e-Acadêmica, v. 7, n. 3, e0173709, 2026
(CC BY 4.0) | ISSN 2675-8539 | DOI: http://dx.doi.org/10.52076/eacad-v7i3.709

Gestão por Resultados e execução das actividades municipais: Factores condicionantes na Vereação de Urbanização, Infraestruturas e Construção do Conselho Municipal de Nacala, Moçambique

Results-Based Management and the execution of municipal activities: Conditioning factors in the Directorate of Urbanization, Infrastructure and Construction of the Nacala Municipal Council, Mozambique

Recebido: 01/10/2026 | Aceito: 03/10/2026 | Publicado: 04/10/2026

Elísio Alberto Tomás
ORCID: https://orcid.org/0009-0002-8478-5417
Universidade Católica de Moçambique, Moçambique
E-mail: etomas@ucm.ac.mz
Paulo Luís de Castro Cardoso
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-3644-5250
Universidade Católica de Moçambique, Moçambique
E-mail: paulocardoso@ucm.ac.mz
Chibalonza Mpenda
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-3571-6186
Universidade Internacional Iberoamericana – UNINI, México
E-mail: chibalonza.mpenda@pesquesa.unic.co.ao

Resumo
A adopção formal da Gestão por Resultados (GpR) nos municípios moçambicanos não tem sido acompanhada de níveis de execução compatíveis com o planificado. Este artigo analisa os factores condicionantes da execução das actividades planificadas na Vereação de Urbanização, Infraestruturas e Construção do Conselho Municipal de Nacala (CMN), cujo relatório do 3.º trimestre de 2024 regista graus de realização de 5%, 8,66% e 20,45% nas actividades planificadas e de 56,36% numa actividade não prevista no plano. Adoptou-se um desenho misto convergente-paralelo, que combinou análise documental, um questionário aplicado à totalidade da população elegível (45 funcionários; 100%) e entrevistas semiestruturadas a dez gestores. Os dados quantitativos foram tratados por estatística descritiva, alfa de Cronbach e correlação de Spearman, com correcção de Bonferroni; as entrevistas, por análise temática. A dimensão financeira obteve a avaliação média menos favorável (3,00) e foi indicada como principal dificuldade por 84,4% dos respondentes. A avaliação global da GpR situou-se no nível «Razoável» (3,16). Na leitura nominal, as dimensões institucional e de governação ($\rho = 0{,}455$; $p = 0{,}002$), financeira ($\rho = 0{,}369$; $p = 0{,}015$) e técnica ($\rho = 0{,}363$; $p = 0{,}015$) associaram-se positivamente à avaliação global; após a correcção de Bonferroni, apenas a primeira manteve significância. A monitoria produz relatórios regulares, mas raramente dá origem a medidas correctivas. Conclui-se que a dimensão percebida como mais restritiva (financeira) não coincide com a mais associada à apreciação do modelo (institucional e de governação), e que a existência formal dos instrumentos da GpR não assegura a execução do planificado.
Palavras-chave: Gestão por resultados; Execução das actividades; Administração municipal; Monitoria e avaliação; Capacidade institucional; Moçambique.

Abstract
The formal adoption of Results-Based Management (RBM) in Mozambican municipalities has not been matched by execution levels consistent with what is planned. This article analyses the factors conditioning the execution of planned activities in the Directorate of Urbanization, Infrastructure and Construction of the Nacala Municipal Council (CMN), whose third-quarter 2024 report records completion rates of 5%, 8.66% and 20.45% for planned activities and 56.36% for an activity not included in the plan. A convergent parallel mixed-methods design was adopted, combining documentary analysis, a questionnaire administered to the entire eligible population (45 staff; 100%) and semi-structured interviews with ten managers. Quantitative data were analyzed through descriptive statistics, Cronbach's alpha and Spearman's rank correlation with Bonferroni correction; interviews were analyzed thematically. The financial dimension received the least favorable mean rating (3.00) and was cited as the main difficulty by 84.4% of respondents. The overall assessment of RBM was 'fair' (3.16). At the nominal level, the institutional and governance

(ρ = 0.455; p = 0.002), financial (ρ = 0.369; p = 0.015) and technical (ρ = 0.363; p = 0.015) dimensions were positively associated with the overall assessment; after Bonferroni correction, only the first remained significant. Monitoring produces regular reports but seldom leads to corrective action. The study concludes that the dimension perceived as most restrictive (financial) is not the one most associated with the assessment of the model (institutional and governance), and that the formal existence of RBM instruments does not ensure the execution of what is planned.
Keywords: Results-based management; Activity execution; Municipal administration; Monitoring and evaluation; Institutional capacity; Mozambique.

1. Introdução

A partir da década de 1990, a Gestão por Resultados (GpR) tornou-se uma referência central da modernização da administração pública. O modelo propõe que as organizações definam metas mensuráveis, acompanhem sistematicamente o desempenho e utilizem a informação produzida para corrigir a acção (Pollitt & Bouckaert, 2011). A evidência acumulada mostra, porém, que a adopção formal dos instrumentos não garante, por si só, melhorias na execução, sobretudo em contextos de capacidade institucional limitada, onde as prescrições de boa governação tendem a exceder os meios disponíveis (Grindle, 2004).

Em Moçambique, a orientação para resultados foi incorporada nas reformas do sector público a partir da Estratégia Global de Reforma do Sector Público (República de Moçambique, 2001) e transposta para o nível municipal com a consolidação das autarquias (Simione, 2014). Os municípios convivem, contudo, com uma distância persistente entre o orçamento planeado e o executado, num quadro de forte dependência de transferências e de receitas próprias reduzidas (Nguenha, Raich & Weimer, 2012).

O Conselho Municipal de Nacala (CMN) ilustra esta tensão. O relatório de actividades do 3.º trimestre de 2024 da Vereação de Urbanização, Infraestruturas e Construção regista graus de realização muito inferiores às metas nas três actividades planificadas e um grau de realização mais elevado numa actividade que não constava do plano aprovado (Tabela 1).

Tabela 1. Grau de realização das actividades da Vereação no 3.º trimestre de 2024.

Actividade	Orçamento planificado (MT)	Grau de realização	Estado
Manutenção do sistema de drenagem da cidade	500.000,00	5%	Suspensa
Manutenção das ruas asfaltadas	10.000.000,00	8,66%	Formalmente interrompida
Construção do aqueduto – Via Fernão Veloso	1.588.839,72	20,45%	Em construção
Construção da rua dos pescadores – Nivetala	1.945.470,00	56,36%	Extra-plano

Fonte: Relatório do 3.º Trimestre de 2024, Vereação de Urbanização, Infraestruturas e Construção, CMN.

O relatório descreve a discrepância, mas não as suas causas, nem regista medidas correctivas activadas no período. Também não identifica a origem dos recursos aplicados na actividade extra-plano, pelo que a constatação é estritamente documental: a realização mais elevada do trimestre ocorreu numa actividade não planificada. O problema que orienta este estudo é, assim, a discrepância entre o que a Vereação planifica e o que efectivamente executa no quadro da GpR.

O estudo procurou responder à seguinte questão: que factores técnicos, financeiros, institucionais e de governação, e de monitoria e avaliação, são percepcionados pelos intervenientes como condicionantes da execução das actividades planificadas na Vereação, e que associação mantêm com a avaliação global da implementação da GpR? Definiram-se três objectivos específicos: (i) identificar o modelo de GpR adoptado e os seus instrumentos de planificação e execução; (ii)

descrever os factores percepcionados como condicionantes da execução; e (iii) examinar a associação entre as dimensões desses factores e a avaliação global da implementação da GpR.

A relevância do estudo é dupla. Do ponto de vista social, as falhas de execução nesta vereação traduzem-se em problemas sentidos directamente pela população, como estradas degradadas, sistemas de drenagem a funcionar abaixo da capacidade e obras inacabadas. Do ponto de vista académico, a investigação sobre a GpR ao nível municipal em Moçambique continua escassa e raramente se apoia em registos institucionais de execução, o que limita a compreensão das condições concretas em que o modelo é aplicado.

O artigo organiza-se em seis secções. Após esta introdução, apresenta-se o enquadramento teórico, seguido da metodologia, dos resultados, da discussão e das conclusões.

2. Enquadramento Teórico

2.1 Gestão por Resultados e capacidade institucional

A GpR é uma das expressões mais acabadas da Nova Gestão Pública, cujos princípios Hood (1991) sistematizou: gestão profissional activa, padrões explícitos de desempenho, ênfase no controlo de resultados e disciplina no uso dos recursos. O ciclo da GpR compreende a planificação com metas e indicadores, a execução, a monitoria e avaliação do desempenho e a aprendizagem e ajustamento para o ciclo seguinte (OCDE-CAD, 2002). Bourgon (2011) sublinha que este ciclo só produz efeitos quando a administração é capaz de aprender com a experiência e de ajustar os seus processos.

A distância entre o planificado e o executado não é um fenómeno novo na literatura. Pressman e Wildavsky (1973), no estudo clássico sobre a implementação de um programa federal em Oakland, mostraram que políticas bem desenhadas falham quando a execução depende de muitos actores e pontos de decisão, cada um com capacidade de atrasar ou bloquear a acção. Mintzberg (1994) argumenta, por seu lado, que a planificação formal tende a separar quem planifica de quem executa, produzindo planos que pouco orientam a acção quotidiana. Ambas as perspectivas ajudam a compreender por que razão um plano municipal formalmente aprovado pode apresentar graus de realização muito baixos sem que os instrumentos de planificação sejam, em si, deficientes.

A transposição destes pressupostos para contextos de baixa capacidade tem sido criticada. Andrews (2013) e Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) descrevem situações em que as organizações públicas adoptam a forma das reformas para responder a pressões externas, sem desenvolverem a capacidade funcional de as executar, fenómeno designado por armadilha de capacidade (capability trap). Em Moçambique, Simione (2014) documenta a coexistência de instrumentos modernos de gestão com práticas herdadas de um modelo burocrático centralizado, em que os órgãos locais funcionavam como executores de decisões tomadas centralmente.

2.2 Dimensões condicionantes da execução

A literatura permite organizar os factores condicionantes da execução em quatro dimensões, que estruturam o modelo empírico deste estudo. A dimensão técnica refere-se às competências e aos meios dos recursos humanos. Grindle (1997) e Hilderbrand e Grindle (1997) mostram que a capacidade institucional depende de recursos humanos qualificados, mas também de estruturas, sistemas e incentivos que permitam utilizá-los, distinguindo vários níveis de capacidade, do individual ao ambiente institucional.

A dimensão financeira diz respeito à suficiência, à previsibilidade e à pontualidade dos recursos, bem como à correspondência entre orçamento e prioridades. Nguenha, Raich e Weimer (2012), num estudo de doze municípios moçambicanos que incluiu Nacala-Porto, verificaram que os municípios cobrem, em média, apenas metade das despesas

correntes com receitas próprias, que Nacala-Porto se situa entre os que cobrem menos de 30% e que a prioridade dada aos salários obriga a ajustamentos no investimento. Na Tanzânia, Asukile e Mbogo (2022) identificaram a planificação orçamental como o factor mais associado ao desempenho orçamental das autoridades locais.

Na dimensão técnica, a literatura distingue as competências técnicas, como o domínio dos sistemas de gestão financeira ou a construção de indicadores, das competências comportamentais, como a liderança, a comunicação e a coordenação (Boyatzis, 1982; Robles, 2012). Levy e Murnane (2004) argumentam que as competências mais valorizadas, e mais difíceis de desenvolver, são as que combinam raciocínio analítico com a capacidade de resolver problemas em situações ambíguas. No sector público, essa combinação é necessária para aplicar sistemas formais de gestão em contextos de implementação pouco previsíveis, o que coloca a formação contínua no centro da capacidade de execução.

A dimensão institucional e de governação abrange a distribuição de responsabilidades, os procedimentos, a coordenação entre unidades e a prestação de contas. Os princípios de conformidade normativa, prestação de contas, transparência, equidade e gestão de riscos (OCDE, 2015; Marques, 2007) constituem o referencial normativo desta dimensão. Por fim, a dimensão de monitoria e avaliação corresponde à fase do ciclo em que se compara o executado com o planificado e se decide como corrigir os desvios (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). A literatura sobre gestão do desempenho mostra que esta é frequentemente a etapa mais frágil: a informação é produzida para cumprir obrigações de reporte, mas pouco utilizada na decisão, e o seu uso depende da liderança, da maturidade do sistema de medição e da cultura organizacional (Moynihan, 2008; Kroll, 2015). Nzimakwe e Ntshakala (2016) observaram o mesmo padrão no Município Distrital de West Rand, na África do Sul, onde a monitoria e a implementação efectiva constituíam o principal obstáculo.

2.3 A gestão municipal em Moçambique

O quadro legal das autarquias, estabelecido pela Lei n.º 2/97 (República de Moçambique, 1997), configura uma autonomia municipal formalmente ampla, mas condicionada pela dependência de transferências e pelas limitações técnicas dos municípios de menor dimensão (Weimer, 2012). Numa perspectiva africana comparada, Smoke (2003) identifica a tensão entre descentralização formal e centralização real como uma característica estrutural da governação local. O estudo de Simione e Ckagnazaroff (2017) sobre o município de Xai-Xai mostra que a participação dos cidadãos se concentra nas fases iniciais da planificação, sem continuidade na execução e na monitoria, e que a fraca cultura de prestação de contas reduz a utilidade dos sistemas de acompanhamento.

A literatura revista permite identificar uma lacuna: os estudos sobre a GpR em Moçambique tratam sobretudo do nível central ou do município no seu conjunto, raramente combinando registos documentais de execução com as percepções dos funcionários ao nível de uma unidade orgânica municipal. É essa combinação que este estudo procura.

3. Metodologia

Adoptou-se um desenho misto convergente-paralelo (Creswell & Plano Clark, 2018), num estudo de caso único (Yin, 2018). As vertentes quantitativa e qualitativa foram recolhidas no mesmo período (2026), de forma independente, a partir das mesmas dimensões do modelo analítico, e analisadas separadamente antes de serem integradas (Fetters, Curry & Creswell, 2013). A análise documental do relatório de balanço do Plano Económico e Social e Orçamento (PESO) do 3.º trimestre de 2024 constituiu a terceira fonte.

A Tabela 2 apresenta a articulação entre os objectivos específicos, as fontes de dados e as técnicas de análise.

Tabela 2. Articulação entre objectivos, fontes de dados e técnicas de análise.

Objectivo específico	Fontes de dados	Técnicas de análise
OE1: Identificar o modelo de GpR e os instrumentos de planificação e execução	Análise documental; entrevistas (n = 10)	Análise de conteúdo temática
OE2: Descrever os factores percepcionados como condicionantes	Questionário (n = 45); entrevistas; análise documental	Estatística descritiva; alfa de Cronbach; análise temática
OE3: Examinar a associação entre as dimensões e a avaliação global da GpR	Questionário (n = 45)	Correlação de Spearman (α = 0,05) com leitura ajustada de Bonferroni (α = 0,0125); triangulação

Fonte: Elaborado pelos Autores (2026).

O universo institucional correspondeu aos 121 funcionários das áreas de Urbanização (48) e de Infraestruturas e Construção (73). Foram considerados elegíveis para o questionário os funcionários directamente ligados à planificação, execução e/ou monitoria das actividades, o que resultou em 45 elegíveis, todos respondentes (45/45; 100%). A componente quantitativa corresponde, por isso, a um censo da população elegível e não a uma amostra probabilística. Para as entrevistas, seleccionaram-se intencionalmente dez gestores e responsáveis (vereador, directores, chefes de departamento, responsáveis de planificação e de monitoria e técnicos).

O questionário, aplicado em formato electrónico, integrava quatro blocos de cinco itens em escala de Likert de cinco pontos (1 = Discordo totalmente; 5 = Concordo totalmente), correspondentes às dimensões técnica, financeira, institucional e de governação, e de monitoria e avaliação, uma questão de avaliação global da implementação da GpR (1 = Muito fraco; 5 = Muito bom) e uma questão aberta sobre o principal factor que dificulta a execução. Todos os itens estão redigidos em sentido positivo, pelo que médias mais baixas indicam percepções mais desfavoráveis. As referências temporais distinguem dois planos: o documental (3.º trimestre de 2024) e o das percepções (2024–2025).

Os dados foram tratados em SPSS. Calcularam-se frequências, médias e desvios-padrão, e verificou-se a consistência interna de cada dimensão pelo alfa de Cronbach. A associação entre cada dimensão (média dos cinco itens) e a avaliação global foi examinada pelo coeficiente de correlação de postos de Spearman, adequado a variáveis ordinais e a amostras pequenas (Field, 2018), com teste bilateral. Os resultados são apresentados ao nível nominal (α = 0,05) e após correcção de Bonferroni para quatro comparações (α ajustado = 0,0125). A intensidade das associações foi lida segundo Cohen (1988). As entrevistas foram tratadas por análise temática, segundo as seis fases de Braun e Clarke (2006).

As percepções individuais não foram correlacionadas com a taxa de execução documental, que é um dado agregado da Vereação: fazê-lo incorreria no risco de falácia ecológica (Robinson, 1950). A articulação entre as três fontes fez-se por triangulação. A participação foi voluntária, anónima e precedida de consentimento informado.

A qualidade da componente quantitativa assentou na derivação dos itens a partir das dimensões do modelo analítico, na sua revisão antes da aplicação e na verificação da fiabilidade pelo alfa de Cronbach, considerando-se aceitáveis valores iguais ou superiores a 0,70 (Tavakol & Dennick, 2011). Para a componente qualitativa, adoptaram-se os critérios de Lincoln e Guba (1985): a credibilidade apoia-se na triangulação de fontes, a consistência no uso de um guião comum a todas as entrevistas e a confirmabilidade na ligação explícita entre temas e excertos. Uma vez que as dimensões e a avaliação global foram medidas no mesmo instrumento, as correlações podem estar parcialmente influenciadas pela variância comum ao método (Podsakoff et al., 2003), risco que o anonimato e a separação entre fontes reduzem, mas não eliminam.

4. Resultados

4.1 Caracterização dos participantes

A Tabela 3 apresenta o perfil dos 45 respondentes ao questionário. O grupo é maioritariamente masculino (66,7%) e casado (55,6%); mais de metade tem seis ou mais anos de experiência no município (55,6%) e a grande maioria possui

formação técnica ou superior.

Tabela 3. Perfil dos respondentes ao questionário (n = 45).

Variável	Categoria	n	%
Género	Masculino / Feminino	30 / 15	66,7 / 33,3
Estado civil	Solteiro / Casado / Divorciado	19 / 25 / 1	42,2 / 55,6 / 2,2
Experiência no CMN	< 2 anos / 2–5 / 6–10 / > 10 / não indicado	3 / 15 / 19 / 6 / 2	6,7 / 33,3 / 42,2 / 13,3 / 4,4
Escolaridade	Médio / Técnico / Licenciatura / Pós-graduação	5 / 19 / 20 / 1	11,1 / 42,2 / 44,4 / 2,2
Departamento	Urbanização / Infraestruturas e Serviços / Planificação / não especificado	16 / 13 / 13 / 3	35,6 / 28,9 / 28,9 / 6,7

Fonte: Elaborado pelos Autores (2026), com base no questionário.

Os dez entrevistados (E01 a E10) cobrem as áreas de decisão, gestão, planificação, urbanização, execução operacional e monitoria, incluindo um vereador, directores, chefes de repartição e de departamento, responsáveis de planificação e monitoria e quadros técnicos. Esta diversidade permite contrastar a perspectiva da liderança com a dos níveis técnico e operacional.

4.2 Avaliação das dimensões

A Tabela 4 apresenta a média de cada dimensão, a consistência interna e os aspectos avaliados de forma menos favorável. Todos os coeficientes alfa são superiores a 0,80, o que sustenta a agregação dos itens em médias de dimensão.

Tabela 4. Média, consistência interna e aspectos menos favoráveis por dimensão (n = 45).

Dimensão	Média	α de Cronbach	Aspectos avaliados de forma menos favorável
Financeira	3,00	0,92	Dependência das transferências (2,88); pontualidade dos desembolsos (2,98)
Técnica	3,25	0,82	Formação contínua (2,73; 50,0% de discordância)
Monitoria e avaliação	3,34	0,83	Activação de medidas correctivas (2,83); identificação atempada de desvios (2,89)
Institucional e de governação	3,43	0,85	Nenhum item com média inferior a 3,22

Fonte: Elaborado pelos Autores (2026), com base no questionário.

A dimensão financeira é a avaliada de forma menos favorável e apresenta as respostas mais dispersas, com desvios-padrão entre 1,16 e 1,34. Na dimensão técnica, o contraste é entre a avaliação favorável dos instrumentos formais de planificação (3,61) e a avaliação desfavorável da formação contínua. A dimensão de monitoria apresenta a maior diferença interna do questionário: a existência de um sistema de monitoria (3,86) e a produção regular de relatórios (3,84) são reconhecidas, mas a activação de medidas correctivas e a identificação atempada de desvios são os pontos mais fracos. A dimensão institucional e de governação é a mais bem avaliada, com destaque para a coordenação entre unidades (3,67).

A leitura por item revela ainda dois padrões. O item sobre a identificação atempada de desvios regista a maior percentagem de respostas neutras do questionário (43,2%) e apenas 20,5% de concordância, o que sugere que muitos funcionários não sabem se os desvios são detectados a tempo, informação que, num sistema de monitoria funcional, deveria chegar a quem executa. Na dimensão institucional, a média favorável não é homogénea: um dos itens apresenta a maior dispersão do questionário (desvio-padrão de 1,43), com 32,6% de discordância, o que indica que uma minoria significativa de funcionários percebe dificuldades que a média não mostra.

A avaliação global da implementação da GpR situou-se, em média, em 3,16, na categoria «Razoável» (Tabela 5).

Tabela 5. Avaliação global da implementação da GpR (n = 45).

Avaliação	n	%
Muito fraco (1)	3	6,7
Fraco (2)	2	4,4
Razoável (3)	26	57,8
Bom (4)	13	28,9
Muito bom (5)	1	2,2
Total	45	100,0

Fonte: Elaborado pelos Autores (2026), com base no questionário.

Na questão aberta, a insuficiência e a indisponibilidade de recursos financeiros foram apontadas como principal dificuldade por 38 respondentes (84,4%), tipicamente expressas como «planificar e não ter fundos para executar». Seguiram-se, a grande distância, a interferência ou planificação de natureza política (4; 8,9%) e menções isoladas à corrupção e à necessidade de planificação realista.

4.3 Associação entre as dimensões e a avaliação global

A Tabela 6 apresenta os coeficientes de Spearman entre cada dimensão e a avaliação global da implementação da GpR.

Tabela 6. Correlação de Spearman entre as dimensões e a avaliação global da GpR (n = 45).

Dimensão	ρ	p (bilateral)	Leitura nominal e após Bonferroni (α = 0,0125)
Técnica	0,363	0,015	Moderada; significativa a 5%, não após Bonferroni
Financeira	0,369	0,015	Moderada; significativa a 5%, não após Bonferroni
Institucional e de governação	0,455	0,002	Moderada; significativa a 5% e após Bonferroni
Monitoria e avaliação	0,204	0,183	Fraca; não significativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), a partir da base de dados do questionário (SPSS).

Na leitura nominal, três dimensões apresentam associações positivas e de intensidade moderada com a avaliação global da GpR. Após a correcção de Bonferroni, apenas a dimensão institucional e de governação mantém significância; as associações financeira e técnica permanecem positivas, mas devem ser lidas com prudência. A monitoria e avaliação não apresenta associação significativa. Estes resultados mostram que a dimensão com a avaliação média mais desfavorável (a financeira) não é a que mais acompanha a apreciação global do modelo (a institucional e de governação). Os coeficientes referem-se à avaliação global declarada pelos funcionários, e não à taxa documental de execução, e indicam associação, não causalidade.

4.4 Perspectiva dos gestores

A análise temática das entrevistas identificou quatro grupos de temas. No primeiro, os gestores descrevem uma planificação formal e ascendente, ancorada no PESO, mas uma GpR ainda em consolidação, com indicadores frágeis e pouca utilização da informação na decisão:

> *«Há orientação para trabalhar por resultados, mas falta reforçar a qualidade dos indicadores e usar os relatórios efectivamente na decisão.» (E09, Responsável de planificação e monitoria)*

No segundo, a restrição financeira domina, agravada pela imprevisibilidade das transferências e pelos ciclos político-eleitorais, a par da necessidade de formação contínua:

> *«O orçamento nem sempre corresponde ao volume planificado; quando é insuficiente ou imprevisível, a execução física e financeira fica abaixo do previsto.» (E07, Técnico de planificação)*
>
> *«Os ciclos eleitorais podem alterar prioridades e o ritmo de execução; a dependência de transferências e de doadores condiciona a continuidade dos planos.» (E01, Vereador)*

No terceiro, os gestores reconhecem um sistema de monitoria com relatórios, reuniões e visitas, mas fragmentado, e apontam a dificuldade de transformar a informação em correcção. As actividades extra-plano, referidas em oito entrevistas, são associadas a urgências e vistas como deslocando recursos e distorcendo a avaliação do plano:

> *«Produzimos relatórios e realizamos avaliações periódicas; o principal desafio é garantir dados actualizados e transformá-los em medidas correctivas.» (E09)*

No quarto, as propostas incidem sobre a planificação realista e orçamentada, a formação e a disponibilização atempada de meios, a adopção de uma matriz única de desempenho e a definição de pontos focais e de responsabilidades, condições que os gestores associam à coordenação entre planificação, finanças e execução.

> *«Adoptar uma matriz única de monitoria (metas, indicadores, responsáveis, prazos, evidências) e institucionalizar reuniões de avaliação baseadas em evidências.» (E06, Responsável de monitoria)*

4.5 Execução documental e triangulação

A partir do relatório do 3.º trimestre de 2024, o grau de realização médio das três actividades planificadas é de 11,4% (10,1% quando ponderado pelo orçamento previsto). A ponderação reduz a média porque a manutenção das ruas asfaltadas, que concentra 82,7% do orçamento planificado, regista apenas 8,66% e está formalmente interrompida. A Tabela 7 confronta as três fontes por dimensão.

A actividade extra-plano, com 56,36% de realização, exige uma leitura cuidadosa. O relatório classifica-a como não prevista no plano aprovado, mas não identifica a fonte dos recursos utilizados nem regista decisão de reprogramação ou de reafectação orçamental. Do mesmo modo, a ausência de medidas correctivas no relatório significa que estas não foram registadas, e não necessariamente que não tenham existido. O dado é, ainda assim, relevante para a GpR, cujo ciclo pressupõe que os desvios detectados sejam documentados e acompanhados de ajustamento (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015).

Tabela 7. Matriz de triangulação.

Dimensão	Funcionários (questionário)	Gestores (entrevistas)	Execução documental (PESO)
Financeira	Média 3,00 (mais desfavorável); 84,4% na questão aberta; ρ = 0,369	Insuficiência, atrasos e imprevisibilidade dos recursos	Realização de 5% a 20,45%; drenagem sem despesa registada
Técnica	Média 3,25; formação contínua 2,73; ρ = 0,363	Lacunas de especialização; formação e meios	Sem registo de causas técnicas
Institucional e de governação	Média 3,43 (mais favorável); ρ = 0,455	Coordenação intersectorial frágil; pontos focais	Actividade extra-plano a 56,36%, sem fonte de financiamento identificada
Monitoria e avaliação	Média 3,34; relatórios 3,84 vs. correcção 2,83; ρ = 0,204	Relatórios sem tradução em correcção	Desvios elevados sem medidas correctivas registadas

Fonte: Elaborado pelos Autores (2026).

As fontes convergem na centralidade da restrição financeira, na lacuna entre monitorizar e corrigir e na necessidade de formação. A principal divergência situa-se na dimensão institucional: relativamente favorável no questionário, é descrita pelos gestores como fonte de dificuldades de coordenação. Verifica-se ainda uma divergência de nível entre a avaliação razoável do modelo (3,16) e os graus de realização documentais baixos.

5. Discussão

Os graus de realização de 5% a 20,45% ficam muito aquém do que a GpR pressupõe e indicam uma disfunção no ciclo planificação, execução e monitoria (Pollitt & Bouckaert, 2011). A execução mais elevada do trimestre ocorreu numa actividade extra-plano; sem documentos financeiros que identifiquem a origem dos recursos, não é possível afirmar que houve deslocação de recursos das actividades planificadas, mas o dado é compatível com a distância entre instrumentos formais e práticas efectivas de decisão descrita por Simione (2014) e com as armadilhas de capacidade de Andrews, Pritchett e Woolcock (2017).

Quanto ao modelo de GpR (OE1), os resultados indicam que o CMN dispõe de um dispositivo formal de planificação, ascendente e ancorado no PESO, reconhecido tanto pelos funcionários, que avaliam favoravelmente a existência de instrumentos de planificação (3,61), como pelos gestores. A fragilidade está na passagem de uma lógica de actividades para uma lógica de resultados: os indicadores são considerados pouco claros e os relatórios pesam pouco nas decisões. Este padrão corresponde à coexistência entre instrumentos modernos e herança burocrática descrita por Simione (2014) e à separação entre planificação e acção apontada por Mintzberg (1994).

A avaliação mais desfavorável dos factores financeiros converge com Nguenha, Raich e Weimer (2012), que situam Nacala-Porto entre os municípios com menor cobertura das despesas por receitas próprias, e com a ênfase de Asukile e Mbogo (2022) na planificação orçamental. O resultado mais relevante do estudo é, no entanto, que a dimensão institucional e de governação, sendo a mais bem avaliada, é a única cuja associação com a avaliação global resiste à correcção de Bonferroni. Esta leitura é coerente com Grindle (1997) e Hilderbrand e Grindle (1997): a capacidade de uma organização depende tanto dos recursos como das regras, das estruturas e das relações que permitem utilizá-los. Em termos práticos, o reforço financeiro sem melhoria da coordenação e da responsabilização poderá ter efeitos limitados no funcionamento da GpR.

Os gestores acrescentam uma distinção que o questionário não capta: a insuficiência de recursos é agravada pela sua imprevisibilidade, ligada às transferências e aos ciclos políticos, o que dificulta uma planificação realista. Parte das dificuldades de execução escapa, assim, à gestão da Vereação. Ainda assim, a combinação entre a restrição financeira e a fragilidade da coordenação sugere que a margem de melhoria ao alcance do município reside sobretudo na forma como organiza responsabilidades, procedimentos e utilização da informação, e não apenas na mobilização de mais recursos.

A associação fraca da monitoria com a avaliação global, a par da diferença entre a produção de relatórios e a activação de medidas correctivas, aponta para um problema de utilização da informação e não da sua produção (Moynihan, 2008; Kroll, 2015). O padrão é semelhante ao observado em West Rand (Nzimakwe & Ntshakala, 2016) e em Xai-Xai (Simione & Ckagnazaroff, 2017).

A avaliação razoável do modelo, apesar da execução documental baixa, admite três leituras não mutuamente exclusivas: os funcionários podem avaliar sobretudo a existência dos instrumentos e das rotinas da GpR, e não os seus resultados; a auto-avaliação de um sistema em que os próprios respondentes trabalham pode ser moderada pela desejabilidade social; e as duas medidas referem-se a períodos e objectos diferentes. Em qualquer dos casos, os resultados indicam a necessidade de distinguir, na avaliação da GpR municipal, a presença dos instrumentos da sua utilização para melhorar a execução.

Do ponto de vista teórico, os resultados reforçam a crítica à transposição dos pressupostos da Nova Gestão Pública para contextos de capacidade limitada (Grindle, 2004; Andrews, 2013): a GpR pressupõe recursos previsíveis, informação utilizada na decisão e responsabilização clara, condições que no caso estudado estão apenas parcialmente presentes. O contributo específico do estudo está em mostrar, ao nível de uma vereação, que a intensidade das dificuldades percebidas e a associação com a apreciação do modelo não coincidem, distinção que nem sempre é feita nos estudos sobre factores de execução. Do ponto de vista metodológico, o estudo ilustra como integrar percepções individuais e registos documentais agregados sem recorrer a correlações entre níveis de análise diferentes, evitando atribuir às percepções um poder explicativo sobre a execução que os dados não suportam.

6. Conclusões

O estudo mostra que as dificuldades de execução das actividades planificadas na Vereação de Urbanização, Infraestruturas e Construção do CMN estão associadas a múltiplas condições. A restrição financeira é o constrangimento mais visível; actua em conjunto com limitações de formação, com uma monitoria pouco utilizada para corrigir desvios e com condições institucionais que, embora avaliadas de forma relativamente favorável, apresentam a associação mais forte com a apreciação global da GpR. A existência formal dos instrumentos da GpR não assegura, por si, a execução do que foi planificado.

O contributo do estudo reside em três aspectos. Fornece evidência empírica, ao nível de uma vereação municipal, sobre um tema pouco estudado em Moçambique; distingue a intensidade das dificuldades percebidas da associação com a apreciação do modelo, mostrando que a dimensão financeira e a dimensão institucional respondem a perguntas diferentes; e propõe um procedimento de integração entre registos documentais e percepções que respeita os respectivos níveis de análise e pode ser replicado noutros municípios.

Destes resultados decorrem recomendações em quatro domínios. No domínio financeiro, o plano de actividades deve ser elaborado a partir de um tecto orçamental realista, evitando inscrever actividades sem cobertura previsível, e a programação financeira deve concentrar os recursos nas actividades de maior impacto. No domínio institucional e de governação, importa clarificar por escrito as responsabilidades e os circuitos de autorização de cada actividade e definir pontos focais que assegurem a coordenação entre planificação, finanças e execução. No domínio técnico, recomenda-se um plano de formação contínua em planificação, gestão de projectos, fiscalização e monitoria, e a disponibilização atempada de meios antes do início das actividades. No domínio da monitoria e avaliação, deve institucionalizar-se uma matriz única de desempenho, com metas, indicadores, responsáveis, prazos e evidências, e reuniões de avaliação que gerem medidas correctivas; cada actividade extra-plano deve ser registada com a decisão que a autorizou, a fonte de financiamento e o efeito sobre as actividades planificadas.

O estudo tem limitações. Trata-se de um caso único, com 45 respondentes e dez entrevistados; as correlações provêm de um desenho transversal e podem estar influenciadas pela variância comum ao método (Podsakoff et al., 2003); a base documental cobre quatro actividades num trimestre; e as percepções referem-se a um período mais amplo do que a evidência documental. A relação entre os factores e a taxa de execução foi tratada por triangulação e não estimada estatisticamente. Investigação futura deverá alargar o estudo a várias unidades orgânicas e exercícios, de modo a relacionar estatisticamente as condições institucionais com taxas de execução documentais, e analisar os documentos financeiros e de reprogramação orçamental que permitam esclarecer a origem dos recursos das actividades extra-plano.

Referências

Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

Asukile, F., & Mbogo, C. J. (2022). Influence of budgetary practices on budget performance of local government authorities in Tanzania. *Journal of Finance and Accounting*, 10(2), 112–120. https://doi.org/10.11648/j.jfa.20221002.14

Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century*. McGill-Queen's University Press.

Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. Wiley.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.

Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE.

Fetters, M. D., Curry, L. A., & Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs: Principles and practices. *Health Services Research*, 48(6 Pt 2), 2134–2156.

Field, A. (2018). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics* (5th ed.). SAGE.

Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548.

Grindle, M. S. (Ed.). (1997). *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press.

Hilderbrand, M. E., & Grindle, M. S. (1997). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? In M. S. Grindle (Ed.), *Getting good government* (pp. 31–61). Harvard University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Kroll, A. (2015). Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486.

Levy, F., & Murnane, R. J. (2004). *The new division of labor: How computers are creating the next job market*. Princeton University Press.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE.

Marques, M. da C. da C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11–26.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Free Press.

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.

Nguenha, E., Raich, U., & Weimer, B. (2012). Finanças locais: Desempenho e sustentabilidade dos municípios moçambicanos. In B. Weimer (Ed.), *Moçambique: Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados* (pp. 197–215). IESE.

Nzimakwe, T. I., & Ntshakala, T. E. (2016). Implementing performance management in local governance in South Africa: A case study of West Rand District Municipality. *African Journal of Public Affairs*, 9(1), 110–122.

OCDE-CAD. (2002). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. OECD Publishing.

OCDE. (2015). *Princípios de governo das sociedades do G20/OCDE*. OECD Publishing.

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J.-Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), 879–903.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

República de Moçambique. (1997). Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro: Lei das Autarquias Locais. *Boletim da República*.

República de Moçambique. (2001). *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001–2011*. CIRESP.

Robinson, W. S. (1950). Ecological correlations and the behavior of individuals. *American Sociological Review*, 15(3), 351–357.

Robles, M. M. (2012). Executive perceptions of the top 10 soft skills needed in today's workplace. *Business Communication Quarterly*, 75(4), 453–465.

Simione, A. A. (2014). A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 551–570. https://doi.org/10.1590/0034-76121425

Simione, A., & Ckagnazaroff, I. (2017). Governança participativa em Moçambique: Dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(1), 64–74.

Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16.

Tavakol, M., & Dennick, R. (2011). Making sense of Cronbach's alpha. *International Journal of Medical Education*, 2, 53–55.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Weimer, B. (Ed.). (2012). *Moçambique: Descentralizar o centralismo. Economia política, recursos e resultados*. IESE.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.