1994. The Globalization of Public Services Production: Can Government be “Best in World”? *Public Policy and Administration*. Vol. 9 (2), pp. 36-64.

- DW. 2014. *Momentos de instabilidade política em Moçambique-uma cronologia*, 06 de Agosto, 2014. África [Online]: <http://www.dw.de/momentos-de-instabilidade-pol/>.
- Dyson, R. G, et al. 2001. Pitfalls and protocols in DEA. *European Journal of Operational Research*. Vol. 132 (2), pp. 245-259.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: Chicago University Press.
- Eccles, G. R. & P. J. Pyburn. 1992. Creating a comprehensive system to measure performance: financial results should not generate the most rewards. *Management Accounting*. Vol. 74 (4), pp. 41-4.
- Edwards, D. & J. C. Thomas. 2005. Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard. *Public Administration Review*, Vol. 65 (3), pp. 369-376.
- Engberg-Pedersen, P., P. Gibbon, P. Raikes and L. C. Udsholt (1996). Structural adjustment in Africa: A survey of experience. IN P. EngbergPedersen, P. Gibbon, P. Raikes and L. C. Udsholt, *The Limits of Adjustment in Africa: The Effects of Economic Liberalization*, Centre for Development Research, Copenhagen.
- Espinhosa, F. & M. L. Guerra. 1973. *História: Idade Média, Idade Moderna*. Porto: Porto Editora.
- Falconer, P. K. 1997. Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience. Department of Law and Public Administration, Glasgow Caledonian University Scotland, UK, pp. 1-17.
- Faria, F. & A. Chichava. 1999. Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Documento de reflexão. Número 12, Maastricht. *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*.

- Farrell, M. J. 1957. The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*. Series A (General). Vol. 120 (3), pp. 253-290
- Ferlie, E., Ashburner, L., FitzGerald, L., & A. Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Fernandes, T. M. 2007. Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. (77), pp. 151-164.
- Ferreira, V. 1986. O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In A. S Silva e J. M Pinto *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento: pp. 165-196.
- Finer, A. E. 1997. *The History of Government I*. New York: Oxford University Press.
- Fisher, Ronald C. 1982. Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics*. Vol. 12 (3), pp. 324-345.
- Fitzgerald, L. et al. 1991. Performance Measurement in Service Businesses. London: The Chartered Institute of Management Accountants (C.I.M.A).
- Flick, U. 2005. *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- Foddy, W. 1993. *Constructing Questions for Interviews and Questionnaires: Theory and Practice in Social Research*. Monash, Victoria: Cambridge University Press.
- Fogarty, J., A. Mugerá. 2013. Local government efficiency: Evidence from Western Australia, *Australian Economic Review*. Vol. 46 (3), pp. 300-311.
- Forquilha, S. C. 2008. O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local. *Caderno de Estudos Africanos*. Vol. 16 (17), pp. 89-114.
- Forstater, M. 2007. *Little Book of Big Ideas: Economics*. Chicago, Ill.: Chicago Review Press.

- Fortin, M. F. 2000. *O processo de investigação: da concepção à realização*. 2ª ed. Loures: Lusociência.
- Fortin, M. F. J. Côté & F. Filion. 2009. *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Freeman et al. 1983. A New Perspective on Corporate Governance. California Management Review; Spring. In Freeman, R. Edward: *Stockholders and Stakeholders*. California Management Review. Vol. XXV (3), p. 89.
- Friedman, M. & R. Friedman. 1980. *Free to Choose*. Harmondsworth, UK: Penguin.
- Galiani, S., P. Gertler, & E. Schargrotsky. 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, Vol. 92 (10-11), pp. 2106-2120.
- Ghiglione, R. & B. Matalon. 1993. *O inquérito: Teoria e prática*. 2ª ed. Oeiras: Celta.
- Golany, B. & Y. Roll. 1989. An application procedure for DEA. *Omega*. Vol. 17 (3), pp. 237–250.
- Goldsmith, M. 1990. Local autonomy: theory and practice. In D.S. King and J. Pierre, *Challenges to Local Government*. London: Sage. Vol. 22, pp. 15-36.
- Goldsmith, M. 1992. Local Government. *Urban Studies*. Vol. 29 (3/4), pp. 393-110.
- Gomes, A. P. 2011. *A relação entre o contexto, o uso de práticas de medida e gestão de desempenho e o desempenho organizacional*. [Online] <http://hdl.handle.net/>.
- Gomes, E. F. 2004. *A avaliação da performance nas empresas transformadoras portuguesas: a eficácia operacional*. Teses de Doutoramento. Coimbra: FEUC.
- Gossy, G. 2008. Stakeholder Theory. In Gossy, Gregor. *A Stakeholder Rationale for Risk Management: Implications for Corporate Finance Decisions*. Gabler: Edition Wissenschaft.

- Grawitz, M. 1972. *Méthodes des sciences sociales*. Paris. Dalloz.
- Grindle, M. S. 1997. The good government imperative: human resources, organizations, and institutions. In Merilee S. Grindle. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard Studies in International Development: pp. 3-30.
- Grosskopf, S. 1986. The Role of the Reference Technology in Measuring Productive Efficiency. *The Economic Journal*. Vol. 96 (382), pp. 499-513.
- Grosskopf, S., D. Margaritis & V. Valdmanis. 2004. Competitive effects on teaching hospitals. *European Journal of Operational Research*. Vol 154(2), pp. 515-525.
- GUINÉ, República.
- Gujarati, D. N. 2000. *Econometria Básica*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books.
- Gullick Luther & Lyndal Urwick. 1937. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia.
- Günther, H. 2006. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Vol. 22 (2), pp. 201-209.
- Gupta, S. & M. Verhoeven. 2001. The efficiency of government expenditure: experiences from Africa. *Journal of Policy Modeling*. Vol. 23 (4), pp. 433-467.
- Gurvitch, G. 1977. *Tipologia Dos Regimes Políticos*. 3ª ed. São Paulo, Martins Fontes.
- Hanlon, J. 2004. Do donors promote corruption?: the case of Mozambique. *Third World Quarterly*. Vol. 25 (4), pp. 747-763.
- Hanlon, J. 2013. Eleições Autárquicas 2013. In Adriano Nuvunga, *Boletim sobre o processo político em Moçambique*. Número EA (61). Maputo: Centro de Integridade Pública.
- Haque, M. S. 2004. New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications. *Public Administration and Public Policy*. Vol. I, pp. 1-7.

- Havnevik, K. 1987. *The IMF and the World Bank in Africa: Conditionality, Impact and Alternatives*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Hayek, F. A. 1994. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago.
- Hespanha, A. M. 1982. *História das Instituições*. Coimbra: Almedina.
- Hildenbrand, K. 1983. Numerical Computation of Short-Run Production Functions. In Shephard RW, R Henn and K Neumann, Quantitative Studies on Production and Prices. Physica-Verlag: 173-180.
- Holmes, M. & D. Shand. 1995. Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance* . Vol. 8 (4), pp. 551–578.
- Hood, C. 1990. Beyond the public bureaucracy state? Public administration in the 1990s, inaugural lecture. *Public Policy and Administration*, London School of Economics.
- Hood, C. 1995. Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public Policy and Administration*, Vol. 10 (2), p. 104 – 117.
- Hood, C. 1996. Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Thoonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 268 - 287.
- Hood, C. 2004. A public management for all seasons? In Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes. *Classics of Public Administration*. 5^a ed. Boston: Thomson Wadsworth, pp. 503-516.
- Hookana, H. 2008. Organisational Culture and the Adoption of New Public Management Practices. *Management*. Vol. 3 (4), pp. 309-327.
- Hope, K. R. S. 2002. *From Crisis to Renewal: Development Policy and Management in Africa*. Leiden: Koninklijke Brill.
- Hout, R. 2002. *Métodos Quantitativos para as Ciências Humanas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Hughes, O. E. 2003. *Public Management and Administration-An Introduction*. 3ª ed. New York, N.Y: Palgrave Macmillan Ltd.

INE, I. 2007. *Censo/2007: recenseadas 2007 milhões de pessoas*. [Online] Available at: www.ine.gov.mz/.

Iturra, R. 1986. Trabalho de Campo e Observação Participante em Antropologia. In Vagner Gonçalves da Silva. *O antropólogo e sua magia*. 8ª ed. Porto: Edições Afrontamento.

Jackson, P. 1993. Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective. *Public Money & Management*. Vol. 13 (4), pp. 9-14.

Jreisat, J. E. 2010. Comparative public administration and Africa. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 76 (4), pp. 612-631.

Jubran, A. J. 2006. *Modelo de Análise de Eficiência na Administração Pública: Estudo Aplicado às 30 Perfeições Brasileiras, Usando A Análise Evolutária de Dados*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP).

Julho/Dezembro

Kalb, A. 2010. The impact of intergovernmental grants on cost efficiency: theory and evidence from German municipalities. *Economic Analysis & Policy*. Vol. 40 (1).

Kaplan, R. & D. Norton. 1992. The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*. Vol. 70 (1), pp. 71-9.

Kaplan, R. 2001. Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 11 (3), pp. 353–370.

Kaplan, R. S. & D. P. Norton. 1993. Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review*. Vol. 71 (5), pp. 134-47.

Kass, H. D. & B. H. Catrow. 1990. *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Publications.

- Keagan, D. P., R. G. Eiler, & C. R. Jones. 1989. Are Your Performance Measures Obsolete?.
Management Accounting. Vol. 70 (12), pp. 45-50.
- Keating, M. 1989. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 48 (2), pp. 123–131.
- Keating, M. 1997. *Public management reform and economic and social development*.
Washington: World Bank.
- Keegan, D.P., Eiler, R.G. & C.R. Jones. 1989. Are your performance measures obsolete?
Management Accounting. Vol. 70 (12), pp. 45-50.
- King, G., R. O. Keohane, & S. Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: University Press.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Burke: a continuidade contra a ruptura. In: WEFFORT, Francisco C.
- Kocarev, L. & U. Parlitz. 1996. Generalized Synchronization, Predictability, and Equivalence of Unidirectionally Coupled Dynamical Systems. *Phys. Rev. Lett.* Vol. 76 (11), pp. 1816-1919.
- Koopmans, T. C. 1951. Activity analysis of production and allocation. *The Economic Journal*. Vol. 62 (247), pp. 625-628.
- Ladan, M. T. 2009. Local Government System in Selected Countries: A Comparative Examination and lessons for Nigeria: Abuja. Shehu Musa Yar ' Adua Centre.
- Lane, J. E. 2000. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 3^a ed. London: Sage.
- Larbi, G. A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Laureano, R. M. S. 2011. *Teste de Hipóteses com o SPSS: O Meu Manual de Consulta Rápida*. Lisboa: Silabo, Lda.
- Lawson, A., U. M. & J. Guilherme, e C. Chachine. 2006. *Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006: Aplicação da Metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira*. Oxford: Fiscus Public Finance Consultants, Ltd.

- Lidström, A. 1998. The Comparative Study of Local Government Systems. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 1 (1), pp. 97-115.
- Lindblom, C. E. 2004. The Science of "Muddling Through". In Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes *Classics of Public Administration*. 5ª ed. Boston: Thomson Wadsworth.
- Lins, M., E. L. A. Meza & C. H Antunes. 2000. *Análise envoltória de dados: e perspectivas de integração no ambiente do Apoio à Decisão*. Brasil: COPPE/UFRJ.
- Loikkanen, H. A. & I. Susiluoto. 2006. Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002. *Helsinki Center Economic Research*.
- Loikkanen, H.A. & I. Susiluoto. 2005. Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002. *Urban Public Economics Review*. Vol. 4, p.39.
- Lourenço, Vitor Alexandre. 2007. Entre Estado e Autoridades Tradicionais em Moçambique: Velhas Aporias ou Novas Possibilidades Políticas? Portugal. *RES-PUBLICA Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais*, Vol. 5 (6) pp. 195 –207.
- Lourenço, V. A. 2008. Estado, Autoridades Tradicionais e Transição Democrática em Moçambique: Questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. *Cadernos de Estudos Africanos*, Vol. 16 (17), pp. 115-138.
- Lovell, C. A. 1993. Production frontiers and productive efficiency. In Harold O. Fried, Shelton S. Schmidt and C. A. Knox Lovell *The measurement of productive efficiency: techniques*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundin, I. & F. Machava. 1995. *Poder e autoridade tradicional*. Maputo: MAEFP/NDA.
- Lynn, L.E. 1997. The New Public Management as an International Phenomenon: Questions from an American Skeptic. In LR. Jones, K. Schedler and SW: *International Perspectives on the New Public Management Supplement 3*. Greenwich, CT: JAI Press.

- Lynn, L.E. 1998. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy.. *Public Administration Review*, May-Jun, Vol. 58 (3), pp. 231-237.
- Lynn, L.E.. 2001. Globalization and Administrative Reform: What is happening in theory?. *Public Management Review*, Vol. 3 (2), pp. 191–208.
- Mabota, A. 2013. Cidadania. *In Observatório da Cidadania-Moçambique* [Online]: <http://ocidadaniamoz.webnode.pt/>.
- Macata, F. M. 2012. *Pobreza e Ajuda Pública ao Desenvolvimento*. Tese de Mestrado. Coimbra FEUC.
- Macêdo, K. B. & S. J. Pires. 2006. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*. Vol. 40 (1), pp. 82-104.
- Machel, G. 2014. *Qualidade de vida em Moçambique*. Maputo: Savana, 10 de Dezembro de 2014.
- Mandela, N. R., 1994. *Long Walk to Freedom*. Boston: Little, Brown.
- Manning, N. 2001. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries, Vol. 67 (2), pp. 297–312.
- Martin, S. 2002. The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes. *Public Management Review*. Vol. 4 (3), pp. 291-307.
- Marx , K. & F. Engels. 1992. *Marx e Engels: Obras Escolhidas*. Lisboa: Edições Avante!.
- Mathiasen, D. G. 1999. The New Public Management and its Critics. *International Public Management Journal*. Vol. 2 (1), pp. 90–111.
- McLaughlin, K. 2002. Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance. *Public Management Review*. Vol. 4 (3), pp. 405-410.
- Mechanism in Promoting Individual Freedoms. *Oxford Economic Papers*. Vol. 45 (4), pp. 519-541.

- Meeusen Wim & Julien, V. Broeck. 1977. Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error, *International Economic Review*. Vol. 18 (2), pp. 435-44.
- Millennium Challenge Corporation (MCC), 2014. The U.S. Ambassador's Special Self-Help (SSH) Program *overtly*. [Online]: <http://maputo.usembassy.gov/mccc.html>
- Ministério da Economia e das Finanças
- Mitchell, E. S. 1986. Multiple triangulation: a methodology for nursing science. *Advances in Nursing Science*, Vol. 8 (3), pp. 18-26.
- Mondlane, E. 1975. *Lutar Por Moçambique*. Lisboa: Livraria Sá Da Costa Editora.
- Montalvo, A. R. 2003. *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina.
- Monteiro, N. G. 1996. Centro, periferia e Estado. O Espaço Político Local Nos Antigos Regimes. In César Oliveira e Nuno Gonçalo Monteiro *História dos Municípios e do Poder Local - Dos Finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Circulo de Leitor.
- Monteiro, S. M. 2009. Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Geografia*. Vol. XLIV (88), pp. 165-173.
- Moreira, J. M. 2004. *Questionários: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Morgado, J. C. 2012. *O Estudo de Caso na investigação na educação*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Morôco, J. 2011. *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 5ª ed. Lisboa: Placebo Editora.
- Mucumbi, P. 2014. É preciso muita paciência para gerir a paz. Maputo: Savana, 21 de Março de 2014.
- Neely, A. 1999. The performance measurement revolution: why now and what next?. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 19 (2), pp. 205 - 228.

- Negrão, J. G. 2003. Como induzir o desenvolvimento em África? O Caso de Moçambique. *O Economista*. Vol. 3 (14), pp. 39-75.
- Nhantumbo, A. B. 2013. Desenvolvimento de Competências. Um Enigma do Currículo do Ensino Básico de Moçambique? Um Estudo de Caso. Tese de doutoramento. Braga: Universidade do Minho.
- Niskanen, W. A. 1973. *Bureaucracy: Servant. or Master? Lessons. from. America*. London: Institute of Economic Affairs.
- Niskanen, W. N. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Norman, M. & B. Stoker. 1991. *Data Envelopment Analysis: The Assessment of Performance*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Norton, A. 1997. Local and Regional Government in Advanced Countries. In Alan Norton *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, UK: Elgar.
- Nunberg, B. 1990. Public sector management issues in structural adjustment lending. *Public Administration, Law, and Justice*. World Bank Discussion Papers. Washington DC World Bank (WDP99), August 1990.
- Nussbaum, M. C. & Sen, A. K. 1993. *The Quality of Life: Studies in Development Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE, O. 2002. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.
- OCDE, O. 2004. *Public Sector Modernization: Changing Organizational Structures*. Paris: Policy Brief.
- OCDE. 2007. *Manual de Frascati-Metodologia proposta para a definição da investigação e desenvolvimento experimental*. F-Iniciativas.

- Oliveira, C. 1996. *História dos Municípios e o do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Oliveira, T. C. 2011. *Amartya Sen*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- On Kim, J. & W. C. Mueller. 1978. *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*. SAGE Publications, Inc. Vol. 14.
- Orre, A. 2008. Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos*. Vol. 16.
- Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. 2002. Public Management and the Plural State. *Public Management: Critical Perspectives*. London: Routledge.
- Osório, J. M. M. 1997. Equidade e eficiência da redistribuição financeira pelas autarquias locais. Tese de mestrado. Porto: Universidade do Porto.
- Ostrom, V. 2007. *The intellectual crisis in American public administration*. 3ª ed. Tuscaloosa: Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Otayek, R. 2007. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas, *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Vol. 77, pp. 131-150.
- Otayek, René. 2007. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 77, pp. 131-150.
- Page, E.C. & M.J. Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations*. London: Sage.
- País, O. 2014. Amnistia denuncia “limpeza étnica” de muçulmanos na RCA. [Online]: <http://opais.sapo.mz/>

- Paiva, J. F. L. 2000. *Economia e política: Moçambique e as instituições de Bretton Woods*. Lisboa: Vega.
- Papagno, G. 1972. *Colonialismo e feudalismo: a questão dos Prazos da Coroa em Moçambique no fim do século XIX*. Lisboa: A Regra do Jogo.
- Pardal, L. & E. S. Lopes. 2011. *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Lisboa: Areal Editores.
- Parker, R. & Bradley L. 1998. Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 13 (2), pp. 125 - 141.
- Pereira, A. 1997. A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional. *Lisboa: Seminário Gestão por Objectivos na Administração Pública*.
- Pestana, M. H. & J. N. Gageiro. 2003. *Análise de Dados para Ciências Sociais - A complementaridade do SPSS*. 3ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Peters, B. G. 1989. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Peters, T. J. & R. H. Waterman. 1982. *In search of excellence*. New York: Harper & Row.
- Pevcin, P. 2012. *Theory and empirics on the possible existence of the anti-flepaper effect in local government finances*. Ljubljana, Slovenia, University of Ljubljana, Faculty of Administration Gosarjeva ulica.
- PNUD. 2013. *Relatório do Desenvolvimento Humano 1990-2013 - A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Lisboa: Camões - Instituto da Cooperação e da Língua.
- Poirier, J. S. Clapier-Valladon, & P. Raybaut, 1999. *Histórias de Vida - Teoria e Prática*. 2ª ed. Lisboa: Celta Editora.

- Polidano, C. & D. Hulme. 1999. Public Management Reform In Developing Countries: Issues and outcomes. *Public Management Review*. Vol. I (1), pp. 121-132.
- Pollitt, C. 2003. *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*. 2ª ed. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. 1996. Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. *Public Administration Review*. Vol. 56 (1), pp. 81-87.
- Pollitt, C. 1998. Papeis alternativos para a avaliação no processo de reforma de gestão pública. In *Avaliação na Administração Pública*. Lisboa: INA, pp. 45 - 56.
- Prieto, A. M. & J. L. Zoflo. 2001. Evaluating Effectiveness in Public Provision of Infrastructure and Equipment: The Case of Spanish Municipalities. *Journal of Productivity Analysis*. Vol. 15 (1), pp. 41-58.
- Pülzl, H. & Treib, O. 2006. Implementing Public Policy. In Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press.
- Quivy, R. & L. Campenhoudt. 1992. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- R. Allen, A. Athanassopoulos, R.G. Dyson and E. Thanassoulis. 1997. Weights restrictions and value judgements em Data Envelopment Analysis: Evolution, development and future directions. *Annals of Operations Research*. Vol. 73. pp 13–34.
- Reis, J. 1999. *Metodologia das Ciências Sociais*. 10ª ed. Porto: Edições Afrontamento.

- René, R. 2003. *Introdução à História do Nosso Tempo: Do Antigo Regime Aos Nossos Dias*.
2ªed. Lisboa: Gradiva.
- Riggs, F. W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*.
Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Rio de Janeiro
- Rios, L. R. 2005. *Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de contêineres do Mercosul*. [Online]: <http://hdl.handle.net/10183/4956>
- Rocha, A. J. & M. Proença. 2005. *Governança Local e Gestão Autárquica*. Braga: Universidade do Minho.
- Rocha, J. A. & G. B. Zavale. 2012. Novo Modelo de Gestão Municipal e a Redefinição do Mapa Autárquico. In *Coletânea em Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 299-300.
- Rocha, J. A. & G. B. Zavale. 2014. Desenvolvimento do poder municipal em Moçambique. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade NOVA de Lisboa (Aceite para publicação).
- Rocha, J. A. 1997. Esboço dum Novo Modelo de Análise dos Municípios. *Cadernos de estudos municipais, Vol. 8*, pp. 61-75.
- Rocha, J. A. 2000. Modelos de Gestão Pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol. 1 (1), pp. 6 - 17.
- Rocha, J. A. 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa. Oeira: INA.
- Rocha, J. A. 2009. *Governança Local e Gestão Autárquica*. Braga: Universidade do Minho. Série *Workink Papers*. Número 8.
- Rocha, J. A. 2010a). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. 3ª ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. A. 2010b). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

- Rocha, J. A. O. 2010c). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*. 1ª ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J.A. e Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo. 2007. *Administrative Reform in Portugal: problems and prospects*. International Review of Administrative Sciences. Vol. 73 (4), pp. 583-596.
- Rosenbloom, D. H. 1996. *Public administration: understanding management, politics and law in the public sector*. New York: Random House.
- Ruivo, F. & Ana Veneza. 1998. Seis Questões Pelo Poder Local. *Revista Crítica de Ciências Sociais Vol. 18 (25/6)*.
- Ruivo, F. 2000. *O Estado Labiríntico*. Porto: Edições Afrontamento.
- Ruivo, F. 2002. *Poder Local e Exclusão Social*. 2ª ed. Coimbra: Quarteto.
- Sampaio, A. 2008. Fronteiras Estocásticas e Avaliação da Eficiência: Serviço Público de Distribuição de Água. Congresso Luso-Moçambicano. Évora, Departamento de Matemática.
- Samuelson, P. A. & W. D. Nordhaus. 1993. *Economia*. 14ª ed. Lisboa: Mcgraw-Hill.
- Santos, B. d. S. 2002. *Entre ser e estar. Raízes, Percursos e Discursos da Identidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. & J. C. Trindade. 2003. *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. S. 2000. *Crítica da Razão Indolente*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. 2003. *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Saul, J. 1984. Samora Machel Son of Africa. [Online]: <https://www.youtube.com/>

- Scapens, R. 1994. Never Mind the Gap: Towards an Institutional Perspective on Management Accounting Practice. *Management Accounting Research*. Vol. 5 (3/4), pp. 301-321.
- Schloss, M. Green, S., E. Hart & T. Ferrell, 2005. Corruption Assessement: Mozambique. *Management Systems International Corporate Offices*. Vol, (16), pp. 1-69.
- Schramm, W. 1974. *Notes on case studies of instructional media projects*. [Online]: <http://pdf.usaid.gov/>.
- Schultz, T. W. 1961. Investment in Human Capital. *The American Economic Revie*. Vol. 51 (1), pp. 1-17.
- Sen, A. K. 1993a). Capability and Well-Being. Em: *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. K. 1993b). Markets and Freedoms: Achievements and Limitations of the Market
- Sen, A. K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford : Oxford University Press.
- Sen, A. K. 2009. *The Idea of Justice*. London: Penguin Classics.
- Shaw, Albert. 1857-1947. *Municipal government in continental Europe*. New York, London: Macmillan Co.
- Shephard, R. W. 1953. Cost and Production Functions. Princeton: University Press.
- Sihlongonyane, M. F. 2003. Local economic development in Swaziland: The case of Manzini City. *Earth and Environmental Science*. Vol. 14 (2-3), pp. 244-263.
- Simon, H. 1993. Decision Marking: Rational, Nonrational, end irrational. *Education Administration Quarterly*. Vol 29 (3), pp. 392-411.
- Soire, I. 1999. *Mozambique: learning to walk with a borrowed cane? Linkages between Decentralisation and Poverty Alleviation in Mozambique. Case study report*. Helsinquia: DS.
- Souza, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologia*. Vol. 16, pp. 20-45.
- Steve, M. 2002. The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes. *Public Management Review*. Vol. 4 (3), pp, 291-307

- Stewart, J. & Walsh, K. 1992. Change in the management of public services. *Public Administration*. Vol. 70 (4), pp. 499-518.
- Stewart, John & K. Walsh. 1992. *Change in the management of the public sector*, in Public administration. Vol. 70 (4), pp. 449-518.
- Stewart, John & R. Stewart. 1988. Management in the Public Domain. *Public Money & Management*. Vol. 8 (1/2), pp. 13-19.
- Stigler, S. M. 1987. Testing Hypothesis or Fitting Models? Another Look at Mass Extinctions. In Matthew H. Nitecki and Antoni Hoffman, *Neutral Models in Biology*. Oxford: Oxford University Press.
- Streib, G. & Poister, T. 1999. Assessing the validity, legitimacy and functionality of performance measurement systems in municipal governments. *The American Review of Public Administration*. Vol. 29, pp. 107-123.
- Terriba, O. 1996. The challenges of Africa's Socio-economic development. In Jo Marie Griesgraber, Center of Concern (Washington, D.C.): *The World Bank: Lending on a Global Scale*. London: Pluto Press, pp. 1-37.
- Thanassoulis, E. & P. Dunstan. 1994. Guiding Schools to Improved Performance Using Data Envelopment Analysis: An Illustration with Data from a Local Education Authority. *The Journal of the Operational Research Society*. Vol. 45 (11), pp. 1247-1262.
- Thanassoulis, E. 2001. *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis: A foundation text with integrated software*. Boston: Kluwer Academic.
- The World Economic Forum. 2012. *Water Security: The Water-Energy-Food-Climate Nexus*. Washington/Covelo/London: Island Press.
- Therkildse, O. 2001. *Efficiency, accountability and implementation public Sector reform in east and southern Africa*. United Nations Research Institute for Social Development. Vol. 3, pp. 1-54.

- Touchard, J. 2003. *História Das Ideias Políticas*. Vol. 1. 3.^a ed. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Touré, I. 2012. Authonomy and local democracy in Africa: an illustration using the case of Senegal. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78 (4), pp. 757-774.
- Trindade. 2003. *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- USAID, U. 2009. *Avaliação da Democracia e Governação em Moçambique: relatório preliminar*. Burlington, Vermont: USAID-Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional.
- USAID, U. 2010. Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings. September, 2010.
- Vanden, E. P. Tulkens, H. & Jamar, M. J. 1993. Cost Efficiency in Belgian Municipalities. In Harold O. Fried and Knox Lovell: *the Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*. Oxford. Oxford University Press, pp. 300-334.
- Vicente, P., Reis, E. & F. Ferrão. 2001. *Sondagens: Amostragem como Factor Decisivo de Qualidade*. 2.^a ed. Lisboa: Edições Silabo, Lda.
- Vieira, M. R. S. S. 2007. *O Estado e o poder local em Moçambique: as autarquias urbanas - estudo de caso da autarquia da Cidade de Maputo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Tese de Mestrado).
- Watcharasriroj, B. & J. C Tang. 2004. The effects of size and information technology on hospital efficiency. *The Journal of High Technology Management Research*. Vol. 15 (1), pp. 1-16.
- Weber, M. 2011. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 7.^a ed. Lisboa: Editorial Presença.

- West, H. G. 2008. Governem-se vocês mesmos! Democracia e carnificina no Norte de Moçambique. *Análise Social*. Vol. XLIII (2), pp. 347 - 368.
- Wilson-Grau, R. & M. Nuñez. 2007. Evaluating international social-change networks: a conceptual framework for a participatory approach. *Development in Practice*. Vol. 17 (2), pp. 258-271.
- Wollmann, H. 2008. 2010. Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*. Vol. 34 (2), pp. 279 - 298.
- Woodbury K and B Dollery. 2004. Efficiency Measurement in Australian Local Government: the Case of New South Wales Municipal Water Services. *Review of Policy Research*. Vol. 21 (5), pp. 615-636.
- World Bank, W. B. 1997. Reinvigorating Institutional Capability. In World Bank: *World Development Report 1997 : The State in a Changing World*. Washington, D.C: World Bank.
- Worthington, A. & B. Dollery. 2000. Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques. *School of Economics and Finance Discussion Papers and Working Papers Series*. Vol. 78, pp. 1-21.
- Worthington, A. & B. Dollery. 2001. Measuring Efficiency in Local Government: An Analysis of New South Wales Municipalities Domestic Waste Management Function. *Policy Studies Journal*. Vol. 29 (2), pp. 232-249.
- Worthington, A. & B. Dollery. 2002. Incorporating contextual information in public sector efficiency analyses: a comparative study of NSW local government. *Applied Economics*.
- Worthington, A. 1999. Performance Indicators and Efficiency Measurement in Public Libraries. *Australian Economic Review*, Marc. Vol. 32 (1), pp. 31-42.

- Worthington, A. C. 2000. Cost Efficiency in Australian Local Government: A Comparative Analysis of Mathematical Programming and Econometrical Approaches. *Financial Accountability & Management*. Vol. 16 (3), pp. 201-223.
- Xavier, A. C. 1888. *A Zambézia*: Lisboa, Nova Goa. Imprensa Nacional.
- Xu, L. C. M. M. & Shirley. 1999. Information, Incentives, and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts between Government and State Enterprises. *World Bank Policy Research Working Paper*. [Online]: <http://elibrary.worldbank.org/>.
- Yin, R. K. 2003. Applications of case study research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Boston, MA: Springer.
- Yin, R. K. 1993. *Application of case study research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Yin, R. K. 1994. *Case Study Research - Design and Methods*. 2ª ed. London: Sage Publications Lda - International Educational and Professional Publisher.
- Yin, R. K. 2010. *Estudo de Caso-Planejamento e Métodos*. 4 ed. Bookman.
- Zavale, G. J. B. 2011. *Municipalismo e Poder Local em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora.
- Zavale, G. J. B. 2012. O Fio que liga o modelo municipal ocidental ao modelo municipal moçambicano. *Revista de Administração Local*. Vol. (249), pp. 281-302.
- Zhenglin, G. & Bernstein, P. T. 2004. The impact of elections on the village structure of power: the relations between the village committees and the party branches. *Journal of Contemporary China*. Vol. 13 (39), pp. 257-275.

Anexos

ANEXO 1: Inquérito por questionário

N.º INQ.		
----------	--	--



UNIVERSIDADE DO MINHO
ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO

Questionário às Câmaras Municipais de Moçambique

APRESENTAÇÃO

Este questionário faz parte de um trabalho de **Programa de Doutoramento** que o estudante de Doutoramento em Ciências da Administração na Escola de Economia da Universidade do Minho (Portugal) está a realizar sobre *Avaliação de Eficiência nos Municípios Moçambicanos* na área de especialização em Gestão Pública.

Neste âmbito gostaria de conhecer a sua opinião sobre vários temas relativos ao funcionamento da Câmara Municipal. **As suas respostas são totalmente confidenciais e o questionário é anónimo.** Os resultados serão apresentados de forma impessoal, de modo que é impossível identificar as suas respostas.

Agradeço antecipadamente a atenção dispensada e a sinceridade e rigor das respostas.

Instruções: Para cada questão, responda diretamente no local providenciado ou coloque um só "X" na resposta mais adequada. Se for permitido mais do que uma resposta, ser-lhe-á dito expressamente no enunciado da questão.

GRUPO 0 – INFORMAÇÃO DO RESPONDENTE

Q.0 Qual o nome da Câmara Municipal?

Q.1 Função/posição hierárquica do respondente

Q.1a Qual é a sua função dentro da Câmara Municipal? (Por favor coloque um X)

	Presidente da Câmara Municipal/Vice- Presidente da Câmara Municipal		Diretor de Recursos Humanos
	Secretário		Gestor de topo
	Director Financeiro		Outra (por favor especifique)

Q.2b Há quantos anos trabalha nesta Câmara Municipal? _____

Q.3 Habilitações académicas

Q.3.1 Qual o seu nível de escolaridade?

	Instrução primária completa (antiga 4ª classe de escolaridade)		Licenciatura
	Preparatório atual (atual 7º classe)		Licenciatura + Pós-graduação
	Completo o curso básico (ou o atual 10º ano de escolaridade)		Mestrado
	12º ano de escolaridade		Doutoramento
	Bacharelato		Catedrático

Q.3.2 Tem alguma formação base ou avançada em Gestão Pública (Administração Pública)?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.3.3 Se respondeu afirmativamente, por favor especifique o nome do curso efectuado:

GRUPO 1 – IDENTIFICAÇÃO E AMBIENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Q.1 Desde que ano tem a Câmara Municipal a forma legal atual, em termos do seu grau de autonomia, em relação ao ministério da tutela?

Q.2 Quantos trabalhadores, a tempo inteiro, tinham Câmara Municipal em 31 Dezembro de 2008?

Q.3 Qual o volume total do orçamento executado (corrigido) em 31 de Dezembro de 2008 (em milhões de Meticais)?

Q.4. Quais são as fontes/tipos de receita da Câmara Municipal (é possível escolher mais do que uma resposta)? Qual é a fonte principal e secundária? Estas fontes constituem mais de metade do orçamento da Câmara Municipal?

	Fonte Principal	Fonte Secundária	Qual é a proporção que esta fonte representa para esta Câmara Municipal?
Verbas atribuídas pelo Orçamento de Estado			
Transferências de outros níveis do governo (incluindo OUA ¹ ou outra autoridade supranacional)			
Receitas próprias			

Q5. Estatuto legal e tipo de afiliação; posição legal e estrutura

Q.5.1 Qual é a base legal da constituição da Câmara Municipal? (Coloque um X na resposta correcta)

<input type="checkbox"/>	Lei/Decreto-lei
<input type="checkbox"/>	Ato Ministerial
<input type="checkbox"/>	Outro (especifique) _____

Q.5.2 A personalidade jurídica própria da Câmara Municipal é revestida em:

<input type="checkbox"/>	Direito público	<input type="checkbox"/>	Direito privado	<input type="checkbox"/>	Misto (elementos de lei pública e privada)
--------------------------	-----------------	--------------------------	-----------------	--------------------------	--------------------------------------------

Q.6.Tarefas da Câmara Municipal

Q.6.1 Por favor indique qual a tarefa/função principal e secundária desenvolvida pela Câmara Municipal. (Coloque um X na resposta correta)

	Tarefa principal	Tarefa secundária
Formulação de políticas		
Regulação, inspeção, supervisão e controlo		
Outro tipo de exercício da autoridade pública		
Serviços públicos em geral (implementação das políticas públicas em geral)		
Negócios e serviços industriais		

Para cada item apresentado nas questões 6.2 e 6.3, por favor coloque um X no número adequado numa escala de 1 a 5, em que: 1- muita extensão; 2- bastante extensão; 3- alguma extensão; 4- pouca extensão; 5- nenhuma extensão.

Q.6.2 Com que extensão as seguintes afirmações caracterizam o relacionamento entre a Câmara Municipal e o ministério da tutela?

¹ Organização da Unidade Africana (OUA).

Anexos

	1	2	3	4	5
A Câmara Municipal tem tarefas predominantemente de implementação					
A Câmara Municipal tem tarefas relacionadas com o desenvolvimento de políticas públicas					
A Câmara Municipal pode desenvolver propostas de desenvolvimento de políticas públicas dentro da sua área de responsabilidade					
A Câmara Municipal pode negociar com actores externos (por ex. grupos de interesse, OUA) de forma independente					
O conhecimento e <i>expertise</i> da Câmara Municipal é aproveitada pelo ministério da tutela.					

Q.6.3 Com que extensão o relacionamento entre a Câmara Municipal e o ministério da tutela, relativamente aos aspectos abaixo indicados, tem mudado nos últimos 5 anos?

	1	2	3	4	5
A Câmara Municipal tem tarefas predominantemente de implementação.					
A Câmara Municipal tem tarefas relacionadas com o desenvolvimento de políticas públicas.					
A Câmara Municipal pode apresentar propostas de desenvolvimento de políticas públicas dentro da sua área de responsabilidade.					
A Câmara Municipal pode negociar com actores externos (por ex. grupos de interesse, OUA, EUA, EU ² , etc.) de forma independente.					
O conhecimento da Câmara Municipal é aproveitado pelo ministério da tutela.					

Q.7 Forma de criação e ligação à Câmara Municipal precedente

Q.7.1 De que forma foi criada a Câmara Municipal?

	DL, 2/1998, de 18 de Fevereiro		DL, 10/97, de 31 de Maio
	Fusão		Sucessão
	Separação/divisão		Recentemente estabelecida
	Outra forma (por favor especifique)		

Q.7.2 Em caso de DL, 2/1998, de 18 de Fevereiro, DL, 3/1994, de 13 de Setembro, fusão, separação ou sucessão, pode indicar o nome das organizações (entidades) antecessoras da Câmara Municipal?

Q.7.3 Em que data foi criada a Câmara Municipal? _____

Q.7.4 Quantas reestruturações já ocorreram desde a sua criação? _____

² União Europeia (UE),

Q.8 Das unidades abaixo indicadas, quais constituem clientes/utentes/grupos alvo das actividades, serviços e/ou bens produzidos pela Câmara Municipal (é possível escolher mais do que uma resposta)?

<input type="checkbox"/>	Organizações de serviço público	<input type="checkbox"/>	Empresas/fundações públicas
<input type="checkbox"/>	Unidades ao nível administrativo local	<input type="checkbox"/>	Empresas/fundações privadas
<input type="checkbox"/>	Organizações/unidades internacionais	<input type="checkbox"/>	Cidadão/ utente
<input type="checkbox"/>	Unidades ao nível administrativo regional/distrital	<input type="checkbox"/>	Organizações/sindicatos/associações voluntárias

Q.9 Concorrência

Q.9.1 Tendo em conta a principal tarefa/função levada a cabo pela Câmara Municipal, existem, na sua área de atuação, outros agentes/organizações que prestam bens e/ou serviços similares? (Coloque um X na resposta correta)

<input type="checkbox"/>	Não	<input type="checkbox"/>	Sim, mas poucas	<input type="checkbox"/>	Sim, bastantes
--------------------------	-----	--------------------------	-----------------	--------------------------	----------------

Q.9.2 Em caso afirmativo, a Câmara Municipal está em concorrência com elas?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.10 Parcerias

Q.10.1 A Câmara Municipal está envolvida em parcerias de cooperação com outras organizações públicas ou privadas no que respeita ao planeamento ou implementação de tarefas organizacionais? (Não considere o departamento administrativo superior ou ministério da tutela).

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.10.2 Se respondeu "Sim" na Q.10.1, quais são os participantes mais relevantes da parceria mais importante (é possível escolher mais do que uma resposta)? Não considere o departamento administrativo superior ou ministério da tutela.

<input type="checkbox"/>	Organizações de serviço público	<input type="checkbox"/>	Unidades ao nível administrativo local
<input type="checkbox"/>	Empresas/fundações públicas	<input type="checkbox"/>	Empresas/fundações privadas
<input type="checkbox"/>	Unidades ao nível administrativo regional/distrital	<input type="checkbox"/>	Organizações/sindicatos/associações voluntárias

Q.10.3 Se respondeu "Sim" na Q.10.1, numa escala de 1 a 5, como é que caracteriza a relação da Câmara Municipal com o participante mais relevante da parceria.

	1	2	3	4	5
Grau de formalidade: informal (1) – formal (5)					
Grau de responsabilidades comuns: nenhuma responsabilidades em comum (1) – muitas responsabilidades em comum (5)					
Grau de objectivos em comum: nenhum objectivo em comum (1) – todos objectivos em comum (5)					
Grau de estruturas comuns: nenhuma estrutura em comum (1) – estruturas comuns permanentes (p. e. painéis, conselhos, comissões) (5)					

Tipo de cooperação: não obrigatória (1) – completamente obrigatória (5)					
-------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--

Q.11 Qual é a tarefa principal e secundária da Câmara Municipal no processo de formulação de políticas públicas?

	Tarefa principal (uma só resposta)	Tarefa secundária (uma só resposta)
Design/preparação de políticas		
Implementação de políticas		

Q.12 Quem é o responsável pela gestão corrente da Câmara Municipal?

<input type="checkbox"/>	Um gestor de topo	<input type="checkbox"/>	Comissão de diretores
<input type="checkbox"/>	Vários gestores de topo	<input type="checkbox"/>	Comissão de diretores e de gestores
<input type="checkbox"/>	Outro (por favor especifique) _____		

GRUPO 2 – AUTONOMIA DA CÂMARA MUNICIPAL

Q.1 Autonomia de gestão do pessoal, a nível estratégico e operacional

Q.1.1 Ao nível estratégico: a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal, relativamente aos aspectos abaixo indicados, sem a interferência ou aprovação prévia do departamento administrativo superior ou do ministério da tutela?

	Sim, sem necessidade de aprovação prévia	Sim, com aprovação prévia	Não
Nível do salário			
Condições de promoção na carreira			
Forma de avaliação do pessoal			
Forma de nomeação do pessoal			
Critérios gerais de despedimento			
Determinação do número de funcionários (dentro dos limites orçamentais)			

Q.1.2 Ao nível operacional: a Câmara Municipal tem capacidade para tomar decisões de gestão do pessoal, relativamente aos aspectos abaixo indicados, sem a interferência do departamento administrativo superior ou do ministério da tutela?

	Sim, sem necessidade de aprovação prévia	Sim, com aprovação prévia	Não
Nível do salário			
Condições de promoção			
Forma de avaliação do pessoal			
Forma de nomeação do pessoal			
Critérios gerais de despedimento			

Q.2 Relativamente à autonomia financeira, a Câmara Municipal tem capacidade para:

	Sim, sem necessidade de aprovação prévia	Sim, com aprovação prévia	Não
Pedir empréstimos para investimentos			
Estabelecer tarifas para os bens e serviços			
Participar no capital de pessoas jurídicas de direito privado			
Fazer alterações ao orçamento do pessoal e gerir os custos			
Fazer alterações entre o orçamento de pessoal e despesas correntes por um lado, e o orçamento de investimentos, por outro lado			
Fazer alterações entre os orçamentos de diferentes anos			

Q.3 Até que ponto as atividades abaixo indicadas são levadas a cabo pela Câmara Municipal ou pelo ministério da tutela? Para cada item apresentado a seguir, coloque um X no número adequado numa escala de 1 a 6, em que: 1- apenas o ministério; 2- predominantemente o ministério; 3- tanto o ministério como a Câmara Municipal; 4- predominantemente a Câmara Municipal; 5- apenas a Câmara Municipal; 6- não aplicável.

Anexos

	1	2	3	4	5	6
Responder a questões parlamentares						
Preparar o ministro/secretário de estado para responder ao parlamento						
Prestar outros serviços para o ministro/secretário de estado (por ex. preparar discursos)						
Formular projetos de lei ou decretos-lei						
Formular regulamentos e linhas orientadoras						
Aprovação de regulamentos e orientações						
Comentar projetos de lei ou decretos-lei provenientes de outros ministérios						
Apoiar iniciativas políticas						
Apoiar a definição de prioridades das políticas						
Apoiar a escolha de grupos-alvo das políticas						
Apoiar a escolha de instrumentos de intervenção das políticas						
Implementar decisões e medidas políticas						
Participar nas negociações ao nível internacional/EU						
Elaborar estratégias para as responsabilidades do ministério						
Avaliar ou pronunciar-se sobre o nível de eficácia das políticas						

Q.4 A participação dos funcionários públicos da Câmara Municipal na definição e desenvolvimento das políticas públicas é:

	Sim, muitas vezes	Sim, algumas vezes	Não
Reconhecida mas não aproveitada			
Reconhecida e aproveitada na fase de <i>aprovação</i> de políticas novas			
Reconhecida e aproveitada na fase de <i>desenvolvimento e regulamentação</i> de políticas novas			

Q.5 Se respondeu “sim” na Q.4, caracterize o estilo de participação no processo político. Os funcionários da Câmara Municipal:

	Sim, muitas vezes	Sim, algumas vezes	Não
São convidados para reuniões de trabalho para gerar ideias sobre políticas			
São convidados para reuniões de trabalho para comentar ideias já existentes			
Não são convidados para reuniões de trabalho, mas reúnem com um responsável político			

Não são convidados para reuniões de trabalho, MAS as suas opiniões são solicitadas por escrito			
Participam de outra forma. Por favor especifique: _____)			

Q.6 Se respondeu “não” na Q.4, gostaria de ter um papel mais importante no desenvolvimento das políticas que a Câmara Municipal implementa?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.7 Dentro dos limites legais, qual é a afirmação que melhor retrata o ator que toma as decisões relativamente aos aspectos de políticas públicas abaixo indicados? (Para cada coluna coloque um X na caixa apropriada)

	Escolha de população alvo	Escolha dos instrumentos de políticas públicas	Escolha das prioridades na implementação das políticas
A Câmara Municipal tem autonomia de decisão; o ministério não está envolvido no processo de tomada de decisão e não estabelece restrições.			
A Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre a maioria dos aspectos; o ministério intervém apenas ligeiramente no processo de tomada de decisão e estabelece restrições reduzidas.			
A Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre a maioria dos aspectos mas apenas depois de consultar o ministério.			
A Câmara Municipal tem autonomia para decidir sobre a maioria dos aspectos mas está sujeita às condições ou restrições explicitamente definidas pelo ministério.			
O ministério decide sobre a maioria das questões, mas depois de consultar a Câmara Municipal.			
O ministério decide sobre a maioria das questões, independentemente da Câmara Municipal.			
Nem o ministério nem a Câmara Municipal decidem sobre esta matéria; a legislação existente não permite discricionariedade sobre esta matéria.			

GRUPO 3 – DIRECÇÃO E CONTROLO DA CÂMARA MUNICIPAL

Q.1 Com que autonomia/liberdade a Câmara Municipal estabelece os objectivos financeiros e não financeiros?
(escolha uma só resposta)

<input type="checkbox"/>	A Câmara Municipal estabelece os objectivos sem interferência do departamento administrativo superior ou do ministério da tutela
<input type="checkbox"/>	A Câmara Municipal estabelece os objectivos depois de consultar um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela
<input type="checkbox"/>	A Câmara Municipal estabelece os objectivos em conjunto com um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela através de um processo negocial
<input type="checkbox"/>	Um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela estabelece os objectivos depois de consultar a Câmara Municipal.
<input type="checkbox"/>	Um departamento administrativo superior ou o ministério da tutela estabelece os objectivos sem consultar a Câmara Municipal.

Q.2 Relativamente aos objectivos estratégicos da Câmara Municipal (para além dos objectivos puramente financeiros), onde é que estes aparecem especificados? Existem metas mensuráveis para estes objectivos?

	Sim, com metas mensuráveis	Sim, mas sem metas mensuráveis	Não
Forma de contrato ou acordo com o ministério da tutela			
Estatuto ou lei			
Documento de afectação de verbas orçamentais			
Documento que enfatiza os objectivos individuais do responsável máximo pela Câmara Municipal (por ex. a Carta de Missão).			
Documentos para efeitos internos			
Outro especifique			

Q.3 Tipo de Indicadores de Desempenho

Q.3.1 De forma a tornar os objectivos mensuráveis são usados indicadores de desempenho. O que é medido com estes indicadores (ou que tipo de medidas de desempenho são usadas)?

	Sim	Não
Efeitos na sociedade (<i>outcomes</i>)		
Qualidade do serviço prestado		
Quantidade de resultados (<i>outputs</i>)		
Recursos usados (<i>inputs</i>)		
Efeitos, qualidade ou <i>outputs</i> em relação aos recursos usados (eficiência e eficácia)		

Q.3.2 Com que extensão são usados indicadores de desempenho na relação entre a Câmara Municipal e o ministério da tutela (em oposição à sua utilização para fins internos)?

<input type="checkbox"/>	1- Muita extensão	<input type="checkbox"/>	2 – Bastante extensão	<input type="checkbox"/>	3- Alguma extensão	<input type="checkbox"/>	4- Extensão Reduzida	<input type="checkbox"/>	5- Nenhuma extensão
--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------------	---------------------------	--------------------------	-----------------------------	--------------------------	----------------------------

Q.3.3 Se os indicadores são usados (no mínimo com alguma extensão) na relação entre a Câmara Municipal e o ministério, como é que estes são usados?

<input type="checkbox"/>	Para sinalizar a direcção ou o rumo a tomar	<input type="checkbox"/>	Para a futura afectação de recursos
<input type="checkbox"/>	Para verificar a responsabilização/prestação de contas e o alcance dos objectivos organizacionais	<input type="checkbox"/>	Outro (especifique _____).

Q.4 Com que frequência a Câmara Municipal relata/divulga informação sobre os resultados e os objectivos financeiros e não financeiros alcançados para uma unidade superior política ou administrativa? (Escolha uma só resposta)

<input type="checkbox"/>	Relatórios mensais ou mais frequentemente	<input type="checkbox"/>	Relatórios semestrais
<input type="checkbox"/>	Relatórios em todos os 2 a 4 meses	<input type="checkbox"/>	Relatórios anuais
<input type="checkbox"/>	Relatórios com periodicidade superior a um ano	<input type="checkbox"/>	Não relata/não aplicável

Q.5 Por quem são medidos e avaliados os resultados ou o alcance dos objectivos financeiros e não financeiros? Por favor, responda separadamente para a medição e a avaliação (é possível escolher mais do que uma resposta).

	Medidos	Avaliados
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A própria Câmara Municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Departamento superior ou ministério da tutela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entidades terceiras, por ordem da Câmara Municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entidades terceiras, por ordem do Ministério da tutela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ninguém	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q.6 Sanções e Recompensas

Q.6.1 Existem recompensas no caso de bons resultados ou no alcance dos objectivos/missão?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.6.2 Se respondeu "Sim", estas recompensas traduzem-se em: (é possível escolher mais do que uma resposta)

<input type="checkbox"/>	Aumento salarial ou bónus para os gestores ou outro pessoal
<input type="checkbox"/>	Aumento da afectação de recursos (meios financeiros para a Câmara Municipal)
<input type="checkbox"/>	Maior autonomia para a Câmara Municipal em relação às unidades político-administrativas superiores
<input type="checkbox"/>	Outras (por favor especifique) _____

Q.6.3 Existem sanções no caso de maus resultados ou pelo facto de não se alcançarem os objectivos/missão?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.6.4 Se respondeu "Sim", estas sanções traduzem-se em: (é possível escolher mais do que uma resposta)

<input type="checkbox"/>	Diminuição salarial ou redução de bónus para os gestores ou outro pessoal
<input type="checkbox"/>	Diminuição na afectação de recursos (meios financeiros para a Câmara Municipal)
<input type="checkbox"/>	Menor autonomia para a Câmara Municipal em relação às unidades político-administrativas
<input type="checkbox"/>	Reestruturação ou eliminação da Câmara Municipal
<input type="checkbox"/>	Outras (por favor especifique) _____

Q.7 Auditoria regular, interna e externa, atores e ênfase

Q.7.1 A Câmara Municipal está sujeita a auditorias ou inspeções? Quem faz essas auditorias ou inspeções? (É possível escolher mais do que uma resposta)

<input type="checkbox"/>	Não, a Câmara Municipal não está sujeita a nenhuma auditoria regular
<input type="checkbox"/>	Sim, pela própria Câmara Municipal (auditoria interna)
<input type="checkbox"/>	Sim, por uma entidade contratada pela Câmara Municipal
<input type="checkbox"/>	Sim, por uma unidade do governo (e.g. unidade de auditoria interna)
<input type="checkbox"/>	Sim, por um tribunal de auditoria (e.g. Tribunal de Contas, Tribunal de Contas Europeu)
<input type="checkbox"/>	Sim, por outras entidades, a pedido das autoridades de superintendência (por favor especifique _____)

Q.7.2 Qual o conteúdo sujeito a inspeção, normalmente, por essas auditorias (é possível escolher mais do que uma resposta)?

	Funções administ.	Assuntos relativos aos RH's	Assuntos financeiros	Desempenho e resultados organizacionais	Cumprimento da legalidade	Sistemas de controlo interno	Outros	Não aplicável
Própria Câmara Municipal								
Entidade contratada pela Câmara Municipal								
Unidade do governo executivo (e.g. unidade de auditoria interna)								
Tribunal de auditoria								
Outras entidades a pedido do governo (por favor especifique _____).								

Q.8 Existe na Câmara Municipal algum conselho de administração/gestão?

<input type="checkbox"/>	Sim; desempenha apenas uma função consultiva (apoia a gestão entre a Câmara Municipal e o ministério)
<input type="checkbox"/>	Sim; tem competências para tomar decisões vinculativas e responsabilidades para controlar a direcção e o desempenho da Câmara Municipal
<input type="checkbox"/>	Não

Q.9 Em caso afirmativo, quem nomeia os membros dos órgãos do conselho?

	O governo ou o ministro da tutela
	O governo ou o ministro da tutela, depois de consultada a Câmara Municipal (a gestão ou os trabalhadores)
	Pelo conselho geral da Câmara Municipal (no caso de empresas)
	O governo ou o ministro da tutela, depois de consultados os grupos de interesse e/ou <i>stakeholders</i> da Câmara Municipal.
	O parlamento depois da nomeação do ministério ou do governo
	Outra entidade (por favor especifique _____)

Q.10 Se existe um conselho de administração, quantos membros pertencem aos grupos abaixo indicados, e quantos destes têm direito de voto?

	Número de representantes	Número de representantes com direito a voto
Representantes do governo central		
Representantes de outro nível de governo		
Representantes de organizações de funcionários (sindicatos)		
Representantes de entidades patronais		
Representantes de interessados (por ex. grupos de interesse, grupos de clientes)		
Representantes de funcionários da Câmara Municipal		
Peritos independentes		
Representantes da gestão de topo		
Representantes de acionistas privados (no caso de empresa)		
Outros (por favor, especifique _____)		

Q.11 Quem elege o Presidente da Câmara Municipal?

	Municipes
	O conselho da Câmara Municipal
	O governo ou o ministro da tutela
	O governo ou o ministro da tutela, depois de consultado o conselho de administração ou Câmara Municipal (a

Anexos

	gestão ou os trabalhadores)
	O conselho geral da Câmara Municipal (no caso de empresas)
	O parlamento, depois da nomeação do ministério ou do governo
	Por outra entidade (por favor especifique _____)

Q.12 Qual o tipo de contrato do Presidente da Câmara Municipal?

<input type="checkbox"/>	Permanente/regular	<input type="checkbox"/>	Termo determinado
--------------------------	--------------------	--------------------------	-------------------

Q.13 Quem avalia formal e regularmente o Presidente da Câmara Municipal na concretização dos objectivos? (É possível escolher mais do que uma resposta)

<input type="checkbox"/>	Pelo governo / ministro da tutela	<input type="checkbox"/>	Pelo conselho de administração
<input type="checkbox"/>	Pelo Parlamento/(suas comissões)	<input type="checkbox"/>	Não aplicável
<input type="checkbox"/>	Outro (por favor especifique _____)		

Q.14 Até que ponto o Presidente da Câmara Municipal tem de responder perante a autoridade de superintendência, baseado nos aspectos abaixo indicados? Para cada item apresentado, coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 5, em que: 1- não tem de responder; 2- tem de responder um pouco; 3- tem de responder razoavelmente; 4- tem de responder bastante; 5- tem de responder muito.

	1	2	3	4	5
Resultados e concretização dos objectivos					
Funcionamento geral da Câmara Municipal					
Administração das finanças, orçamento e contabilidade					
Legalidade ou cumprimento das regras e demais regulamentação					
Outro (por favor especifique _____)					

Q.15 Com que frequência (aproximadamente) a Presidente da Câmara Municipal (a gestão de topo e as bases da Câmara Municipal) estabelece contactos formais (reuniões formais com procedimentos escritos ou agenda formal) com o responsável político ou superior administrativo?

	Gestão de topo da Câmara Municipal	Níveis inferiores da Câmara Municipal
Pelo menos uma vez por semana		
Pelo menos uma vez por mês		
Trimestralmente		
Duas vezes no ano		
Uma vez no ano		
Menos que uma vez no ano		
Nunca		

Não aplicável		
---------------	--	--

Q.16 Contactos informais

Q.16.1 Com que frequência (aproximadamente) O Presidente da Câmara Municipal estabelece contactos informais (reuniões informais, telefonemas, e-mails ...) com o responsável político ou superiores administrativos do Estado?

	Pelo menos uma vez por semana		Uma vez no ano
	Pelo menos uma vez por mês		Menos que uma vez no ano
	Trimestralmente		Nunca
	Duas vezes no ano		Não aplicável

Q.16.2 Como descreveria o nível de confiança entre a Câmara Municipal e o ministério da tutela e o departamento administrativo superior? Coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 5, em que: 1- muito alto; 2- bastante alto; 3- neutral; 4- bastante baixo; 5- nenhum.

	1	2	3	4	5
Ministério da tutela					
Departamento administrativo superior (e.g. Direcção-Geral Municipal)					

Q.17 Até que ponto as organizações abaixo indicadas influenciam de alguma forma as decisões tomadas pela Câmara Municipal no que respeita à orientação e à estratégia? Coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 5, em que: 1- influencia muito; 2- influencia bastante; 3- influencia pouco; 4- influencia muito pouco; 5- não influencia.

	1	2	3	4	5
Parlamento					
Governo					
Ministro da tutela					
Departamento adm. Superior (e.g. Direcção-Geral)					
Ministro das finanças e adm. Pública					
Membros de outros governos nacionais					
Auditores					
Grupos de clientes					
Grupos de interesses					

Anexos

Media					
Público					
Consultores privados					
Corporações					
Outros (por favor especifique _____)					

Q. 18 Sentiria mais confiança no ministério de tutela se houvesse mais contactos formais e/ou informais?

	Sim	Não
Contactos formais		
Contactos informais		

Q.19 Que tipo de critérios ou valores de controlo e direcção são usados pelo ministério da tutela? (Por favor introduza uma ordenação nos critérios usados)

	Mais importante	2º mais importante	3º mais importante
Legalidade e cumprimento das regras			
Igualdade de acesso aos serviços e produtos			
Economia			
Eficiência			
Eficácia (alcance dos objectivos)			
Outro (especifique _____)			

Q. 20 Controlo *ex ante*

Q.20.1 O ministério da tutela da Câmara Municipal tem:

	Sim	Não
O direito de vetar as decisões da Câmara Municipal?		
Poder para influenciar a tomada de decisão da Câmara Municipal através dos seus representantes <i>com direito de veto?</i>		
Poder para influenciar a tomada de decisão da Câmara Municipal através dos seus representantes <i>sem</i> direito de veto?		

Q.20.2 Se o ministério da tutela da Câmara Municipal tem o direito de veto, considera que este enfatiza:

	Os detalhes		Apenas as linhas gerais
	Não é relevante nas decisões da Câmara Municipal		

Q.21 Em que aspectos são os membros do conselho de administração responsáveis perante a autoridade de tutela? (É possível escolher mais do que uma resposta)

	Resultados e alcance dos objectivos
	Funcionamento geral da Câmara Municipal
	Administração das finanças, orçamento e contabilidade
	Legalidade ou cumprimento das regras e demais regulamentação
	Outro (por favor especifique _____)
	Não têm responsabilidades

Q.22 Influência do ministério da tutela

Q.22.1 Até que ponto o ministério da tutela influencia os responsáveis pela tomada de decisão da Câmara Municipal? Coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 4, em que: 1- influencia muito; 2- influencia bastante; 3- influencia pouco ou nada; 4- não aplicável.

1	2	3	4

Q.22.2 Se o ministério da tutela influencia os responsáveis da Câmara Municipal, tal influência é concentrada em:

	Sim	Não
Questões operacionais		
Questões estratégicas		

Q.23 Se a Câmara Municipal tem um orçamento, considera-o predominantemente:

	Baseado nos recursos (<i>inputs</i>)		Baseado nos resultados (<i>outputs</i>)
	Baseado nas actividades		Baseado nos efeitos (<i>outcomes</i>)

Q.24 Qual é a base do sistema contabilístico da Câmara Municipal

	Base de caixa
	Base de caixa modificado
	Base do acréscimo modificado
	Base do acréscimo total

NOTA 3: Por **base de caixa** entende-se um sistema contabilístico que tem como único objectivo medir o fluxo de tesouraria, ou seja, reconhece as operações apenas quando decorrem os pagamentos e os recebimentos. Por **base de caixa modificado** entende-se um sistema contabilístico que, para além da situação de tesouraria, regista também os direitos a receber e os compromissos a pagar (situação financeira). Contrariamente, por **base do acréscimo total** entende-se um sistema contabilístico que regista as operações no momento em que se produzem/ocorrem, independentemente do seu pagamento ou recebimento. Se a entidade tem por base o sistema do acréscimo mas regista algumas despesas numa óptica de caixa, como as relacionadas com as matérias-primas e outros produtos, os juros das dívidas a longo prazo, prejuízos, entre outras, então deve considerar um sistema contabilístico na **base do acréscimo modificado**

Q.25 Até que ponto os factores abaixo indicados são enfatizados nas reuniões entre o ministério da tutela e a Câmara Municipal?

	Muito	Um pouco	Muito pouco/nada
Assuntos económicos e administrativos			
Assuntos profissionais			
Alcance dos resultados/retrato dos resultados			

Q.26 Até que ponto o ministério da tutela envia sinais informais de orientação e controlo em contactos estabelecidos com a Câmara Municipal? Coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 4, em que: 1- comunica muito; 2- comunica bastante; 3- comunica pouco ou nada; 4- não aplicável.

1	2	3	4

Q.27 Até que ponto os sinais informais de orientação e controlo do ministério da tutela são enfatizados na Câmara Municipal? Coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 4, em que: 1- muito; 2- bastante; 3- pouco ou nada; 4- não aplicável.

1	2	3	4

Q.28 Quantos indicadores de desempenho existem, aproximadamente, nos documentos de direcção e controlo?

	Nenhum
	< 10
	10 – 19
	20 – 49
	>50

Q.29 Como é que os indicadores de desempenho têm mudado nos últimos 5 anos em termos de quantidade e natureza? (Por favor, responda separadamente para a quantidade e para a natureza)

Quantidade		Natureza	
<input type="checkbox"/>	Mais indicadores	<input type="checkbox"/>	Mais qualitativos
<input type="checkbox"/>	Menos indicadores	<input type="checkbox"/>	Menos qualitativos
<input type="checkbox"/>	Manteve-se	<input type="checkbox"/>	Manteve-se

Q.30 Até que ponto os indicadores existentes medem corretamente a atividade Câmara Municipal?

<input type="checkbox"/>	Medem muito corretamente
<input type="checkbox"/>	Medem pouco corretamente
<input type="checkbox"/>	Medem muito pouco ou nada corretamente

Q.31 Tendo em conta os últimos 5 anos, até que ponto existe estabilidade nos indicadores de desempenho?

<input type="checkbox"/>	Muita estabilidade	<input type="checkbox"/>	Alguma estabilidade	<input type="checkbox"/>	Nenhuma estabilidade
--------------------------	--------------------	--------------------------	---------------------	--------------------------	----------------------

Q.32 Como caracteriza o sistema de controlo interno da Câmara Municipal?

<input type="checkbox"/>	Bem definido e funcional
<input type="checkbox"/>	Adequado/suficiente
<input type="checkbox"/>	Inadequado/insuficiente

Q.33 Durante os últimos 5 anos, até que ponto a Câmara Municipal esteve sujeita a controlo por parte do Parlamento? (Através de alterações nas propostas orçamentais do Governo, inquérito público, investigação, etc.)

<input type="checkbox"/>	>10 vezes	<input type="checkbox"/>	<5 vezes
<input type="checkbox"/>	5-10 vezes	<input type="checkbox"/>	Nunca

Q.34 Existem comissões de auditoria na Câmara Municipal?

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----	--------------------------	-----

Q.35 Se respondeu "Sim", quantos membros dessa comissão têm formação em:

<input type="checkbox"/>	Auditoria e Contabilidade
<input type="checkbox"/>	Gestão pública
<input type="checkbox"/>	Gestão
<input type="checkbox"/>	Outra

GRUPO 4: CULTURA ORGANIZACIONAL

Q.1 Relativamente aos aspectos abaixo indicados, por favor avalie a Câmara Municipal da forma mais imparcial possível tendo em conta como ela é neste momento. Para cada item apresentado, coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 7, em que: 1- muito característico; 2- característico; 3- um pouco característico; 4- neutral; 5- um pouco incaracterístico; 6- pouco característico; 7- muito pouco característico.

	1	2	3	4	5	6	7
Apoio aos funcionários							
Compensação baseada no desempenho							
Confiança interpessoal							
Confiança no ministério da tutela							
Cooperação							
Criatividade							
Cumprimento de promessas							
Ênfase na qualidade dos serviços prestados							
Espírito de equipa							
Honestidade							
Importância atribuída à formação							
Inovação							
Integridade							
Orientação para o rigor e precisão no trabalho desenvolvido e serviços prestados							
Orientação para os objectivos							
Orientação para resultados							
Possibilidades de progressão/promoção na carreira							
Propensão para experimentar							
Propensão para o risco							
Respeito pelos direitos individuais							
Valorização de clientes							

GRUPO 5 – DESEMPENHO DA CÂMARA MUNICIPAL

Q.1 Até que ponto as técnicas de desempenho abaixo indicadas são usadas na Câmara Municipal de forma a melhorar o desempenho? Para cada item coloque um X no número adequado numa escala de 1 a 5, em que: 1- sim, acontece muito frequentemente; 2- sim, acontece frequentemente; 3- sim, acontece algumas vezes; 4- acontece poucas vezes ; 5- não acontece.

	1	2	3	4	5
Desenvolvimento de produtos e serviços inovadores					
Prestação de serviços com pagamento					
Reestruturação dos processos internos direccionados para o mercado, para o produto ou para grupos alvo					
Normas de qualidade de produção/prestação de serviços					
Questionários aos clientes					
Planeamento a longo prazo na forma de planos plurianuais ou plano de negócios					
Direção interna das subunidades organizacionais e dos níveis inferiores da gestão para os objectivos e resultados					
Alocação interna de recursos a unidades organizacionais baseada nos resultados					
Desenvolvimento do relato interno e avaliação do sistema de forma a permitir ao conselho de administração avaliar os resultados alcançados em relação aos objectivos definidos					
Alargamento de autonomia de gestão interna dos níveis inferiores da gestão (em termos de gestão financeira e gestão dos recursos humanos)					
Desenvolvimento de uma gestão dos recursos humanos orientada para resultados (por ex. remuneração baseada nos resultados, estabelecimento de objectivos para atingir)					
Desenvolvimento de sistemas de apuramento de custos					
Mudança do papel do conselho de administração (de um controlo mais operacional para um controlo estratégico)					
Sistemas de gestão da qualidade (e.g. BSC, EFQM, ISO, CAF, EFQM)					
Unidades internas que monitorizam a qualidade					
Relato público sobre o desempenho organizacional em relatórios anuais, relatórios orçamentais ...					

Q.2 Numa escala de 1 a 10, quantos pontos atribui à Câmara Municipal em relação aos resultados globais alcançados? (1 representa o nível mais baixo e 10 o nível mais elevado) _____ pontos.

Q.3 Como é que avalia os resultados da Câmara Municipal de acordo com os critérios abaixo indicados? Para cada item apresentado a seguir, coloque um X no número mais adequado numa escala de 1 a 10, em que 1 representa o nível mais elevado e 10 o nível mais baixo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eficiência										
Eficácia										
Qualidade										
Motivação										
Satisfação do pessoal										

Anexos

Qualidade de gestão										
Coesão interna										
Estabilidade da organ Câmara Municipal ização no ambiente em que opera										
Flexibilidade da Câmara Municipal										
Responsabilidade social										
Responsabilidade perante a sociedade										

Q.4 As técnicas ou instrumentos de desempenho abaixo indicados são usados na Câmara Municipal?

	Sim	Não
Relato público do desempenho organizacional em relatórios anuais, documentos orçamentais, planos operacionais, planos estratégicos		
Gestão por objectivos (MBO)		
Aplicação de questionário aos clientes		
Gestão baseada no conhecimento		
Gestão baseada nas equipas		
Gestão baseada nos serviços		
Monitorização interna de gestão da qualidade		
Avaliação dos objectivos e dos resultados através de <i>benchmarking</i>		
<i>Balanced Scorecard</i>		
Gestão de contratos		
Sistemas de Gestão da Qualidade		
Gestão da Qualidade Total (TQM)		
Normas de Qualidade (ISO)		
Gestão baseada no valor		
Gestão baseada nas atividades		
Sistema de custos baseado nas atividades (ABC)		
Gestão do valor dos processos		
Valor económico acrescentado (EVA)		

ANEXO 2: Distribuição do número de participantes no inquérito por questionário

Tipo de instrumento	Fonte de recolha de dados	Nº da amostra	Nome da instituição
IPE	Presidente da Câmara Municipal	7	Câmara Municipal da Cidade de Inhambane
			Câmara Municipal da Cidade de Chibuto
	Ministério da Administração Estatal	2	Ministério da Administração Estatal
	<i>Direção Nacional da Administração Local</i>	2	Ministério da Administração Estatal
	Chefe do gabinete	5	Câmara Municipal da Cidade da Cidade da Manhiça
			Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
			Câmara Municipal da Vila de Vilankulos
			Câmara Municipal de Tete
	Câmara Municipal da Cidade da Beira		
	Chefe de Recursos Humanos (RH)	1	Câmara Municipal da Maxixe
	Chefe da Contabilidade	3	Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
			Câmara Municipal da Cidade da Beira
			Tribunal Administrativo de Moçambique
	Departamento de educação e cultura municipal	2	Câmara Municipal da Cidade de Inhambane
			Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
	Funcionários públicos municipais	5	Câmara Municipal da Cidade da Cidade da Manhiça
			Câmara Municipal da Cidade de Chibuto.
			Câmara Municipal da Cidade da Beira
			Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
	Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	5	Câmara Municipal da Cidade de Lichinga
Câmara Municipal de Tete			
Câmara Municipal da Cidade de Inhambane			
Sector administrativo municipal	3	Câmara Municipal Vila de Moatize	
		Câmara Municipal da Cidade de Nampula	
Comunidade Local	9	Câmara Municipal da Cidade de Lichinga	
		Câmara Municipal da Cidade de Chibuto	
		Câmara Municipal da Cidade de Nampula	
		Câmara Municipal da Cidade da Beira	
		Câmara Municipal da Cidade da Cidade da Manhiça	
		Câmara Municipal da Cidade de Chibuto	
Câmara Municipal de Tete			
Total		44	

ANEXO 3: Caracterização do inquérito por entrevista

N.º de ordem	Grupos	Fonte de recolha de dados	Dimensões	Objectivos	Questões
1 · 7 ·	II	Presidente do Conselho Municipal	Programa eleitoral	Localização da instituição e perfil do respondente, Percepção da reimplantação Jurídica da organização, percepção do resultado do programa eleitoral. Em suma, analisar e avaliar a dimensão.	<p>1. Sr. Presidente, das várias promessas apresentados no seu programa eleitoral, o que é que conseguiu realizar?</p> <p>2. Actualmente, os doadores internacionais tem financiado por exemplo, a reabilitação do Sistema de Saneamento do meio. Sr. Presidente que benefício isso trouxe para o Conselho para a saúde pública?</p> <p>3. Hoje em dia, as estradas municipais continuam quase todas com buracos, situação que não se ajusta com a imagem dada pelos doadores internacionais em termos da gestão municipal nesta área. Como é que explica isso?</p> <p>4. Gostariamos de perceber uma coisa no projecto de algumas obras públicas em curso neste município. Quem mobilizou fundos para o projeto foi o município ou foi o governo central?</p> <p>5. Tendo como base o Pacote Autárquico gostávamos igualmente, de perceber outra coisa que tem a ver com o processo de descentralização de sectores de serviços públicos: os centros de saúde, educação e transportes já passaram para a gestão municipal? O Sr. Presidente considera que a transferência de competências do Estado para autarquias representa despesas para municípios?</p> <p>6. Sr. Presidente, acha que podemos falar da autonomia financeira no seu município? Em que medida estão os níveis de colecta de receitas municipais?</p> <p>7. Se, o Sr. Presidente fizesse auto-avaliação o que escolheria do seu marco realizado neste município?</p>
1 · 2 ·	II	Ministério da Administração Estatal	Reforma da Administração Pública	Analisar e avaliar o Programa da Reforma da Administração Pública em Moçambique e reimplantação das autarquias locais	<p>1. Excelência, Sr. Vice-Ministro do MAE, a literatura é referido que, as reformas da administração pública foram impulsionadas mais pela pressão exercida pelos países doadores (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, entre outras entidades), do que pelas lideranças políticas nacionais. O que tem a dizer sobre isso? Acha que o modelo dessas reformas, são produto externo? Elas ajustam-se à realidade nacional? Em que medida?</p> <p>2. O Programa de Reforma dos Órgãos Locais (Prol) foi o projecto que deu parto ao processo de descentralização (política, administrativa e fiscal) no país?</p>
1 · 2 ·	III	Direcção Nacional da Administração Local	Modelo da Administração Pública	Analisar e avaliar os modelos da Administração Pública em Moçambique: administração local do Estado (desconcentrada); administração local autárquica; e administração comunitária bem como o Plano Quinquenal do Município (visão, metas e objectivos).	<p>1. Sr. Directora Nacional, como avalia a convivência política entre autoridades representantes do Estado e os representantes dos governos municipais eleitos através do sufrágio universal bem como as chamadas Autoridades Tradicionais (ou Régulos) e outras que se entrecruzam no mesmo espaço do poder.</p> <p>2. Considera que o Plano Quinquenal municipal tem pés para andar conforme foi desenhado nos municípios: (a) No âmbito da governação Autárquica participativa; (b) No âmbito do combate à corrupção; (c) No âmbito da Tranquilidade, segurança e combate à criminalidade; (d) No âmbito das Finanças Autárquicas (gestão financeira, captação de receitas autárquicas, melhoria da gestão da despesa); (e) No âmbito de desenvolvimento da Economia local (Indústria e comércio, agricultura, pecuária, pescas, mercados e feiras).</p>

Continuação

Nº ordem	Grupos	Fonte de recolha de dados	Dimensões	Objectivos	Questões
1 - 5.	IV	Chefe de Gabinete	Leia das autarquias	Analisar e avaliar a autonomia política municipal.	<p>1. Na sequência da reunião concedida por um representante municipal constou-nos que, apesar de várias dificuldades sentidas nos municípios, no caso deste município, o mandato do Presidente tem sido apontado como um mandato de consolidação e concretização de um conjunto de iniciativas que traduzem planos, estratégias, caso do Plano Quinquenal do município (2009-2013). Que desenvolvimentos visa conhecer esse plano ao longo dos próximos anos, e sabendo que nos falta um a dois anos do fim?</p> <p>2. A que tipo de constrangimento se reporta?</p> <p>3. Maior parte das estradas municipais têm sido reabilitadas, mas passado um ano ou dois tudo volta na mesma ou pior. A que se deve esse ciclo de processo de reabilitação de estradas nacionais?. A culpa será da chuva?</p> <p>4. Quem toma decisões nos planos estruturais do Conselho municipal?</p> <p>5. Gostaria de saber sobre as actividades de cada ano civil municipal. A quem são reportados essas actividades e em que período de tempo. Os municípios tem acesso a esses documentos?</p>
1 - 2.	V	Chefe de Recursos Humanos (RH)	Direcção e Controlo dos RH	Analisar e avaliar a direcção e controlo do Conselho Municipal, bem como autonomia financeira municipal	<p>1. As notícias nacionais (TV, Jornais, etc.) dão conta de que existe constrangimentos de cariz burocrático, que atualmente estão relacionados com a concentração de funcionários públicos. Nesta ordem de ideia, como é feita a gestão do pelouro dos RH.</p> <p>2. Gostaríamos de perceber as seguintes expressões populares: "Falar como homem", "o cabrito come onde está amarrado", "paga um refresco". O que é que estas expressões populares querem significar? Sabe porque o povo inventou essas máximas ao acaso?</p>
1 - 3.	VII	Chefe da Contabilidade	Autonomia Financeira	Verificar e analisar as finanças locais, no âmbito da autonomia financeira municipal	<p>1. Na sequência da revisão de alguns estudos mostram existência de fragilidade de arrecadação de receitas próprias e financeiras em geral no seu município. Não obstante, como é que este município sobrevivi desde a sua reimplantação, tendo em conta a situação económica-financeira frágil dos municípios nacionais?</p> <p>2. Na sequência da questão anterior, assumem particular relevância as questões que tem a ver com o património municipal. Como é gerido, neste contexto?</p> <p>3. Gostaríamos de saber, qual é a base do sistema contabilístico do Conselho municipal?</p>
1 - 2.	VIII	Departamento de educação e cultura municipal	Leia das autarquias	Analisar e verificar a utilização correcta do Pacote Autárquico em relação a matérias de transferências de poderes para autarquias	<p>1. Na entrevista tida com um dos técnicos municipais no que concerne à descentralização dos sectores de Educação, Saúde e Transporte público constou-nos que, o Ministério da Administração Estatal (MAE) ainda não delegou poderes dessas áreas aos municípios nacionais. Neste contexto, o Conselho Municipal já recebeu algumas escolas?</p> <p>2. No domínio do Desporto, este município tem vindo a afirmar-se pela organização de vários eventos desportivos que tem efectivamente funcionado. Como é que estas estratégias existem neste sector?</p>

Continuação

Nº ordem	Grupos	Fonte de recolha de dados	Dimensões	Objectivos	Questões
1 - 5.	IX	Funcionários públicos municipais	Cultura organizacional	Analisar a Cultura e desempenho organizacional.	<p>1. Na qualidade de funcionário público municipal, e pensando na sua situação que é directamente responsável no pelouro municipal, a prestação dos serviços municipais satisfazem os interesses da comunidade? Dê exemplos dessa satisfação em quem é que os utentes/clientes municipais estão satisfeitos?</p> <p>2. O Sr. Lembra-se de ter sido realizado alguma auditoria neste município? Se sim, qual foi essa entidade que realizou auditoria?</p> <p>3. Na condição de funcionário nesta organização, o Sr. sabe se alguma vez os funcionários deste município participaram na tomada de decisão municipal na implementação de políticas públicas?</p> <p>4. O Sr. acha que, esses programas foram traçados pelo Assembleia Municipal ou pelo governo?</p> <p>5. O Sr. sente-se realizado por ser colaborador do município? Se sim ou não, Porquê?</p>
1 - 5.	X	Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	Enquadramento das Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	Verificar e analisar o enquadramento das Autoridades Tradicionais (ou Régulos)	<p>1. O que significa ser Autoridades Tradicionais (ou Régulos)/ou Chefe do Posto hoje em dia?</p> <p>2. Actualmente, fala-se em construção de sedes dos bairros. Esses postos é para Secretários de bairros? Sabe se, já existe projecto de construção dos postos para Autoridades Tradicionais (ou Régulos)?</p> <p>3. As notícias apontam que, as Autoridades Tradicionais (ou Régulos) são responsáveis sobre a terra em Moçambique. O Sr. Sabe que tem muita responsabilidade nessa cargo?</p> <p>4. O Sr. sabe também que que existe muitos problemas de venda da terra aos estrangeiros? Como vê isso, enquanto um dos chefe das terras no concelho?</p> <p>5. As notícias dizem que os municípios são acusados em fazer negócios de venda da terra. Pode explicar como é que isso é feito, já que você é um dos chefes da terra no seu local de jurisdição? Eles passam por "cima" das Autoridades Tradicionais (ou Régulos)? Podia explicar melhor isso? Explique melhor isso.</p>
1 - 3.	XI	Sector administrativo municipal	Prestação de serviços municipais	Analisar o funcionamento dos serviços municipais	<p>1. Como é que avalia a satisfação dos utentes/clientes dos serviços de que, o Sr. é responsável neste Concelho na resposta das solicitações realizadas ao Conselho municipal?</p> <p>1. Por favor, pode dizer se existe atraso no pagamento de salários aos funcionários neste município?</p> <p>3. Na sua opinião, os funcionários que recebem o chamado "refresco", já alguma vez alguma vez foram punidos?</p>
1 - 8.	XII	Comunidade Local	Prestação de serviços municipais	Analisar e verificar o papel real municipal	<p>1. Já alguma vez votou nas eleições municipais?</p> <p>2. Está satisfeito com o trabalho do Conselho municipal?</p> <p>3. Por é que não satisfeito, se voltou a votar pela terceira vez neste mandato em curso?</p> <p>4. Medo? Mas medo porquê, se o país vive a democracia a mais de uma década?</p> <p>5. Acha que, o município só serve para os interesses da vida deles (polticos e os seus próximos)? O povo não conta? Podia explicar melhor isso conforme o seu conhecimento local?</p> <p>6. Acha que só constrói mações e carros de luxo para eles e, se esquecem de quem os votou? Mas voltou a votar pela terceira vez porquê?</p> <p>7. O que acha que o Presidente devia fazer para melhorar a vida das populações/comunidades?</p> <p>8. Tudo? Se já vai o terceiro período da administração municipal?</p> <p>9. Se fosse presidente o que farias?</p>

ANEXO 4: Distribuição do número de participantes no guião de observação

Tipo de instrumento	Nº de ordem	Nº da amostra	Nome da instituição	
Guião de observação	1	1	Município da Cidade de Lichinga	
	2	2	Município da Cidade da Beira	
			Município da Cidade de Inhambane	
			Município da Cidade da Maxixe	
	3	3	Município da Cidade da Beira	
			Município da Cidade de Lichinga	
			Município da Cidade de Tete	
	4	4	Município da Cidade de Inhambane	
			Município da Vila de Vilankulos	
			Município da Cidade de Xai-Xai	
	5	5	Município da Cidade de Inhambane	
			Município da Vila de Vilankulos	
			Município da Cidade de Xai-Xai	
	6	6	Município da Cidade da Beira	
			Município da Cidade de Inhambane	
			Município da Cidade de Nampula	
			Município da Cidade de Lichinga	
	7	7	Município da Vila de Moatize	
			Município da Cidade de Chibuto	
	8	8	Todos os municípios com exceção do conselho Municipal da cidade de Angoche e Chokwé	
	9	9	Todos os municípios com exceção do conselho Municipal da cidade de Angoche e Chokwé	
	10	10	Todos os municípios com exceção do conselho Municipal da cidade de Angoche e Chokwé	
	11	11	Município da Cidade de Nampula.	
			Município da Cidade de Inhambane	
	12	12	Município da Cidade de Chibuto	
			Todos os municípios com exceção do conselho Municipal da cidade de Angoche e Chokwé	
	13	13	Município da Vila da Manhiça	
			Município da Cidade de Nampula	
			Município da Cidade de Lichinga	
			Município da Cidade da Maxixe	
			Município da Cidade da Beira	
	13	13	Município da Cidade de Chibuto	
			Município da Cidade de Chibuto	
	Total		13	

ANEXO 5: Caracterização do guião da observação

N.º de ordem	Fonte de recolha de dados	Dimensão	Objectivos	Questões
1	Campo do estudo	Ambiente	Verificar o ambiente local (Centro ambiental local, educação ambiental, sensibilização ambiental, áreas protegidas, machambes, floresta, água, energia, praia, zonas de turismo rural ou não etc.)	1. Como promover a sustentabilidade ambiental possa aumentar a geração de postos de emprego e de rendimentos?
2	Funcionários da biblioteca e arquivos locais	Cultura	Verificar e analisar os serviços Bibliotecários municipal (catálogos, catálogo online, Projecto de /internet, actividades, novidades e destaques, Utentes, etc.)	2. Número de inscrição dos utilizadores, número de empréstimo domiciliário, número de serviço de fotocópias, Número de salas de consulta local e referências (Acesso ao Catálogo, Consulta Local, Espaço de Autoformação, Acesso à INTERNET, Seção Audiovisual - Música e Filmes), Seção Infanto-Juvenil, referência bibliográfica mais solicitada,
3	Arquivo municipal, funcionários do arquivo e outras a nível local	Projectos de acção	Verificar o tipo de estratégias de sustentabilidade no município (Projectos de acção)	3. Que tipo de projectos são desenvolvidos nas seguintes áreas: cidadania e participação, energia, qualidade ambiental e sensibilização ambiental da população?
4	Responsável do desporto e outras a nível local	Cultura e Desporto	Verificar alguns tipos actividades desportivos locais (Programas Desportivos, associativismo, guia do desportista)	4. Que oferta e tipo de instalações, recintos e espaços desportivos existem hoje e no futuro ao dispor da comunidade, em que quantidades, com que funcionalidade e arquitectura, com que tipo de equipamento e com que tipo de localização o município oferece?
5	Clubes desportivos locais	Juventude	Acompanhar algumas actividades voltadas à Juventude (Projectos de juventude, equipamentos, educação)	5. Que problemas existem e em que tipo de soluções são dadas aos jovens no conselho?
6	Directores de escolas locais	Educação	Verificar agrupamentos e escolas, bem como a consulta documental dos níveis de ensino existentes a nível local.	6. A Educação é um dos pilares fundamentais em que assenta o desenvolvimento de uma região ou de um país, neste sentido, que apoio tem sido dado ao Ensino Pré-Escolar e ao 1.º Ciclo do Ensino Básico bem como noutros?
7	serviços de acção social local	Gestão	verificar documentos sobre a Gestão social (Comissão de protecção de criança, Gabinetes de apoio a famílias, habitação, rede social, refatórios sociais, etc.)	7. Assuntos sobre a Comissão de protecção de criança, Gabinetes de apoio a famílias, habitação, rede social, refatórios sociais
8	Centros de saúde e postos de saúde local	Saúde	Verificar o saneamento Urbano local (Actividades e serviços, campanhas de sensibilidade e iniciativas, boas práticas, etc.)	8. Questões voltadas ao problema de salubridade pública no município.

Continuação

N.º de ordem	Fonte de recolha de dados	Dimensão	Objectivos	Questões
9	Arquivos municipais locais	Consultas Públicas	Verificar documentos em arquivos municipais sobre Consultas Públicas (Planeamento e urbanismo, projectos de regulamentação de ocupação do espaço público, publicidade e programa no concelho, plano de urbanização, Projectos de Regulamentação de serviço de Gestão de Recursos urbanos, etc.)	9. Temáticas sobre planeamento e urbanismo, projectos de regulamentação de ocupação do espaço público, publicidade e programa no concelho, plano de urbanização, Projectos de Regulamentação de serviço de Gestão de Recursos urbanos
10	Arquivos municipais locais	Planeamento e Urbanismo	Verificar documentos sobre o Planeamento e Urbanismo (planeamento e Ordenamento do território, Urbanismo, Reabilitação e intervenção urbana, Cartografia e Cadastro, etc.)	10. Planeamento e Ordenamento do território, Urbanismo, Reabilitação e intervenção urbana, Cartografia e Cadastro. Até que ponto estes assuntos são tratados neste município?
11	Departamento de RH	Recursos Humanos	Verificar documentos sobre os Recursos Humanos (Gestão de recursos Humanos - RH, Higiene e segurança no trabalho, Formação Profissional, Qualidade e Modernização Administrativa)	11. Gestão de Recursos Humanos - RH, Higiene e Segurança no Trabalho, Formação Profissional, Qualidade e Modernização Administrativa existente formação nestas áreas neste concelho?
12	Documentos locais	Contratação Pública	Verificar arquivos sobre Contratação Pública (modelo de recrutamento de RH)	12. Procedimentos concursais para o recrutamento de funcionários, técnicos (básicos e superiores)
13	Conselho Municipal (departamentos)	Prestação de serviços municipais	Participar na prestação de serviços laborais como colaborador do quadro dos RH locais, analisar e avaliar	13. Viver de perto o papel de membro da organização

ANEXO 6: Processos de crimes de injúrias, crimes contra a propriedade



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

NUIPC 720/11.4 GCBRG

CERTIDÃO DE NOTIFICAÇÃO

Sendo participados factos, abstractamente considerados, susceptíveis de integrar crime(s) de natureza particular, é neste acto:

Notificado/a ofendido/a **GONÇALVES JONAS BERNARDO ZAVALÉ**, residente em Rua da Lameira, 54/56- 4710-093- Gualtar- Braga, presente neste Posto Territorial da Guarda Nacional Republicana de Braga, para os fins abaixo indicados:

Advertido(a) da obrigatoriedade de constituição de assistente e dos procedimentos a observar.

Assim foi notificado elucidado de que, para além da declaração de constituição de assistente, deve dirigir-se à secretaria do Ministério Público do Tribunal Judicial da Comarca de Vila Nova de Famalicão, **no prazo de dez dias(10) – seguidos -, contados da data desta notificação**, a fim de requerer a constituição de assistente.

Mais foi informado(a) de que a constituição de assistente, implica:

- a) - **Que o requerimento seja apresentado no prazo de (10) oito dias- seguidos -, contados da presente notificação, no Tribunal Judicial da Comarca de Braga;**
- b) - **A necessidade de representação por advogado;**
- c) - **O pagamento da taxa de justiça - (1 U.C. = 102,00 €)**
- d) - **No caso de dificuldades económicas deve requerer a concessão de apoio judiciário, dirigindo-se de imediato aos Serviços do Ministério Público a fim de ser informado dos procedimentos a observar quanto a esta matéria e atento o prazo de oito dias a contar da presente notificação acima referido.**

Foi o ora notificado advertido de que, não requerendo a constituição de assistente junto do Tribunal competente no prazo acima assinalado, o processo será objecto de arquivamento no que diz respeito ao crime que revista natureza particular (conforme Artºs 68º ,nº2, 264º,nº4 e 277º, nº1 todos do Código de Processo Penal).

Disse ficar ciente, recebeu cópia da presente certidão e comigo vai assinar.

Quartel em Braga, 15 de Junho de 2011

OFENDIDO/A

O ÓRGÃO DE POLÍCIA CRIMINAL

Comando Ter. Braga
Destacamento de Braga
POSTO DE BRAGA

Francisco José dos Santos Rebelo
Cabo 610



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

POSTO DE BRAGA

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

COMANDO TERRITORIAL DE BRAGA

DESTACAMENTO TER. DE BRAGA

POSTO TERR. DE BRAGA

NUIPC 720/11.4 GCBRG

TERMO DE NOTIFICAÇÃO

1. lesado, **GONÇALVES JONAS BERNARDO ZAVALÉ**, presente neste acto, foi convenientemente informado nos termos do Art.º 75º, 76º e 77º do C. P. P., com base nos quais pode, querendo, deduzir pedido de indemnização cível, ou manifestar no processo, até ao encerramento do inquérito, o propósito de o fazer.
2. Pode ainda o pedido cível ser deduzido até **20 dias** depois de ao arguido ser notificado o despacho de acusação ou, se o não houver, o despacho de pronúncia.
3. Deduzindo o pedido de indemnização cível o lesado pode fazer-se representar por advogado, sendo obrigatória a representação, sempre que o valor do pedido exceda metade da alçada do tribunal de 1º instância (**3.741,02 €**) Para tal, deverá o requerimento especificar todos os prejuízos – juntamente com os respectivos meios de prova – decorrentes da acção delituosa do(s) arguido(s) o qual deverá ser acompanhada de duplicados para demandados e a secretaria.
4. Quando o montante do pedido não exceda o valor acima indicado, poderá o lesado requerer que lhe seja arbitrada indemnização cível a título de reparação pelos prejuízos sofridos. O Requerimento não está sujeito a formalidades especiais e pode consistir em declaração em auto, com a indicação dos prejuízos sofridos e das provas.

LEI 34/2004 de 29 Julho

1. Carecendo o lesado de meios económicos poderá requerer o apoio judiciário em qualquer serviço de atendimento ao público da Segurança Social, o que faz mediante requerimento, próprio o qual é solicitado junto da entidade acima referida, devendo o mesmo especificar a modalidade de protecção jurídica pretendida, fazendo seguidamente juntar aos autos documentos comprovativos da apresentação do requerimento.

NOTA DE ADVERTÊNCIA

2. **6.** Nos termos do N.º 6 do Art.º 145 do Código Penal, com a redacção dada pelo Dec.- Lei N.º 320-C/2000 de 15 Dec, foi o(a) denunciante advertida de que a mudança da morada indicada, deve ser comunicada através da entrega de requerimento ou a sua remessa por via postal registada, á secretaria onde os autos se encontrarem a correr nesse momento.

E para constar se lavrou o presente Termo de Notificação que vai ser devidamente assinado.

Quartel em Braga, 15 de Junho de 2011

O Lesado

O Órgão de Polícia Criminal

Francisco José dos Santos Rebelo
Cabo 610



Serviços do Ministério Público de Braga

1.ª Secção de Processos

Rua da Justiça - 4710-402 Braga
Telef: 253081110 Fax: 253081258 Mail: mp.braga.tc@tribunais.org.pt

200460-10079270



R J 7 1 1 4 0 8 8 0 1 P T

Exmo(a). Senhor(a)
Gonçalves Jonas Bernardo Zavale, Rua da Lameira
Nº 54/56
Gualtar
4700-000 Braga

Processo: 922/12.6PBBRG	Inquérito	N/Referência: 10941049 Data: 24-09-2012
-------------------------	-----------	--------------------------------------------

Assunto: NOTIFICAÇÃO POR VIA POSTAL SIMPLES COM PROVA DE DEPÓSITO.

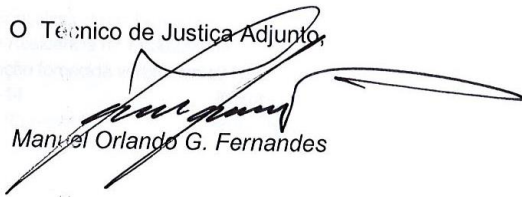
Fica V. Ex^a notificado, na qualidade de Ofendido, nos termos e para os efeitos a seguir mencionados:

De que foi proferido despacho de arquivamento no Inquérito acima referenciado, originado numa queixa apresentada contra DESCONHECIDOS, nos termos do art.º 277º do Código de Processo Penal, sem prejuízo da sua reabertura se surgirem novos elementos de prova que invalidem os fundamentos invocados no referido despacho - art.º 279º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Junta-se cópia do despacho de arquivamento.

A presente notificação considera-se efectuada no 5º dia posterior ao do seu depósito na caixa de correio do destinatário constante do sobrescrito.

O Técnico de Justiça Adjunto,


Manuel Orlando G. Fernandes

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e n.º de processo

Processado por computador

2012.05.18

Ministério da Administração Interna
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

COMANDO DISTRICTAL DE BRAGA
CD BRG-Divisão Policial-Braga
CD BRG BRG-1ª Esqª de Braga

NPP: 227746/2012
NUIPC: 000922/12.6 PBBRG

- EIC.

2012.05.18 - C. P. ...

2012.05.18

TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE BRAGA
SERVIÇOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

23 MAIO 2012

3146929

Auto de Denúncia

Diligência

Data/Hora: 2012-05-17 / 22:18h
Autuante: FERNANDO JORGE DA SILVA MENDES, Matrícula n.º 131712

Data da Ocorrência e Enquadramento

Data/Hora: Entre 2012-05-17 / 19:00h e 2012-05-17 / 20:00h
Tipificação: Crimes contra a propriedade

Comunicação da Ocorrência

Houve presenciamento dos factos pela PSP? Não
A PSP deslocou-se ao local e detectou indícios claros da prática dos factos? Não
Meio de Comunicação: Na unidade policial Comunicado por: Lesado/Ofendido
Data/Hora: 2012-05-17 / 22:14h

Local(is) da Ocorrência

Tipo: Via pública : ARRUAMENTO
País: Portugal (Europa/UE)
Distrito: Braga Concelho: Braga
Freguesia: São Vicente
Morada: Rua das Teresinhas

Nº Registo: 3146929 922/12.6PBBRG
Inquérito
Nélia da Conceição Teixeira Alves
Distribuição: 28-05-2012

Denunciante

O denunciante é lesado/ofendido? Sim
Nome: Zavale Gonçalves Jonas Bernardo
Doc. Identif.: Título de Residência n.º P000233084
Identificação fornecida verbalmente? Não
Data de Nascimento: 1973-09-14 Sexo: Masculino
Nacionalidade: Portugal (Europa/UE) Est. Civil: Solteiro
Sit. Profissional: Estudante
Naturalidade: País: Moçambique (África)
Filiação: Bernardo João Quinto Zavale ; Ilda Jonas
Morada: Rua da lameira, 54- 56
Código Postal: Braga (zona: Gualtar)
Contactos: TM:966372890

Distribuidor:

Veículo(s)/Objecto(s) Associado(s)

Tipo de Ligação: Veículo com furto no interior
Classif. veículo: Automóveis Ligeiros : Passageiros
Marca/Modelo: Renault, Mégane Cor principal: Cinza
Matrícula: 54-60-MG Ano/País de Origem: 1998/Portugal (Europa/UE)

NPP: 227746/2012
 NUIPC: 000922/12.6 PBBRG

Polícia de Segurança Pública
 Auto de Denúncia

N.º de Chassis:	N.º de Motor:		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	Mochila	Cor:	Castanho
Quantidade:	1.0		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	Portátil		
Quantidade:	1.0		
Marca/Modelo:	MC PRO		
Inf. complementares:	avaliado em 1129 Euros		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	Inquéritos		
Quantidade:	13.0		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	LIVRO		
Quantidade:	1.0		
Marca/Modelo:	SPSS		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	PEN DRIVE		
Quantidade:	2.0		
Inf. complementares:	uma 4 gigas EEG e outra de 64 gb		
Tipo de Ligação: Item furtado/roubado			
Designação:	Agenda		
Quantidade:	2.0		
Inf. complementares:	Um de roteiro de trabalho e outra de contactos		

Outros Dados

Modus Operandi: Desconhecido
 Suspeitos actuaram em grupo? Não

Deseja Procedimento Criminal? Sim
 Foi accionada a inspecção judiciária? Não

Informações complementares

O lesado denunciou que descolnhedidos furtraram-lhe do interior da viatura os artigos mencionados e diversos documentos pessoais.

Para praticarem o furto provavelmente usaram chave falsa, por não haver danos.

Para os efeitos tidos por convenientes lavrou-se o presente documento, Auto de Denúncia, que foi integralmente lido e revisto e vai devidamente assinado pelo denunciante e pelo atuante.

O Denunciante:

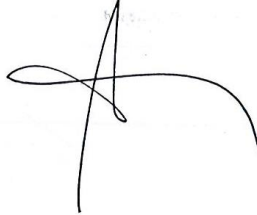
O Atuante:

■ Arquive como “Arquivamento-Desconhecidos” (Ponto B da Circular 08/2008, de 23 de Maio, da PGR).

*

Braga, 20.09.2012

(Texto elaborado em computador e revisto pela signatária –artigo 94º, nº2, do Código de Processo Penal)

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a horizontal stroke extending to the right and a vertical stroke extending downwards.



Serviços do Ministério Público de Braga

2ª Secção de Processos

Praça da Justiça - 4710-402 Braga

Telef: 253215907/9/11/25 Fax: 253610750 Mail: mp.braga.tc@tribunais.org.pt

200460-10079270



R J 7 1 0 3 9 9 5 7 8 P T

Exmo(a). Senhor(a)
Gonçalves Jonas Bernardo Zavale
Rua da Lameira
Nº 54/56. Gualtar
4700-000 Braga

Processo: 720/11.4GCBRG	Inquérito	N/Referência: 9870458 Data: 16-12-2011
-------------------------	-----------	-------------------------------------------

Assunto: NOTIFICAÇÃO POR VIA POSTAL SIMPLES COM PROVA DE DEPÓSITO.

Fica V. Ex^a notificado, na qualidade de Denunciante, nos termos e para os efeitos a seguir mencionados:

De que foi proferido despacho de arquivamento no Inquérito acima referenciado, originado numa queixa apresentada contra DESCONHECIDOS, nos termos do art.º 277º do Código de Processo Penal, sem prejuízo da sua reabertura se surgirem novos elementos de prova que invalidem os fundamentos invocados no referido despacho - art.º 279º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Junta-se cópia do despacho de arquivamento.

A presente notificação considera-se efectuada no 5º dia posterior ao do seu depósito na caixa de correio do destinatário, constante do sobrescrito.

O/A Técnico de Justiça Adjunto,

Maria Fátima A. B. da Rocha

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e n.º de processo

Processado por computador



L 26

Serviços do Ministério Público de Braga

2ª Secção de Processos

Praça da Justiça - 4710-402 Braga

Telef: 253215907/9/11/25 Fax: 253610750 Mail: mp.braga.te@tribunais.org.pt

9859499

720/11.4GCBRG

CONC. - 15-12-2011

=CLS=

Gonçalves Jonas Bernardo Zavale queixou-se contra agente desconhecido pela prática de factos susceptíveis de consubstanciarem, em abstracto, um crime de injúrias, previsto e punível pelo artigo 181º do Código Penal.

Por força do disposto no artigo 188º do mesmo diploma legal, este ilícito reveste natureza particular, ou seja, para que o Ministério Público tenha legitimidade para a promoção do respectivo procedimento criminal é necessário que o ofendido se queixe, se constitua assistente e, por fim, deduza acusação particular.

No caso em apreço, o ofendido queixou-se.

Todavia, e apesar de pessoalmente notificado para esse efeito, não requereu a sua intervenção nos autos como assistente, muito embora tenha diligenciado pela obtenção de apoio e patrocínio judiciais.

Por esse motivo, o Ministério Público carece de legitimidade para o exercício da acção penal, motivo pelo qual determino o arquivamento dos autos, de harmonia com o disposto no artigo 277º, nº 1 do Código de Processo Penal.

Notifique.

*

Na mesma peça processual, o queixoso imputa ainda ao mesmo agente a prática de factos abstractamente subsumíveis à previsão do artigo 153º do Código Penal, que pune o crime de ameaça, em virtude deste, para além de lhe ter dirigido palavras de cariz insultuoso, o ter advertido para ter cuidado, expressão que lhe causou bastante intranquilidade, por desconhecer a identidade do seu autor e a intenção que o move.

Dispõe o nº 1, do artigo 153º, do Código Penal: "quem ameaçar outra pessoa com a prática de um crime contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou bens patrimoniais de considerável valor, de forma adequada a provocar-lhe medo ou inquietação ou a prejudicar a sua liberdade de determinação, é punido (...)".

Ora, não obstante o sentimento por ela gerado no queixoso, o que é certo é que a expressão "tem cuidado contigo" é demasiado vaga, não podendo daí inferir-se, mesmo com recurso às regras da experiência comum, qual o seu concreto sentido e alcance.

Ou seja, uma tal afirmação faz adivinhar que algo de menos bom poderá, eventualmente, vir a acontecer, nada mais podendo dela retirar-se.

Não consubstancia, porém, o anúncio de qualquer mal, mormente reportado à vida, integridade física e demais bens tutelados no tipo legal, além de que da mesma não decorre que o denunciado venha a ser o autor de qualquer ofensa aos referidos bens jurídicos de que seja titular o queixoso.

Deste modo, impõe-se também nesta parte determinar o arquivamento dos autos, de harmonia com o disposto no artigo 277º, nº 1 do Código de Processo Penal.

22

Notifique.

*

Braga, d.s.



Brasão de Armas
de Portugal

Atenção: NOTIFICAÇÃO POR VIA POSTAL, SEMPLE COM/ ROLV. 12.100.201

Art. 9.º do Regulamento da qualidade de Custódia
de Armas e Munições


De acordo com o despacho nº 12.100.201

de 12 de Maio de 2010, publicado no Diário da República

de 15 de Maio de 2010, nº 183, II Série

de 15 de Maio de 2010, nº 183, II Série

de 15 de Maio de 2010, nº 183, II Série



**Ministério da Administração Interna
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**



COMANDO DISTRITAL DE BRAGA
CD BRG-Divisão Policial-Braga
CD BRG BRG-1ª Esqª de Braga

NPP: 227746/2012
NUIPC: 000922/12.6 PBBRG

Notificação**Diligência**

Data/Hora: 2012-05-17 / 22:29h
Notificante: FERNANDO JORGE DA SILVA MENDES, Matrícula n.º 131712

Destinatário(a)

Nome: Zavale Gonçalves Jonas Bernardo
Doc. Identif.: Título de Residência n.º P000233084
Identificação fornecida verbalmente? Não
Data de Nascimento: 1973-09-14 **Sexo:** Masculino
Morada: Rua da lameira, 54- 56
Código Postal: Braga (zona: Gualtar)
Contactos: TM:966372890

Fica o(a) destinatário(a) devidamente notificado(a) para os fins constantes da presente nota:

Dedução de Pedido de Indemnização Civil

Nos termos do art.º 75.º, 76.º e 77.º do Código de Processo Penal pode, querendo, DEDUZIR PEDIDO DE INDEMNIZAÇÃO CIVIL, devendo manifestar no processo até ao encerramento do inquérito, o propósito de o fazer.

Caso o lesado não declare oportunamente o propósito de deduzir pedido de indemnização civil, ou não venha a ser notificado do despacho de acusação ou de pronúncia, nos termos do art.º 77.º, n.º 3 do CPP., pode o pedido civil ser deduzido até 20 dias, depois de o arguido ser notificado do despacho de acusação ou, se o não houver, do despacho de pronúncia. Para o efeito, o lesado deve:


- Obrigatoriamente ser representado por advogado, sempre que o valor do pedido for superior ao da alçada do tribunal de 1ª. Instância. Para tal, deverá o requerimento especificar todos os prejuízos - juntamente com os respectivos meios de prova - decorrentes da acção delituosa do(s) arguido(s) o qual deverá ser acompanhado de duplicado para os demandados e a secretaria.
- Quando o montante do pedido não exceda o valor acima indicado, poderá o lesado requerer que lhe seja arbitrada indemnização civil a título de reparação pelos prejuízos sofridos. O requerimento não está sujeito a formalidades especiais e pode consistir em declaração em auto, com a indicação dos prejuízos sofridos e das provas.
- Carecendo de meios económicos poderá requerer o patrocínio judiciário, devendo para o efeito fazer prova da sua insuficiência económica, o que poderá ser feito por qualquer meio idóneo, nos termos da Lei 34/2004, de 29 de Julho.

Obrigação na alteração de morada

Fica advertido de que posteriores notificações ser-lhe-ão feitas por via postal simples para a morada mencionada ou outra que entretanto vier a indicar através de requerimento entregue ou remetido por via postal registada à secretaria do Tribunal ou serviço onde o processo correr termos nesse momento. (art.º 145.º do C.P.P.).

O Notificado: 

O Notificante: 


Ministério da Administração Interna
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA



COMANDO DISTRITAL DE BRAGA
CD BRG-Divisão Policial-Braga
CD BRG BRG-1ª Esqª de Braga

NPP: 227746/2012
NUIPC: 000922/12.6 PBBRG

Declaração

Para os devidos efeitos se declara que, foi elaborado neste Departamento Policial, Auto de Denúncia NPP 227746/2012, NUIPC 000922/12.6 PBBRG, Crimes contra a propriedade (Furto no interior do veículo de matrícula 54-60-MG), entre 19:00 e 20:00 de 2012-05-17, em que o denunciante Zavale Gonçalves Jonas Bernardo, nascido a 1973-09-14 em Moçambique (África) residente em Rua da lameira, lote 54- 56, zona Gualtar,

(lista de itens furtados/roubados/perdidos)

Mochila, Merrill, Montanha, No valor de 89.90 Euros

Portátil, MacBook Pro, 13" I5 2, 4 Ghz/4GB, n.º série: S/N: SC02H3EDBDV13, avalia (...)

Inquéritos

Relatórios de Investigação Científica de Moçambique

LIVRO, SPSS

PEN DRIVE, uma 4 gigas EEG e outra de 64 gb

Agenda, Um de roteiro de trabalho e outra de contactos

Acessório, Apple, n.º série: MB572Z/A, Apple Mini DisplayPort to VGA Adapter

Cartão da Caixa Directa, da C.G.D.

(3) cheques em banco, da C.G.D.

Como consta no Auto de Denúncia com o NUIPC-922/12.6 PBBRG elaborado nesta unidade policial.

E por ser verdade, elaborei a presente declaração.


Braga, 18 de Maio de 2012


O Declarante

JOSE ANTUNES GOMES SILVA

NOTA: Em caso de furto/roubo/extravio de quaisquer documentos, esta Declaração não substitui nem confirma a existência de nenhum deles para efeitos de identificação ou outros, pelo que a sua falta, quando obrigatória, não iliba o titular das sanções previstas na Lei que ao caso couber, devendo, por isso, obter novos documentos.

Telefone da Secção de Achados da PSP (253 200420): _____



Ministério da Administração Interna
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA



COMANDO DISTRITAL DE BRAGA
CD BRG-Divisão Policial-Braga
CD BRG BRG-1º Esqª de Braga

NPP: 227746/2012
NUIPC: 000922/12.6 PBBRG

Notificação

Diligência

Data/Hora: 2012-05-17 / 22:29h
Notificante: FERNANDO JORGE DA SILVA MENDES, Matrícula n.º 131712

Destinatário(a)

Nome: Zavale Gonçalves Jonas Bernardo
Doc. Identif.: Título de Residência n.º P000233084
Identificação fornecida verbalmente? Não
Data de Nascimento: 1973-09-14 Sexo: Masculino
Morada: Rua da lameira, 54- 56
Código Postal: Braga (zona: Gualtar)
Contactos: TM:966372890

Fica o(a) destinatário(a) devidamente notificado(a) para os fins constantes da presente nota:

Dedução de Pedido de Indemnização Civil

Nos termos do art.º 75.º, 76.º e 77.º do Código de Processo Penal pode, querendo, DEDUZIR PEDIDO DE INDEMNIZAÇÃO CIVIL, devendo manifestar no processo até ao encerramento do inquérito, o propósito de o fazer.

Caso o lesado não declare oportunamente o propósito de deduzir pedido de indemnização civil, ou não venha a ser notificado do despacho de acusação ou de pronúncia, nos termos do art.º 77.º, n.º 3 do CPP., pode o pedido civil ser deduzido até 20 dias, depois de o arguido ser notificado do despacho de acusação ou, se o não houver, do despacho de pronúncia. Para o efeito, o lesado deve:

- Obrigatoriamente ser representado por advogado, sempre que o valor do pedido for superior ao da alçada do tribunal de 1ª. Instância. Para tal, deverá o requerimento especificar todos os prejuízos - juntamente com os respectivos meios de prova - decorrentes da acção delituosa do(s) arguido(s) o qual deverá ser acompanhado de duplicado para os demandados e a secretaria.
- Quando o montante do pedido não exceda o valor acima indicado, poderá o lesado requerer que lhe seja arbitrada indemnização civil a título de reparação pelos prejuízos sofridos. O requerimento não está sujeito a formalidades especiais e pode consistir em declaração em auto, com a indicação dos prejuízos sofridos e das provas.
- Carecendo de meios económicos poderá requerer o patrocínio judiciário, devendo para o efeito fazer prova da sua insuficiência económica, o que poderá ser feito por qualquer meio idóneo, nos termos da Lei 34/2004, de 29 de Julho.

Obrigação na alteração de morada

Fica advertido de que posteriores notificações ser-lhe-ão feitas por via postal simples para a morada mencionada ou outra que entretanto vier a indicar através de requerimento entregue ou remetido por via postal registada à secretaria do Tribunal ou serviço onde o processo correr nesse momento. (art.º 145.º do C.P.P.).

O Notificado: 

O Notificante: 



Declaração

Para os devidos efeitos se declara que, foi elaborado neste Departamento Policial, Auto de Denúncia NPP 227746/2012, NUIPC 000922/12.6 PBBRG, Crimes contra a propriedade (Furto no interior do veículo de matrícula 54-60-MG), entre 19:00 e 20:00 de 2012-05-17, em que o denunciante Zavale Gonçalves Jonas Bernardo, nascido a 1973-09-14 em Moçambique (África) residente em Rua da lameira, lote 54- 56, zona Gualtar,

(lista de itens furtados/roubados/perdidos)

Mochila, Merrill, Montanha, No valor de 89.90 Euros

Portátil, MacBook Pro, 13" I5 2, 4 Ghz/4GB, n.º série: S/N: SC02H3EDBDV13, avalia (...)

Inquéritos

Relatórios de Investigação Científica de Moçambique

LIVRO, SPSS

PEN DRIVE, uma 4 gigas EEG e outra de 64 gb

Agenda, Um de roteiro de trabalho e outra de contactos

Acessório, Apple, n.º série: MB572Z/A, Apple Mini DisplayPort to VGA Adapter

Cartão da Caixa Directa, da C.G.D.

(3) cheques em banco, da C.G.D.

Como consta no Auto de Denúncia com o NUIPC-922/12.6 PBBRG elaborado nesta unidade policial.

E por ser verdade, elaborei a presente declaração.

Braga, 18 de Maio de 2012

O Declarante

JOSE ANTUNES GOMES SILVA

NOTA: Em caso de furto/roubo/extravio de quaisquer documentos, esta Declaração não substitui nem confirma a existência de nenhum deles para efeitos de identificação ou outros, pelo que a sua falta, quando obrigatória, não iliba o titular das sanções previstas na Lei que ao caso couber, devendo, por isso, obter novos documentos.

Telefone da Seccção de Achados da PSP (253 800420) -----

ANEXO 7: Carta de aceitação para formação em Data envelopment analysis - University of Bedfordshire Business School



Dr Sonal Minocha
DBA, MAIBA, BCom (Hons), PCAP, SEDA, FHEA
Dean, University of Bedfordshire Business School
University Square Luton
Bedfordshire LU1 3JU
United Kingdom
t +44 (0)1582 743140
f +44 (0)1582 743172
sonal.minocha@beds.ac.uk
www.beds.ac.uk

23 April 2013

To Whom It May Concern

The University of Bedfordshire Business School will be happy to host Mr Gonçalves Jonas Bernardo Zavale, PhD Student, School of Economic and Management, University of Minho, Portugal, for four months (September - December 2013) to conduct research on Data Envelopment Analysis to assess performance efficiency of local governments. During his visit, Mr Zavale will work under the supervision of Professor Ram Ramanathan in the Business School.

This letter is being issued upon the student's request.

Yours faithfully

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Sonal Minocha".

Dr Sonal Minocha
Dean



Registered Office
University Square Luton
Bedfordshire LU1 3JU
England
Vice Chancellor
Bill Rammell